

# Politiska beslut på kommunal nivå

En studie om Malmö stads flyktingmottagande

# Abstract

Since the 1980's, the municipalities in Sweden are independent actors in the reception of refugees. The local refugee reception occurs through a signed agreement between the Swedish state and the municipality. In this thesis I examine what kind of motives and arguments effects the decision of the local refugee policy, by a case study of the City of Malmö.

In this study, a rational theory of motives and arguments, and a theory of symbolic politics, applies in purpose to answer the question of how Malmö motivates and argues for it's local reception of refugees. By also applying a theory of what factors that affects the local refugee policy, it becomes clear that the decision makers in Malmö makes their combined decision in the issue of the local refugee reception based on different causes.

Malmö has a local refugee reception. It is evident that decisions in the political area are made by what kind of signals Malmö sends out. It is also a question of responsibility. Both rational arguments and symbolic politics are being used. Ideological views and the question of economic matter motivate the participants' decisions.

*Nyckelord:* Malmö stad, kommunalt flyktingmottagande, rationella motiv, symbolpolitik

*Antal ord:* 9739

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning	1
1.2	Forskningsproblem, motivering och avgränsning	2
1.3	Teoretisk ansats	3
1.4	Uppsatsens disposition	3
<b>2</b>	<b>Metod och material</b>	<b>5</b>
2.1	Orsaksanalys	6
2.2	Material	6
2.2.1	Intervjumaterial	7
2.2.2	Begränsningar i materialet	7
<b>3</b>	<b>Flykting- och invandrarbegrepp</b>	<b>9</b>
3.1	Flykting- och invandringspolitik	9
3.2	Asylsökande	9
3.3	Flykting	9
3.4	Kommunalt flyktingmottagande	10
<b>4</b>	<b>Teoretiskt ramverk</b>	<b>11</b>
4.1	Faktorer som påverkar kommunalt flyktingmottagande	11
4.2	Rationella motiv och argumentationer	13
4.2.1	Kritik mot teori om rationella motiv och argumentationer	14
4.3	Symbolpolitik	14
4.4	Operationalisering	15
4.4.1	Rationella motiv i flyktingmottagningsfrågan	16
4.4.2	Symbolpolitiska motiv i flyktingmottagningsfrågan	16
<b>5</b>	<b>Empiri</b>	<b>17</b>
5.1	Kommunal flyktingpolitik	17
5.2	Malmö stads flyktingpolitik	17
5.2.1	Sammanträde i kommunfullmäktige den 22 september 2011	18
5.2.2	Sammanträde i kommunfullmäktige den 19 september 2007	19

<b>6</b>	<b>Analys och resultat.....</b>	<b>22</b>
6.1	Malmös beslut i flyktingmottagningsfrågan .....	22
6.2	Motiv och argument i flyktingmottagningsfrågan .....	23
6.2.1	Ekonomisk faktor.....	23
6.2.2	Kommunala resurser .....	24
6.2.3	Ansvarstagande .....	24
6.2.4	Signalvärde .....	25
6.2.5	Övriga faktorer.....	25
6.3	Resultat .....	26
<b>7</b>	<b>Slutsats .....</b>	<b>28</b>
<b>8</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>30</b>

# 1 Inledning

Personer väljer av olika anledