



arenaidé
April 2018

När kommunen inte vill

– en analys av
bostättningslagen

Karin Magnusson

När kommunen inte vill
– en analys av bosättningslagen

Stockholm 2018

©Arena idé och Karin Magnusson

Omslagsfoto: Av Mrkommun (Eget arbete) [CC BY-SA 3.0
(<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>)], via

Wikimedia Commons

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AStaffanstorp_
kommunhus.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AStaffanstorp_kommunhus.jpg)

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter



Författarpresentation

Karin Magnusson arbetade från maj 2016 till december 2017 som integrationssamordnare i Staffanstorps kommun. Hon har en mastersexamen i internationell migration och etniska relationer (IMER) från Malmö universitet och har arbetat med migrations- och integrationsfrågor både inom forskning och kommunal verksamhet.

1. INLEDNING	5
2. SAMMANFATTNING.....	6
BAKGRUND.....	6
FALLSTUDIE STAFFANSTORPS KOMMUN.....	6
KONSEKVENSER AV EN KOMMUNS OVILJA.....	6
FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR	7
3. BAKGRUND	7
A. SVERIGES FLYKTINGMOTTAGANDE INNAN BOSÄTTNINGSLAGEN	8
B. PRESENTATION AV BOSÄTTNINGSLAGEN (2016:38)	12
4. FALLSTUDIE STAFFANSTORPS KOMMUN.....	14
A. PRESENTATION AV STAFFANSTORPS KOMMUN OCH SITUATIONEN FÖRE BOSÄTTNINGSLAGEN.....	14
B. IMPLEMENTERING AV BOSÄTTNINGSLAGEN.....	15
C. ANALYS AV KOMMUNENS IMPLEMENTERING AV BOSÄTTNINGSLAGEN.....	16
5. KONSEKVENSER AV KOMMUNENS IMPLEMENTERING AV BOSÄTTNINGSLAGEN	18
A. FÖR KOMMUNEN	19
B. FÖR DE NYANLÄNDA SOM ANVISATS TILL KOMMUNEN	20
C. FÖR STATEN OCH BOSÄTTNINGSLAGEN.....	24
6. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR	25
FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR	26
KÄLLFÖRTECKNING.....	29

1. INLEDNING

Under hösten 2017 uppmärksammades Staffanstorps kommun medialt för sitt undermåliga mottagande av nyanlända.¹ Det kablades ut bilder av husvagnar på en grusplan, vilket var det boende kommunen erbjöd en del av de personer som anvisats till kommunen enligt den lag som trädde i kraft i mars 2016. Oppositionsrådet i Staffanstorp, Pierre Sjöström, uttalar sig i *Skånska Dagbladet* efter ett besök vid husvagnarna: "Det ser verkligen inte bra ut. Jag är inte jättestolt över min kommun i dag. Man ska inte hantera människor så..." (Pernbro 2017). Efter att ha spenderat en natt i husvagn säger Yosief Debretsion, nyanländ från Eritrea, till SVT: "Folket här blev stressade och sov inte på hela natten. Vi talade om vår situation för vi kunde inte drömma om att vi skulle sova i husvagnar" (Sundin 2017). Senare samma höst skriver *Sydsvenskan* en huvudledare med rubriken "Staffanstorps husvagnar är en skam för Skåne".

Den här rapporten fokuserar på vilka konsekvenserna blir när en kommun inte vill följa bosättningslagen, och Staffanstorps kommun används som en fallstudie. Syftet med rapporten är att utforska hur lag 2016:38 om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (refereras till som bosättningslagen) påverkar de nyanlända som anvisats till en kommun som inte vill implementera lagen. I rapporten undersöks också hur ett sådant agerande påverkar kommunen, och i förlängningen staten och Sveriges mottagande av nyanlända generellt.

Implementeringen av bosättningslagen analyseras i relation till mottagandet i Staffanstorps kommun med hjälp av författarens erfarenheter som samordnare för kommunens mottagande från maj 2016 till december 2017 och Lennart Lundquists (1992) teori om implementeringsstyrning. I den avslutande delen presenteras förslag till förändringar som riktar sig till regeringen, Migrationsverket och Sveriges kommuner.

¹ Den här rapporten använder Migrationsverkets definition av termen nyanlända. Enligt Migrationsverket är nyanlända personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl eller andra skyddsskäl samt deras anhöriga. En person räknas som nyanländ under tiden som han eller hon omfattas av lagen om etableringsinsatser, det vill säga två till tre år (Migrationsverket 2016).

2. SAMMANFATTNING

Bakgrund

Bosättningslagen trädde i kraft i mars 2016 efter en höst då Sverige tagit emot rekordmånga asylsökande. Den trädde också i kraft under en tid då de flesta svenska kommuner rapporterade att de hade brist på bostäder. Syftet med bosättningslagen var att öka Sveriges kapacitet för flyktingmottagande och genom att skapa en jämnare fördelning underlätta nyanlända personers etablering i samhället.

Fallstudie Staffanstorps kommun

Implementeringen av bosättningslagen exemplifieras av en fallstudie av Staffanstorps kommun. Med hjälp av författarens erfarenheter som integrationssamordnare i Staffanstorps kommun analyseras kommunens hantering av bosättningslagen. Tillsammans med relevanta teorier om implementeringsstyrning tolkas Staffanstorps inaktivitet i mottagandet som en protest mot lagen.

Konsekvenser av en kommuns ovilja

Följderna av inaktiviteten är att det har tagit lång tid för Staffanstorps kommun att ta emot nyanlända och att många av dem sedan har erbjudits tillfälliga och dåliga boenden som också är väldigt kostsamma för kommunen. De som drabbats hårdast av Staffanstorps inaktivitet är de nyanlända som fått vänta på att få flytta till kommunen och vars tillgång till etableringsaktiviteter har fördröjts. Denna väntan har skapat stor frustration. Till slut skrevs de nyanlända ut från Migrationsverkets anläggningsboenden och möttes av tillfälliga och dåliga boenden, vilket orsakade stor förtvivlan och oro. De bristfälliga boendelösningarna påverkade till stor grad barnen som vantrivdes och inte heller kunde rota sig i skola och med vänner eftersom lösningarna också var tillfälliga. Staffanstorps mottagande motverkar en jämnare fördelning av det nationella flyktingmottagandet eftersom man placerar nyanlända i andra kommuner samt p.g.a. att tillfälliga och dåliga boenden gör att många väljer att flytta till andra kommuner än den kommun som de nyanlända fördelats till.

Förslag till förändringar

- Regeringen måste följa upp bosättningslagen, framför allt genom att undersöka var de nyanlända faktiskt bosätter sig.
- Regeringen bör utreda möjligheten att införa sanktioner för de kommuner som inte uppfyller sina skyldigheter enligt lagen.
- Regeringen bör se till att nyanlända flyttar in i kommunen inom tidsfristen som sätts av anvisningsdatumet. Om detta inte sker, bör kommunen ta över kostnaden från Migrationsverket från och med att tidsfristen har löpt ut.
- Migrationsverket bör ändra sin hantering för att försvåra för kommuner som inte följer lagen utan placerar nyanlända i andra kommuner.
- Kommunerna måste följa bosättningslagen och på kort sikt ta sitt ansvar för att skapa bra boendelösningar för nyanlända.
- Kommunerna behöver ta sitt bostadsförsörjningsansvar för alla inkomstgrupper. Regeringen bör följa upp och se till att kommunerna skapar bostäder för alla. I de kommuner som inte klarar sitt bostadsförsörjningsansvar bör staten ta ett större ansvar.

3. BAKGRUND

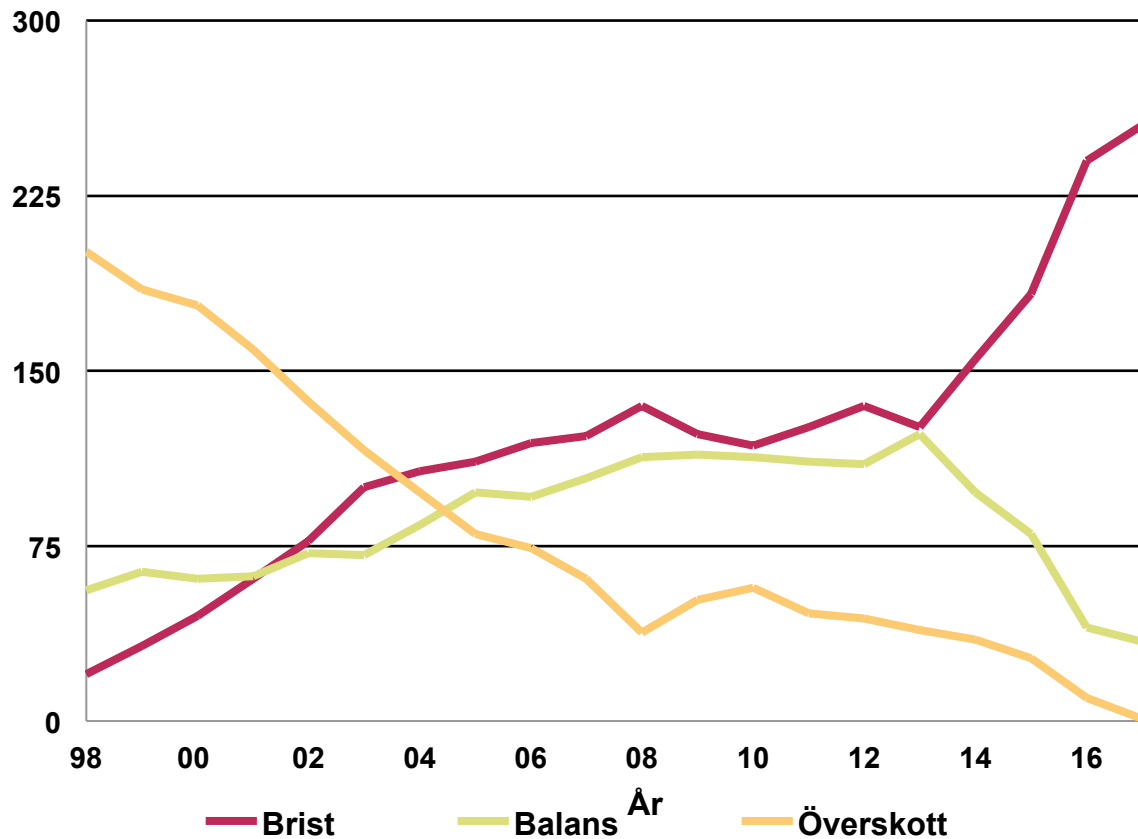
Bosättningslagen trädde i kraft i mars 2016 vid en tid då Sverige tagit emot rekordmånga asylsökande och då de flesta kommuner i Sverige uppgav att de hade bostadsbrist. Boverket beskrev att flyktingsituationen har "försvårat en redan ansträngd bostadssituation" och att bostadsbristen är en av de största svårigheterna i mottagandet av nyanlända (Boverket 2016, Boverket 2015a). I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät uppger 255 av Sveriges 290 kommuner att de har underskott på bostäder (Boverket 2017). Tabellen nedan visar hur bostadsmarknadsläget har förändrats mellan åren 1998 och 2017 baserat på uppgifter från Boverkets bostadsmarknadsenkät som bygger på kommunernas egna bedömningar. Den visar att antalet kommuner med överskott av bostäder kraftigt minskat medan antalet kommuner med brist kraftigt ökat.

Det här bakgrundsavsnittet startar med en återblick på hur bestämmelserna kring flyktingmottagandet såg ut innan bosättningslagen kom till. Avsnittet beskriver även bosättningslagen och hur lagstiftarna tänkte kring den i relation till Sveriges bostadssituation.

I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät uppger 255 av Sveriges 290 kommuner att de har underskott på bostäder.

Graf 1: Resultat bostadsmarknadsenkäten mellan 1998 och 2017

Antal
kommuner



a. Sveriges flyktingmottagande innan bosättningslagen

1985 reformerades Sveriges flyktingmottagande och reformen kom i efterhand att kallas "Hela Sverige-strategin" (Boverket 2009, 22). Syftet med reformen var att undvika att alla asylsökande och flyktingar hamnade i storstadsförorterna och tanken var att mottagandet skulle spridas mellan de tio största kommunerna och därtill 60 frivilliga kommuner med tidigare erfarenheter av mottagande. Dock sammanföll reformen med ett ökat flyktingmottagande och man fick gå ifrån de krav som man från början tänkt ställa på mottagningskommunerna när det gällde mottagning, arbetsmarknad och bostäder. Den ansvariga myndigheten (Invandrarverket) uppmanade i stället alla kommuner att hjälpa till med mottagandet. Under den tid reformen varade minskade kommunernas överskott på bostäder och flyktingar blev kvar på Migrationsverkets anläggningsboenden vilket ansågs både kostsamt och dåligt för integrationen. År 1994

återgick man därför till att tillåta asylsökande att hitta sitt eget boende (Boverket 2009, 24). Inför lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som gjorde det möjligt för asylsökande och nyanlända att välja bostadsort trodde lagstiftarna att ca tio procent av dem skulle välja att göra det, men under åren som följde valde ca femtio procent att hitta sitt eget boende (Boverket 2009, 24).

Detta system med eget boende (EBO) finns kvar än i dag trots att det redan från början kritiserades av de storstadskommuner dit många asylsökande och nyanlända valde att flytta (Hagström 2009, 172). I dag ordnar majoriteten av dem som får uppehållstillstånd i Sverige på grund av asylskäl boende på egen hand. Enligt en översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända som gjordes 2015 bosätter sig ca 80 procent av alla nyanlända på egen hand, ofta i en kommun där släktingar eller andra landsmän bor (dir. 2015:107, 4).

En del personer ber Migrationsverket om hjälp med bosättning och det är dessa personer som bosättningslagen fokuserar på (se avsnitt 1b för mer om bosättningslagen). Innan lagen trädde i kraft 2016 hanterades mottagandet av dessa personer av förordningen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare (SFS 2010:408). Med hjälp av Migrationsverkets prognoser över hur många personer som skulle komma att beviljas uppehållstillstånd under de kommande åren fastställde Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Migrationsverket en fördelning av mottagningsbehovet i varje län (länstal). Sedan var det länsstyrelsernas uppgift att skapa överenskommelser med sina kommuner för att uppnå antalet specificerade i länstalet (Ds 2015:33, 11). Överenskommelserna mellan länsstyrelserna och kommunerna var frivilliga och kommunerna var inte tvungna att teckna en överenskommelse eller att efter ett tecknande följa den (dir. 2015:107, 4).

I propositionen 2015/16:54 som regeringen överlämnade till riksdagen den 26 november 2015 kan man läsa att bakgrunden till bosättningslagen är att man inte ansåg att de frivilliga överenskommelserna säkerställde att nyanlända med behov av bosättning skulle få det tillräckligt snabbt. Man såg redan 2015 att det frivilliga mottagandet inte räckte till och att personer fick vänta länge på anläggningsboenden för att få sin kommunplacering trots att man vidtagit åtgärder för att öka det frivilliga mottagandet (prop. 2015/16:54, 7–9). Samtidigt ökade antalet asylsökande kraftigt under 2015 och Migrationsverkets prognoser visade att antalet skulle fortsätta vara mycket högt under 2016 (prop.

2015/16:54, 7–8). Detta skulle öka antalet personer som sedan beviljas uppehållstillstånd vilket i sin tur skulle öka behovet av kommunmottagande (prop. 2015/16:54, 31). Tabellen nedan visar hur antalet beviljade uppehållstillstånd p.g.a. asyl² har ökat kraftigt mellan 2010 och 2016 och hur antalet minskade 2017.

Tabell 1: Antal beviljade uppehållstillstånd av skyddsskäl 2010 till 2017

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal uppehålls- tillstånd	12 105	12 715	17 397	28 949	35 571	36 630	71 562	36 531

Källa: Migrationsverket 2018a

Följande statistik (tabell 2) från Migrationsverket är baserad på den statliga ersättning som betalas ut till kommuner för mottagandet av utländska medborgare som beviljats uppehållstillstånd p.g.a. skyddsskäl. Det totala antalet mottagna innefattar även personer som hittat eget boende (EBO). Man kan jämföra det totala antalet med antalet för ABO (personer som bor på Migrationsverkets anläggningsboenden) och kvotflyktingar.³ År 2015 togs 8 745 personer emot via myndighetsorganiserad bosättning och 42 452 hittade sin egen bosättning. Lindesbergs kommun har ungefär lika många kommuninvånare som Staffanstorps kommun. I tabellen nedan jämförs Lindesbergs kommun med Staffanstorp. Tabellen visar hur olika stort mottagandet kan vara i två kommuner med ett liknande invånarantal. Tabellen gör tydligt hur antalet mottagna har ökat kraftigt sedan 2013 och även hur få personer Staffanstorp har tagit emot i jämförelse med Lindesberg.

² I Migrationsverkets grund asyl ingår bl.a. alternativt och övriga skyddsbehövande, flyktingar, kvotflyktingar samt särskilt och synnerligen ömmande omständigheter (Migrationsverket 2018a).

³ Migrationsverkets definition av en kvotflykting är en utländsk medborgare som fått uppehållstillstånd inom den flyktingkvot som regeringen fastställt. Till skillnad från asylsökande får de svenskt uppehållstillstånd i det land där de befinner sig och resan till Sverige organiseras och betalas av Migrationsverket (Migrationsverket 2016).

Tabell 2: Kommunmottagna 2010–2016 enligt ersättningsförordningen

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totalt antal kommunmottagna	15 212	13 691	18 791	34 499	46 504	51 197	68 761
Varav ABO och kvotflyktingar	6 983	7 030	7 690	7 874	8 719	8 745	20 739
Varav mottagna av Staffanstorps kommun	7	12	7	9	5	16	56
Varav mottagna av Lindesbergs kommun	101	48	76	253	219	352	244

Källa: Migrationsverket 2017

Det ökade antalet nyanlända gjorde att regeringen såg ett stort behov av att öka kapaciteten i systemet och minska väntetiderna eftersom dessa fördröjde de nyanländas möjligheter att starta sin etableringsprocess.⁴ Förutom en försenad etablering fick väntetiderna också till följd att vissa nyanlända som bett om hjälp ändå ordnade sitt eget boende, ofta i kommuner där deras landsmän bodde och som redan hade ett stort mottagande. Med hjälp av bosättningslagen ville regeringen också motverka den ojämna fördelningen av kommunmottagande och se till att de nyanlända hamnade i kommuner med bra förutsättningar för utbildning och etablering på arbetsmarknaden (prop. 2015/16:54, 8–9). Regeringen menade att en jämnare fördelning mellan kommunerna skulle både förbättra etableringen för de nyanlända och öka kapaciteten i flyktingmottagandet i stort (prop. 2015/16:54, 10).

⁴ Enligt förordning SFS 2010:409 (3a§) ska Arbetsförmedlingen upprätta en etableringsplan först när den nyanlända har tagits emot i en kommun och inte när man bor på Migrationsverkets anläggningsboende om man inte varit folkbokförd där under mer än ett år. Detta var en åtgärd som infördes för att öka kommunernas frivilliga mottagande så de inte skulle behöva betala ut ekonomiskt bistånd eftersom personerna som togs emot skulle ha rätt till etableringsersättning under de två första åren i kommunen (prop. 2015/16:54, 9).

Departementspromemorian *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända* (Ds 2015:33) presenterades den 3 juni 2015 och ledde fram till lagförslaget i proposition 2015/16:54 som antogs av riksdagen den 27 januari 2016. Två sverigedemokratiska politiker yrkade att propositionen skulle avslås (motion 2015/16:3290). Politiker från Vänsterpartiet föreslog att regeringen borde lägga till ett förslag på sanktionssystem för de kommuner som inte efter anvisning tog emot nyanlända (motion 2015/16:3289).

I riksdagsdebatten från 27 januari 2016 framgår att propositionen stöds av alla partier förutom Sverigedemokraterna. Det framkommer också att enigheten kring lagförslaget grundar sig i den överenskommelse kring "insatser med anledning av flyktingkrisen"⁵ som träffades under hösten 2015 av alla partier förutom Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet och som förutom mottagande handlade om tillfälliga uppehållstillstånd och anhöriginvandring (Sveriges riksdag 2016).

b. Presentation av bosättningslagen (2016:38)

Syftet med lagen är att mottagandet ska bli mer proportionerligt sett till kommunernas förutsättningar och göra så att de kommuner som har goda förutsättningar för etablering ska ta emot fler nyanlända än tidigare (prop. 2015/16:54, 21).

Enligt bosättningslagen är en kommun skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen (SFS 2016:38, 5 §). Det är viktigt att notera att det inte ställs några specifika krav på typ av bosättning utan "det är upp till kommunen att avgöra hur skyldigheten ska fullgöras" (prop. 2015/16:54, 39). I propositionen kan man läsa att intentionen med lagen är att kommunerna ska erbjuda permanenta bostäder men det finns en förståelse för att de kan komma att behöva erbjuda boenden av mer tillfällig karaktär (prop. 2015/16:54, 18). Propositionen är dock tydlig med att det inte ska vara möjligt för en kommun att erbjuda en nyanländ boende i en annan kommun eftersom lagen syftar till att skapa en mer proportionerlig fördelning av mottagandet.

De personer som omfattas av lagen är nyanlända som är registrerade och bor i Migrationsverkets anläggningsboende samt kvotflyktingar (SFS 2016:39, 11 §). Nyanlända som valt EBO under tiden som asylsökande omfattas alltså inte. Fördelningen av

⁵ Mer information om vad som ingick i överenskommelsen hittar man på riksdagens hemsida "Insatser med anledning av flyktingkrisen", <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/>.

anvisningar görs som tidigare via länstal och förmedlas via förordning SFS 2016:40. Sedan länstalen är satta beslutar länsstyrelserna om hur många personer varje kommun ska ta emot (SFS 2016:39, 5 §). Denna fördelning ska ta hänsyn till kommunens "arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen" (SFS 2016:38, 7 §).

När regeringens förslag till bosättningslag skickades ut på remiss argumenterade fem (av 85) remissinstanser för att lagen också borde ta hänsyn till bostadssituationen i kommunerna vid anvisningarna (prop. 2015/16:54, 22). Regeringens motivering för att inte ta denna hänsyn var att det tidigare systemet med frivilliga överenskommelser tillät kommuner att avböja anvisningar för att det saknades tillgängliga bostäder (prop. 2015/16:54, 12). På det viset kunde kommuner som inte byggt bostäder avstå från att ta emot nyanlända, samtidigt som kommuner med ett stort bestånd av bostäder fick ta emot allt fler nyanlända. Detta var enligt regeringen en ohållbar situation mot bakgrund av det stora behovet av flyktningmottagande (prop. 2015/16:54, 17). I propositionen hänvisar man även till att mottagandet av nyanlända ska inkluderas i kommunernas bostadsförsörjningsansvar som specificeras i lag (SFS 2000: 1383).⁶

Efter beslutet om anvisning har kommunen maximalt två månader på sig att ta emot den nyanlände (SFS 2016:39, 10 §). Att tid är av vikt tas upp i propositionen som en anledning att inte tillåta överklagan av beslut. "En förutsättning för ett snabbt mottagande är att såväl kommunen som den nyanlände kan förlita sig på att myndigheternas anvisning gäller. En möjlighet för kommunen att överklaga ett beslut om anvisning skulle enligt regeringens bedömning kunna leda till att kommunmottagandet fördröjs orimligt länge, vilket skulle vara till stor nackdel för den enskilde eftersom hela etableringsprocessen fördröjs" (prop. 2015/16:54, 26).

Det finns inga sanktioner för de kommuner som inte följer lagen. Detta motiveras i propositionen med att lagen tydligt slår fast att alla Sveriges kommuner har ansvar för mottagandet av nyanlända och därmed bedömer regeringen att kommunerna kommer ta sitt

⁶ Lagen säger att varje kommun ska ta fram riktlinjer för att "skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs" (SFS 2000:1383, 1 §).

ansvar även om det inte finns sanktioner kopplade till lagen (prop. 2015/16:54, 25).

4. FALLSTUDIE STAFFANSTORPS KOMMUN

Det här avsnittet presenterar Staffanstorps kommun och hur man implementerade bostättningslagen under 2016. Implementeringen analyseras sedan med hjälp av Lundquists (1992) analyschema och teori.

a. Presentation av Staffanstorps kommun och situationen före bostättningslagen

Staffanstorps kommun ligger på pendlingsavstånd till Malmö, Lund och Köpenhamn, och har ca 24 000 invånare (Staffanstorps kommun 2017a). Majoriteten av bostäderna i Staffanstorp är bostads- eller äganderätter. Statistik från SCB från 2016 visar att antalet hyresrätter i Staffanstorp är 2 119 jämfört med 7 308 bostads- och äganderätter (SCB 2016). År 2016 hade Staffanstorp 90 bostäder med hyresrätter per 1 000 invånare, medan genomsnittet för Sverige ligger på 182. Lindesbergs kommun, som fungerade som jämförelse i tabell 2, hade samma år 170 (Kommun- och landstingsdatabasen 2016). Staffanstorp har i princip inga bostäder i allmännyttan eftersom dessa såldes ut år 2012 (Sjö 2012).

Innan bostättningslagen trädde i kraft var de styrande i Staffanstorps kommun negativt inställda till den, vilket man tydligt kan se i deras yttrande som remissinstans.

Innan bostättningslagen trädde i kraft var de styrande i Staffanstorps kommun negativt inställda till den, vilket man tydligt kan se i deras yttrande som remissinstans. De ansåg att lagförslaget behövde omarbetas för att regleringen skulle se ut på ett annat sätt (A2015/1726/IU: svar 56, 1). De ansåg att bostadssituationen i kommunerna måste vägas in vid fördelningar av anvisningar och att beslutet om antal nyanlända måste kunna överklagas med hänvisning till bostadssituationen i kommunen. Staffanstorps kommun tyckte även att lagförslaget i alltför stor utsträckning inskränkte kommunernas självstyre (A2015/1726/IU: svar 56, 4.5, 5.5, 5.1 §). "Att införa en ny lag om mottagande kan innebära att Staffanstorps kommun får stora svårigheter att uppfylla lagen, då boende för bostättning helt enkelt inte finns att uppbringa" (A2015/1726/IU: svar 56, 5.6 §).

Staffanstorp var en av de kommuner som innan bosättningslagen kom tog emot förhållandevis få nyanlända. Åren 2010–2015 flyttade 56 nyanlända in på egen hand (Migrationsverket 2017, se tabell 2). Under samma tidsperiod hade man ingen överenskommelse med Länsstyrelsen i Skåne om mottagande av nyanlända (Holmlin 2018) och tog därmed inte emot en enda person på det sättet. Om man jämför antalet kommunmottagna per 1 000 invånare åren 2012–2017 så ligger Staffanstorp klart lägre än andra kommuner med ett liknande invånarantal. År 2015 tog kommuner i Staffanstorps storlek i genomsnitt emot 13,3 personer per 1 000 invånare medan Staffanstorp bara tog emot 0,6 personer per 1 000 invånare (Kommun- och landstingsdatabasen 2017).

b. Implementering av bosättningslagen

År 2016 hanterades anvisningarna av Arbetsförmedlingen och Staffanstorps kommun fick en månadsplanering som fördelade kommuntalet på 99 personer jämnt över året. Våren 2016 bad kommunen Arbetsförmedlingen om att få skjuta fram sina anvisningar till slutet av året. Man fortsatte be om att få anvisningarna framflyttade tills Arbetsförmedlingen nekade i slutet av sommaren och meddelade att man inte längre kunde skjuta fram anvisningarna. Då fick kommunen beslut om anvisning för de personer som enligt månadsplaneringen skulle tas emot och två månader på sig att ta emot dessa personer. Hösten 2016 meddelade kommunen, vid ett flertal anvisningar, Arbetsförmedlingen att man inte skulle kunna ta emot personerna inom den föreskrivna tiden. Enligt Migrationsverket tog man 2016 emot totalt 60 nyanlända; 31 av dem var anvisade enligt bosättningslagen (Migrationsverket 2017, 2018b) och är betydligt färre än kommuntalet på 99.

Våren 2017 kallade Migrationsverket fjorton kommuner med mer än tio nyanlända kvar från 2016 års anvisningar till ett möte, en av dem var Staffanstorp (Cöster 2018). Vid mötet klargjordes att de personer som anvisats till kommunen under 2016 skulle tas emot under det första halvåret 2017 och att kommunen skulle skicka in en konkret plan för hur man tänkte ordna boenden för dessa. Staffanstorps kommun skickade in en plan med väldigt få konkreta punkter eller tidsangivelser och avvaktade sedan agerande från Migrationsverket. I september 2017 började Migrationsverket att med två veckors varsel skriva ut de personer som anvisats till kommunen under 2016 från deras anläggningsboenden och hänvisade dem till Staffanstorps

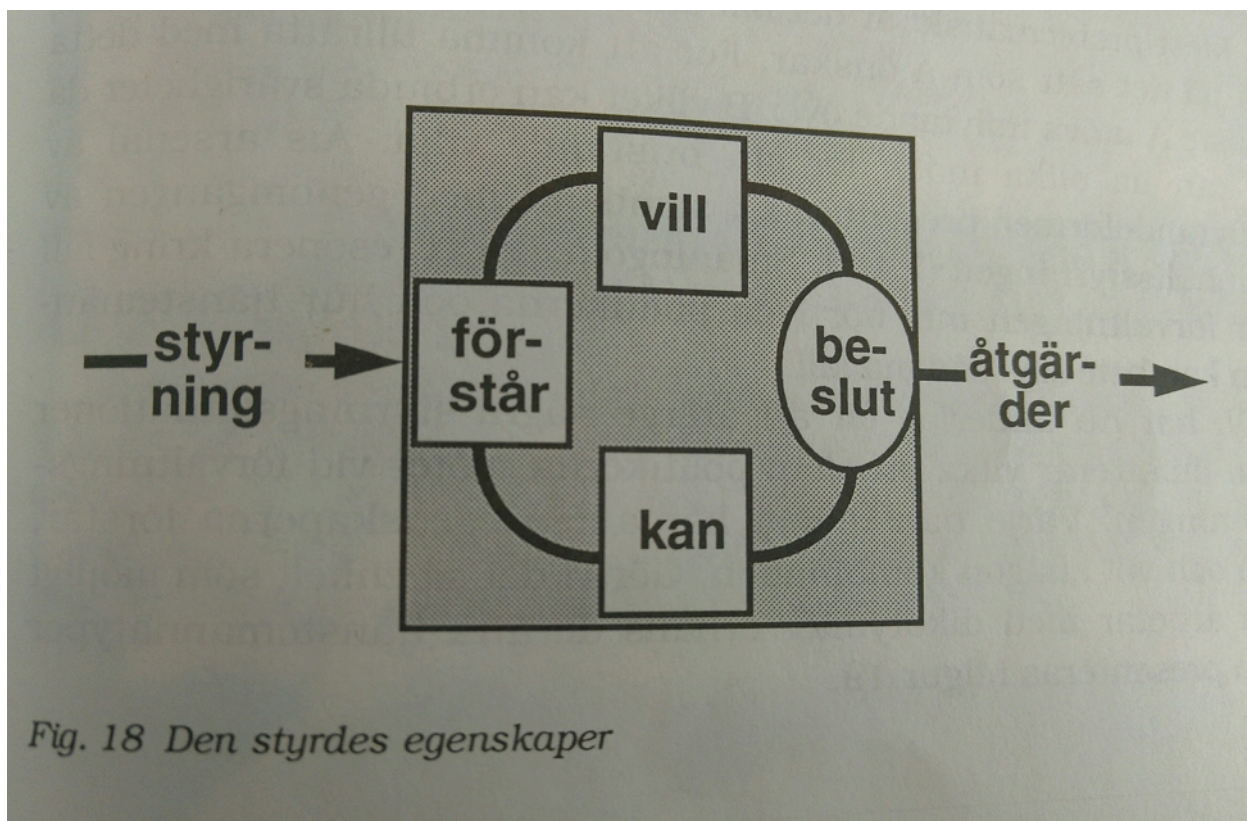
kommunhus. I slutet av september 2017 hade kommunen tagit emot de sista av 2016 års anvisningar.

År 2017 tog Migrationsverket över hanteringen av anvisningarna. Staffanstorps kommun fick en månadsplanering för årets 97 anvisningar och beslut om anvisning började skickas ut med anvisningsdatum högst två månader framåt i tiden. I de flesta av 2017 års anvisningar meddelade kommunen Migrationsverket att det inte fanns bostäder och inte heller någon planering för när dessa personer skulle tas emot.

Mellan november 2017 och januari 2018 gav Migrationsverket Staffanstorps kommun besked om att anvisningarna från 2017 skulle komma att skrivas ut från deras anläggningsboenden och hänvisas till Staffanstorps kommunhus med två veckors varsel. Enligt Migrationsverket tog Staffanstorp 2017 emot totalt 149 nyanlända, 112 av dem var anvisade till kommunen via bosättningslagen (Migrationsverket 2017, 2018b). 2016 och 2017 skulle Staffanstorp sammanlagt ha anvisats 196 personer men enligt Migrationsverket var det bara 143 av dem som tagits emot av kommunen under de två åren (Migrationsverket 2017).

c. Analys av kommunens implementering av bosättningslagen

Staffanstorps implementering av bosättningslagen kommer i det här avsnittet att analyseras med hjälp av Lennart Lundquists (1992) teorier kring svensk förvaltning och styrning. I Lundquists styrningskedja finns fyra kategorier av aktörer: (i) politiker (riksdags- eller kommunpolitiker), (ii) förvaltningsverksamma (tjänstemän, kommunpolitiker eller intresserepresentanter), (iii) intressenter (alla som har intresse av att bevaka policyprocessen) och (iv) samhällsmedlemmar (samtliga som vistas i samhället) (Lundquist 1992, 70). Alla i styrningskedjan är skyldiga att följa lagen men avvikelser kan ske p.g.a. att aktörerna inte förstår, kan eller vill följa lagen. Avvikelseorna kan alltså bero på att aktören inte förstår styrningen, t.ex. lagtexten. De kan också bero på att aktören inte har tillräckligt med inflytande, kunskap eller handlingsförmåga att verkställa den. Den tredje anledningen och den mest problematiska enligt Lundquist är att aktören inte vill verkställa styrningen eftersom man inte finner den önskvärd. När en aktör finner att styrningen är dålig kan den enligt Lundquist välja att agera med: lojalitet (anpassa sig), protest (opponera sig) eller sorti (lämna verksamheten). Protester kan se ut på olika sätt; det kan handla om inaktivitet, obstruktion eller subversion (Lundquist 1992, 73, 76, 86–87).



Figur 1: "Den styrdes egenskaper"

Källa: Lundquist 1992, 75

I den här rapporten finns två styrningskedjor värda att nämnas. I styrningskedjan som ligger till grund för rapporten är politikerna Staffanstorps kommunalpolitiker och de förvaltningsverksamma de integrationssamordnare som anställdes maj 2016 varav en är författare till rapporten. De förvaltningsverksamma protesterade mot kommunens hantering av bosättningslagen genom att föra fram kritik till sina närmast överordnade. När dessa inte reagerade som de önskade använde de sig av vad Lundquist (1992, 88) beskriver som visslande. De kontaktade medier för att informera allmänheten om den styrning som de ansåg felaktig och skadlig för de nyanlända som anvisades till kommunen. Integrationssamordnarna upplevde styrningen så problematisk att de lämnade verksamheten under hösten 2017, sorti i Lundquists (1992, 89) termer.

Den andra styrningskedjan, som står i fokus i rapporten, är den där politikerna är riksdagspolitikerna som införde bosättningslagen och de förvaltningsverksamma är Staffanstorps kommunalpolitiker. Att Staffanstorp inte har följt bosättningslagen

kan enligt Lundquists teori bero på: att man inte förstått lagen, att man inte har tillräckligt med handlingsförmåga för att verkställa den eller att man inte vill följa den. Författarens erfarenheter och observationer under sin tid som integrationssamordnare i Staffanstorps kommun har lett till slutsatsen att Staffanstorps kommunalpolitiker inte vill följa lagen. Denna slutsats baseras på att kommunen varit väldigt passiv i sitt sökande efter boendelösningar och i princip bara använt sig av boenden som kommit fram utan att kommunen använt sin handlingsförmåga. Det enda aktiva sökandet Staffanstorps kommunalpolitiker initierade var uppdraget att nå ut till privatpersoner, där integrationssamordnarna aktivt tog kontakt med personer som annonserade på t.ex. Blocket. Kommunen har inte varit proaktiv utan har i stället avvaktat fram till dess att Migrationsverket skrev ut personerna med hänvisning till kommunhuset. I och med att man inte använt sitt inflytande och sin handlingsförmåga för att hitta lösningar är det inte möjligt att utröna om Staffanstorps kommun kan följa bosättningslagen utan det blir tydligt att det handlar om att de förvaltningsverksamma inte vill.

Staffanstorps kommunalpolitiker har valt att protestera mot bosättningslagen genom den typen av protest som Lundquist refererar till som inaktivitet. Man har även obstruerat mot bosättningslagen genom att av olika anledningar säga nej till alla de förslag på boendelösningar som integrationssamordnarna och andra tjänstemän presenterade från hösten 2016 t.o.m. sommaren 2017.

5. KONSEKVENSER AV KOMMUNENS IMPLEMENTERING AV BOSÄTTNINGSLAGEN

Staffanstorps kommunalpolitikernas inaktivitet, gentemot implementeringen av bosättningslagen, orsakade ett fördröjt mottagande samt tillfälliga och dåliga boenden. Det här avsnittet kommer att redovisa konsekvenserna för dem som har intresse av att bevaka bosättningslagen, intressenterna i styrningskedjan enligt Lundquist (1992, 72): kommunen, de nyanlända som har anvisats till kommunen och staten.

a. För kommunen

I det kommande avsnittet kommer det att diskuteras vilka följderna blev för Staffanstorps kommun i och med att man var inaktiv och inte ville implementera bostättningslagen.

Fördröjt mottagande

Staffanstorps kommunalpolitiker fördröjde sitt mottagande vilket gjorde att de flesta nyanlända som anvisades till kommunen under 2016 och 2017 inte flyttade dit inom de två månader som regleras i förordning SFS 2016:39. Konsekvenserna för kommunen blev att mottagandet spreds ut över en längre period och att man inte tog över ansvaret för personerna vid det datum som angavs i anvisningsbeslutet. Det fick också till följd att en del av de personer som anvisades 2016 tackade nej till anvisningen till Staffanstorp 2017 då hanteringen gått över från Arbetsförmedlingen till Migrationsverket. Dessa anvisningar ersattes inte med nya av Migrationsverket vilket gjorde att Staffanstorp totalt sett tog emot färre nyanlända än vad man skulle enligt sitt kommunal.

Tillfälliga och dåliga boenden

Trots att Staffanstorp sköt fram sitt mottagande erbjöds många av dem som anvisades till kommunen dåliga och tillfälliga boenden.⁷ Ensamstående män erbjöds en del i husvagn; barnfamiljer och ensamstående kvinnor erbjöds tillfälliga boenden på vandrarhem och i campingstugor. De flesta av dessa vandrarhem och campingar låg i andra kommuner och var väldigt kostsamma⁸ för kommunen trots att man folkbokförde personerna i den egna kommunen och därigenom kunde erhålla statliga ersättningar för dessa personer.

Förutom höga kostnader för kommunen på kort sikt orsakar dessa undermåliga boenden ett stort mänskligt lidande bland kommunens nya invånare (se mer i nästa avsnitt om nyanlända). En annan konsekvens av tillfälliga och dåliga boenden är att en del av de nyanlända som anvisats till kommunen spenderade ingen eller väldigt kort tid i kommunen. De personer som skrevs ut från Migrationsverkets boenden och därefter tackade nej till det

Trots att Staffanstorp sköt fram sitt mottagande erbjöds många av dem som anvisades till kommunen dåliga och tillfälliga boenden.

⁷ Detta berodde på det som tagits upp i ett tidigare avsnitt, att kommunen väntade med att agera till dess att Migrationsverket skrev ut personerna med hänvisning till kommunhuset med två veckors varsel.

⁸ Från 1 november 2017 till 1 februari 2018 betalade man 605 823 SEK till vandrarhem för boende för nyanlända (mejlkommunikation Staffanstorps kommun).

boende de erbjöds i Staffanstorps kommun för att de tyckte det var för dåligt och/eller tillfälligt flyttade ofta tillbaka till den kommun där de bott under asyltiden, men Staffanstorps kommun kunde ändå räkna dem som "mottagna". Detsamma gällde de nyanlända som flyttade vidare till en annan kommun efter några månader i Staffanstorp eftersom de inte var nöjda med boendet eller hade ett tillfälligt kontrakt som gjorde att de direkt började leta efter mer långvariga kontrakt i andra kommuner. Konsekvensen för kommunen blev att man har ett lägre antal nyanlända som bor i kommunen än vad som var tänkt enligt bostättningslagen. Av de som togs emot 2017 har 30 av de 96 kommunplacerade personerna lämnat kommunen. Om man jämför Staffanstorp med kringliggande kommuner som också haft problem med att hålla tidsfristen för mottagandet så är det en mycket större andel, 31 procent, som har flyttat från Staffanstorp. I Kävlinge har 15 procent av 2017 års mottagna flyttat till en annan kommun, i Vellinge 11 procent, i Malmö 4 procent, i Lund 1 procent, och i Lomma bor samtliga kvar i kommunen (Cöster 2018).

b. För de nyanlända som anvisats till kommunen

I det här avsnittet diskuteras konsekvenserna av bostättningslagen för de personer som anvisats till Staffanstorps kommun och drabbats av ett fördröjt mottagande och/eller tillfälliga/dåliga boenden. Det är viktigt att deras röster lyfts fram eftersom de har påverkats mycket av bostättningslagen och har svårt att föra fram sina åsikter i samhällsdebatten eftersom de saknar kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället.

Fördröjt mottagande

De nyanlända som anvisades till Staffanstorps kommun men inte togs emot inom de två månader som anges i anvisningsbeslutet fick bo kvar på Migrationsverkets anläggningsboenden. Många upplevde att de fick bristfällig information från Migrationsverket om sin anvisning. En del ringde upp kommunen direkt och flera besökte också kommunhuset i Staffanstorp för att försöka ta reda på vad som hände med deras anvisning. Många blev oerhört frustrerade och ledsna när kommunens integrationssamordnare, det vill säga jag eller min kollega, inte kunde ge dem något klart besked.

Många av dem som fått vänta länge på sin anvisning upplevde att de hade "slösat bort" viktiga år av sitt liv, först i väntan på besked om uppehållstillstånd och sedan i väntan på en kommunplacering. Medan de bodde på Migrationsverkets anläggningsboende kunde

de inte upprätta en etableringsplan på Arbetsförmedlingen⁹ och därmed inte ta del av deras program för nyanlända med bl.a. svenskundervisning, jobbsökning och praktik. Den stora majoriteten hade innan de anlände till Staffanstorp inte kunnat ta del av aktiviteter för att kunna närma sig den svenska arbetsmarknaden såsom den kommunala svenskundervisningen (Sfi). Eftersom man inte deltar i etableringsprogrammet har man inte heller rätt till etableringsersättningen som ligger på 308 kronor per dag utan får samma dagersättning som under asylprocessen, vilken ligger på mellan 24 och 71 kronor per dag för ensamstående vuxna (Försäkringskassan 2018, Migrationsverket 2018c) Flera beskrev också att det var frustrerande att vara kvar på anläggningsboendet och se personer flytta ut som fått sitt anvisningsbeslut långt senare men till en annan kommun än Staffanstorp.

Tillfälliga och dåliga boenden

Husvagnar

De personer som väntat längst på anvisning till Staffanstorps kommun fick sin anvisning hösten 2016. De hade bott kvar på Migrationsverkets anläggningsboende i tron att de så småningom skulle erbjudas boende i Staffanstorps kommun. Tiden gick och när de cirka ett år efter anvisningsbeslutet skrevs ut från Migrationsverkets anläggningsboende och hänvisades till kommunhuset i Staffanstorp så erbjöds de ett boende i en del av en husvagn.

Besvikelsen hos individer i den här gruppen var oerhört stor. De kunde inte acceptera att efter att de hade väntat så länge så var det boende de erbjöds del i en husvagn. De förstod inte varför det tagit kommunen upp till ett år att ordna den lösningen. De personer som erbjöds boende i husvagnar var ensamstående män. De räknades som ensamstående i Sverige men flertalet hade familjer i andra länder vilket ökade deras förtvivlan över boendesituationen. I det här boendet kunde de inte ta emot sina fruar och barn.¹⁰ De kände också att den här boendelösningen minskade deras möjligheter att

⁹ Undantag görs för personer som har haft uppehållstillstånd och varit folkbokförda i mer än ett år. Dessa personer har rätt till en etableringsplan även om de fortfarande bor på Migrationsverkets anläggningsboende (SFS 2010:409, 3a §).

¹⁰ De människor som ansökte om asyl efter 24 november 2015 och fick skyddsstatusen "alternativt skyddsbehövande" har endast i undantagsfall rätt att få återförenas med sin familj. Av de som har rätt till familjeåterförening omfattas en del av försörjningskrav och behöver ha en viss storlek på sin bostad. Två vuxna utan barn ska t.ex. ha en bostad med minst ett rum och kök eller kokvrå (Migrationsverket 2018d).

fokusera på svenskstudier och att skapa sig ett liv i Sverige. En av de som flyttade in i husvagnarna i september 2017, Wassim Allshatib, uttalade sig i Skånska Dagbladet om situationen: "Hur ska vi kunna studera svenska här? Vi har inte internet, inte någonting och mår man inte bra kan man inte göra något" (Pernbro 2017).

Deras största problem med husvagnsboendet var:

- att de behövde dela husvagn med en främmande person
- att de behövde gå utomhus för att nå toalett/dusch och kök (som alltså inte var tillgängliga i husvagnen utan fanns i separata servicevagnar)
- att de inte bodde i samhället utan avskilda på en grusplan i ett industriområde, vilket förutom känslan av att vara segregerad från resten av invånarna också skapade säkerhetsproblem. Flera av dem vittnade om att de fick utstå skrik och glåpord från förbipasserande och att det ibland på natten körde in främmande bilar på grusplanen vilket gjorde att de kände sig otrygga.
- att värmen och elektriciteten fungerade dåligt när det blev kallare utomhus.

På sin hemsida beskriver kommunen att placering i husvagn är en tillfällig lösning (Staffanstorps kommun 2017b), men personerna i husvagnarna fick beskedet att det var den enda lösningen som kommunen skulle bistå dem med och om de ville ha en annan bostad så ansvarade de själva för att hitta den (med viss assistans från kommunens integrationssamordnare). Detta besked orsakade stor frustration bland de boende som möjligtvis hade kunnat acceptera boendet i husvagnar om det var en lösning i väntan på något annat. Under hösten lyckades en del av dem hitta andra boenden i andra kommuner, ironiskt nog ofta korta kontrakt på de anläggningsboenden där de tidigare bott som asylsökande, men som nu inte längre användes av Migrationsverket, och där ägarna nu hyrde ut rum på korta kontrakt.

Vandrarhem och campingstugor

Mellan november 2017 och januari 2018 tog kommunen emot flera nyanlända barnfamiljer och ensamstående kvinnor som när de anlände till kommunen inte hade någonstans att bo. De räknades då som bostadslösa och Socialförvaltningen behövde hitta akuta boendelösningar för dem. Dessa boendelösningar var vandrarhem och campingplatser, i och utanför kommunen.

På samma sätt som för de personer som erbjudits boende i husvagnar så var besvikelsen oerhört stor. Även den här gruppen hade väntat länge på en kommunplacering till Staffanstorp, som längst 8–9 månader. Även de hade bott kvar på Migrationsverkets

anläggningsboende i tron att de så småningom skulle erbjudas eget boende i Staffanstorps kommun. När de anlände till kommunen och förstod att de skulle bo i ett tillfälligt boende och dela toalett/kök med andra personer så bröt i många fall någon av föräldrarna ihop i gråt. De hade trott att nu skulle äntligen livet i Sverige kunna börja och barnen skulle få en trygg plats och inte behöva byta skola fler gånger. När dessa förhoppningar grusades uppvisade de flesta stor frustration, ilska och förtvivlan. Föräldrarna oroade sig mycket över sina barns situation och skolgång och över att deras utveckling skulle ta skada av deras bostadssituation.

Deras största problem med dessa boendelösningar var:

- dålig standard, särskilt ett vandrarhem i Staffanstorps kommun där flera familjer med små barn placerades fick stark kritik för undermålig standard. Kritiken var att det var kallt, fuktigt och smutsigt och att det inte fanns utrymmen för barnen att gå ut och leka.
- att inte ha tillgång till egen toalett. På flera vandrarhem/campingar behövde man också gå utomhus för att komma till toaletten, vilket var problematiskt för familjer med små barn.
- att boendet låg långt bort från Staffanstorp och kommunhuset där man ofta hade möten med olika kommunala tjänstemän. Vissa familjer bodde ca 1,5 timmar bort med kollektivtrafik.

Till skillnad från i fallet med husvagnslösningarna så meddelades dessa personer att vandrarhemmet/campingstugan var en tillfällig lösning och att kommunen fortfarande ansvarade för att hitta en mer permanent lösning. När detta skulle ske kunde de inte få besked om och ovissheten skapade stor ilska och frustration. De hade ingen möjlighet att rota sig eftersom de befann sig i en tillfällig lösning. De kunde inte heller planera långsiktigt eftersom de inte visste när eller vart de skulle flytta.

Korta kontrakt

En del av de personer som anvisades till kommunen 2016 och 2017 erbjöds mer permanenta boendelösningar i vanliga bostadsområden. De flesta av dessa kontrakt var dock inte permanenta utan också till stor del tillfälliga. Det var rivningskontrakt, eller kontrakt där man visste att det fanns ett slutdatum inom två år. Personerna som erbjudits dessa boenden fick besked om att detta var det boende de skulle erbjudas i kommunen och när kontraktet var slut ansvarade de själva för att hitta en ny bostad (med viss assistans från kommunens integrationssamordnare). Vissa personer tecknade kontrakt på ett

år och ovissheten om vad som skulle hända sedan stressade många. De informerades om den svåra bostadssituationen i kommunen och uppmuntrades att söka bostäder även i andra kommuner. Många av de familjer som hade barn i skolåldern var väldigt tveksamma till detta eftersom de inte ville rycka upp barnen ännu en gång och flytta dem från skola och vänner. Deras förhoppning när de anvisades till Staffanstorp var att de skulle kunna rota sig i kommunen.

c. För staten och bosättningslagen

Att bosättningslagen inte följs av alla kommuner är problematiskt för den svenska staten som inrättat lagen. Att avvikelserna som i fallet Staffanstorp beror på att kommunalpolitikerna inte vill följa lagen gör det svårt att komma till rätta med. Svårigheterna som Sverige har att skapa en jämnare fördelning av flyktingmottagandet på nationell nivå kan också få negativa konsekvenser för arbetet med att skapa en jämnare fördelning på europeisk nivå.

Fördröjt mottagande

Enligt propositionen som föranledde bosättningslagen skulle lagen minska väntan på anläggningsboenden för personer med uppehållstillstånd varpå asylsökande kunde få dessa platser, vilket skulle göra att utgifterna för anläggningsboenden skulle minska (prop. 2015/16:54, 33). Att en kommun som Staffanstorp inte tar emot de nyanlända som anvisats till dem inom de två månaderna efter beslutet om anvisning utan de får bo kvar på Migrationsverkets anläggningsboenden på statens bekostnad i vissa fall upp till ytterligare ett år gör att utgifterna inte minskar i den utsträckning som skulle vara möjligt och att väntetiderna för de nyanlända som anvisats till Staffanstorp i många fall är fortsatt långa.

Propositionen nämner också att den förkortade väntetiden i anläggningsboende skapar förutsättningar för att barn snabbare ska kunna "etablera sig i en permanent tillvaro med skola och vänner" (prop. 2015/16:54, 36–37). För många nyanlända barn i Staffanstorp blev resultatet ett annat: de fortsatte bo i tillfälliga boenden och levde vidare med rädslan att snart slitas upp igen från den tillvaro de skapat med skola och vänner. Förutsättningarna för integration och etablering är inte de bästa för barnfamiljerna och på längre sikt kommer detta att påverka deras möjlighet till integration och självförsörjning vilket får negativa konsekvenser för hela samhället.

Tillfälliga och dåliga boenden

Bosättningslagen syftar som nämnts tidigare (se avsnitt 1b) till att skapa en jämnare fördelning av mottagandet över landet. De tillfälliga och dåliga boenden som Staffanstorps kommun har skapat medför, som beskrivs i avsnittet om konsekvenser för nyanlända, att personer tackar nej till en anvisning till Staffanstorp och återvänder till kommunen där de bodde när de sökte asyl. Kommuner som har olika former av anläggningsboenden där asylsökande bor i väntan på beslut har ofta ett väldigt lågt kommunalt eftersom de har haft ett stort tidigare mottagande av nyanlända. Detta innebär att arbetet för en jämnare fördelning mellan kommunerna motverkas.

En del av de nyanlända som anvisats till Staffanstorp sökte sig vidare efter en kortare tid i kommunen. De sökte sig inte alltid tillbaka till den kommun där de bott under asylprocessen utan även till andra kommuner. Det är svårt att uttala sig om dessa kommuners tidigare mottagande men det är tydligt att bosättningslagen inte kommer till sin rätt när en kommun som Staffanstorp skapar så pass tillfälliga eller dåliga lösningar att de anvisade personerna flyttar på sig direkt eller strax efter inflyttning.

6. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR

Bosättningslagen syftar till att öka det organiserade kommunala mottagandet av nyanlända och till att omfördela mottagandet så att det blir jämnare fördelat efter kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och tidigare mottagande av asylsökande och nyanlända. Enligt Lundquists (1992) teorier förutsätter en framgångsrik implementering av lagen att kommunerna förstår, kan och vill följa lagen. Den här rapporten argumenterar för att anledningen till att Staffanstorps kommun inte följt lagen, utan tagit emot efter anvisningsdatum och placerat personer utanför den egna kommunen, i grunden beror på att man inte vill implementera lagen. I Lundquists termer har Staffanstorps kommun protesterat mot lagen genom inaktivitet, genom att fördröja mottaganden och inte agera förrän Migrationsverket meddelar att personerna anländer till kommunen om två veckor.

Detta agerande har gjort att Staffanstorps kommun har tagit längre tid på sig att ta emot nyanlända än vad bosättningslagen kräver. Det har också gjort att man 2016 inte tog emot det antal

nyanlända som kommunen anvisats. Följderna av inaktiviteten är att man har många tillfälliga och dåliga boenden som också är väldigt kostsamma för kommunen. I propositionen 2015/16:54 diskuteras att lagen kan komma att kräva att kommuner som tidigare haft ett lågt mottagande investerar i bostadsbyggande och insatser som tillgängliggör bostäder (prop. 2015/16:54, 35). Detta sker dock inte i de kommuner liksom Staffanstorps kommun som inte vill implementera lagen.

De som drabbats hårdast av Staffanstorps inaktivitet är de nyanlända personer som fått vänta på att få flytta till kommunen. Deras tillgång till etableringsinsatser har fördröjts och väntan har skapat stor frustration. När de efter denna väntan skrevs ut från Migrationsverkets anläggningsboenden möttes de av tillfälliga och dåliga boenden, som orsakade förtvivlan och oro. Barnen som hamnade i dessa tillfälliga boenden drabbades genom att de inte kunde rota sig med skola och vänner och riskerade att få uppehåll i sin skolgång.

Förslag till förändringar

1. Regeringen bör initiera den översyn som nämns i propositionen (2015/16:54, 19) för att följa upp boendesituationen för de nyanlända som inte bosätter sig i de kommuner de anvisats till.

2. Regeringen bör följa upp lagens tillämpning och utreda sanktionsmöjligheten för de kommuner som inte "tillräckligt snabbt uppfyller sin skyldighet" (prop. 2015/16:54, 25). Det är viktigt att dessa potentiella sanktioner utformas på ett sådant sätt så att kommuner inte kan "köpa sig fria" från det gemensamma ansvaret utan att kommuner drabbas av sanktioner om de inte har en ordentlig planering för sitt mottagande och inte håller sig till den planeringen. Det vore också önskvärt att kunna premiera de kommuner som skapar möjligheter som gör att nyanlända väljer att bo kvar i kommunen under etableringstiden och ännu längre.

3. Regeringen bör se till att ansvaret för de nyanlända verkligen överförs till kommunen vid anvisningsdatumet. Om kommunen inte kan erbjuda ett boende vid det datumet så bör kostnaderna för personen på Migrationsverkets anläggningsboende och uppehålle övergå till kommunen. Migrationsverket bör fakturera kommunerna som låter sina anvisade personer bo kvar på dess anläggningsboenden efter anvisningsdatumet.

4. Migrationsverket bör ändra sin hantering kring när en person räknas som mottagen. Detta skulle kräva en lagändring och därför behövs också agerande från riksdag och regering. För närvarande räknas en person som mottagen när den skrivits ut från Migrationsverkets anläggningsboende. Detta bör ändras och en nyanländ person bör räknas som mottagen när den folkbokförts i anvisningskommunen. Detta för att undvika att kommuner erbjuder nyanlända boenden i andra kommuner än den egna och för att försöka se till så att kommuner inte erbjuder bostäder som gör att personer tackar nej direkt vid inflyttningen.

5. Regeringen bör se till att kommunerna tar sitt bostadsförsörjningsansvar generellt sett och inte bara för de grupper som anvisas via bosättningslagen. Tidigare rapporter har presenterat förslag på hur detta kan gå till. I Boverkets slutrapport som analyserade den boendesociala situationen för asylsökande och nyanlända och överlämnades till regeringen 2015 föreslår man att staten skapar processer som gör att det byggs bostäder för de hushåll och grupper som har lägst inkomster (Boverket 2015b, 11). Professor Hans Lind föreslår i boken *Åtkomliga bostäder* att staten ska gå in och ta över planeringen i de kommuner som inte planerar på ett sådant sätt som gör att alla inkomstgrupper kan hitta en bostad (Lind 2016, 15, 130). Det är oerhört viktigt att kommunernas bostadsförsörjningsansvar hanteras för att undvika att grupp ställs mot grupp, och att andra socialt utsatta grupper känner sig ofördelaktigt behandlade, vilket riskerar att öka främlingsfientligheten. Att se till att alla kommuner tar sitt bostadsförsörjningsansvar är också en grundförutsättning för att bosättningslagen ska kunna fungera så att inte ovilliga kommuner kan fortsätta avsäga sig ansvar för flyktingmottagandet genom att säga att de inte har några bostäder och göra så att inkomstklyftorna och segregationen fortsätter öka.

6. Kommuner bör acceptera bosättningslagen och se de nyanlända som fullvärdiga kommuninvånare med både svårigheter och möjligheter. De bör inkludera gruppen nyanlända i sina riktlinjer för bostadsförsörjning och ta ett större ansvar för att bostadsbristen i den egna kommunen utrotas. Regionala samrådet för etablerings- och flyktingfrågor i Stockholms län har tagit fram en rapport som sammanfattar vad som krävs för att kommunerna ska lyckas med bostadsutmaningen och det är "visioner, politisk vilja, mod, nytänkande, kreativitet och snabba processer" (2016,

54). Inspiration och idéer till boendelösningar hittar man förutom i den rapporten även på SKL:s hemsida, i Boverkets delrapport från 2015 och i Linds bok från 2016 (Regionala samrådet för etablerings- och flyktingfrågor 2016, SKL 2017, Boverket 2015a, Lind 2016).

7. Kommuner bör (liksom regeringen i punkt 5) motverka att grupper ställs mot varandra. Rapporten från Stockholms län föreslår att kommunerna arbetar aktivt med att informera allmänheten och föra en dialog kring allas rätt till bostad för att undvika detta. Slutligen lyfter rapporten fram de möjligheter som kan skapas i kommuner som anstränger sig för att följa bosättningslagen: "i bästa fall kan mottagandet av det stora antalet nyanlända förändra spelplanen och öppna upp för nya bostadslösningar som också kommer andra målgrupper till godo" (Regionala samrådet för etablerings- och flyktingfrågor 2016, 57).

KÄLLFÖRTECKNING

Boverket. 2009. *Mellan uppehållstillstånd och bostad. En kartläggning av nyanlända flyktingars bostadssituation*. Rapport.

Boverket. 2015a. *Nyanländas boendesituation: delrapport*. Rapport 2015:10.

Boverket. 2015b. *Boendesituation för nyanlända: slutrapport*. Rapport 2015:40.

Boverket. 2016. Tänk efter före! 9 februari 2016.
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/flyktingsituationen/tillfalligaanlaggningsboenden/allmant/att-tank-a-pa/> (Hämtad 180207)

Boverket. 2017. Bostadsmarknadsenkäten 2017. 4 maj 2017.
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/> (Hämtad 180207)

Boverket. 2018. Bostadsmarknadsenkäten 1998-2017. Statistik på utvecklingen av kommunernas bedömning av bostadsmarknadsläget för åren 1998-2017 på aggregerad nivå, sammanställt av Enheten för boende och stadsutveckling. E-post 12 februari.

Cöster, Martin; regional expert, Migrationsverket. 2018. E-post 9 februari och 23 februari.

Försäkringskassan. 2018. Om du deltar i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen.
<https://www.forsakringskassan.se/privatpers/arbetssokande/om-du-deltar-i-etableringsprogrammet-hos-arbetsformedlingen> (Hämtad 180326)

Hagström, Mirjam. 2009. "Winners and Losers? The Outcome of the Dispersal Policy in Sweden". I Pieter Bevelander, Mirjam Hagström och Sofia Rönnqvist (red.). *Resettled and Included? The employment integration of resettled refugees in Sweden*. Malmö: Malmö universitet, 159–190.

Holmlin, Gunilla; integrationsutvecklare, Länsstyrelsen Skåne. 2018. E-post 5 februari.

Kommun- och landstingsdatabasen. 2016. Bostäder med hyresrätter, antal/1000 inv.
https://www.kolada.se/?_p=jamforelse&unit_id=16631&tab_id=84105 (Hämtad 180207)

Kommun- och landstingsdatabasen. 2017. Kommunmottagna i flyktigmottagandet senaste 24 mån med uppehållstillstånd, antal/1000 inv.(Trend, Urval: Kommuner med 20 000 - 29 999 invånare)

https://www.kolada.se/index.php?_p=jamforelse&unit_id=16631&tab_id=84105 (Hämtad 180207)

Lind, Hans. 2016. *Åtkomliga bostäder: så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*. Stockholm: SNS Förlag.

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

Migrationsverket. 2016. Vanliga begrepp när det gäller statliga ersättningar. 7 december 2016.

<https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Vanliga-begrepp.html> (Hämtad 180205)

Migrationsverket. 2017. Kommunmottagna tidigare år. 26 mars 2018. <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/Kommunmottagna--tidigare-ar.html> (Hämtad 180326)

Migrationsverket. 2018a. Översikter och statistik från tidigare år, beviljade uppehållstillstånd 2009-2017. 4 januari 2018.

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html> (Hämtad 180205)

Migrationsverket. 2018b. Kommuntal 2017 och mottagna 2016 och 2017. 2 februari 2018. <https://www.migrationsverket.se/download/18.4100dc0b159d67dc6143352/1517576170173/Kommuntal%20och%20mottagande.pdf> (Hämtad 180207)

Migrationsverket. 2018c. Ekonomiskt stöd för asylsökande. 3 januari 2018. <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Ekonomiskt-stod.html> (Hämtad 180326)

Migrationsverket. 2018d. Familjeåterförening. 8 februari 2018. <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Efter-beslut/Om-du-far-stanna/Familjeaterforening.html> (Hämtad 180326)

Pernbro, Marianne. 2017. "Kommunen placerar nyanlända i husvagn". *Skånska Dagbladet*. 22 september. <http://www.skd.se/2017/09/22/kommunen-placerar-nyanlanda-i-husvagn/> (Hämtad 180326)

Regionala samrådet för etablerings- och flyktingfrågor. 2016. *Bosättning av nyanlända: Utmaningar och möjligheter i Stockholms län*. Rapport nummer 2016:12 i Länsstyrelsens rapportserie.

SCB. 2016. Antal lägenheter efter region, hustyp och upplåtelseform (inklusive specialbostäder). År 2013 - 2016. http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0104/BO0104T04/?rxid=a3dfded9-7b0a-42df-adb5-0fedff1be19a (Hämtad 180207)

Sjö, Björn. 2012. "Allmännyttan får säljas ut". *Sydsvenskan*. 14 februari.

SKL. 2017. Lokala exempel, anvisning av boenden och bostäder till nyanlända. <https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagande/integration/idebankforintegrationsarbetet/bostaderochbosattning.4409.html> (Hämtad 180219)

Staffanstorps kommun. 2017a. Kommun. <https://staffanstorp.se/kommun-och-politik/om-kommunen/> (Hämtad 180210)

Staffanstorps kommun. 2017b. Tillfällig boendelösning för vuxna ensamkommande nyanlända. <https://staffanstorp.se/2017/09/22/tillfallig-boendelosning-for-ensamkommande-nyanlanda/> (Hämtad 180211)

Sundin, Kenneth. 2017. "Staffanstorps lösning på bostadsbristen för nyanlända". SVT. 22 september. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/staffanstorps-losning-pa-bostadsbristen-for-nyanlanda> (Hämtad 180326)

Sveriges riksdag. 2016. Debatt om förslag Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. http://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/ett-gemensamt-ansvar-for-mottagande-av-nyanlanda_H301AU4 (Hämtad 180206)

Sydsvenskan. 2017. "Ledare: Staffanstorps husvagnar är en skam för Skåne". *Sydsvenskan*. 23 november. <https://www.sydsvenskan.se/2017-11-23/staffanstorps-husvagnar-ar-en-skam-for-skane> (Hämtad 180326)

Offentliga handlingar

A2015/1726/IU: svar nr 56. 2015. Yttrande över betänkande Ds 2015:33 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. 31 augusti 2015.

Dir. 2015:107. Kommittédirektiv Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. 5 november 2015.

Ds 2015:33. Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. 2015.

Motion 2015/16:3289. med anledning av prop. 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. 2015.

Motion 2015/16:3290. med anledning av prop. 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. 2015.

Prop. 2015/16:54. Regeringens proposition Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. 26 november 2015.

SFS 2000:1383. Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. 14 december 2000.

SFS 2010:408. Förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. 20 maj 2010.

SFS 2010:409. Förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. 20 maj 2010.

SFS 2016:38. Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. 4 februari 2016.

SFS 2016:39. Förordning om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. 4 februari 2016.

SFS 2016:40. Förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner. 4 februari 2016.

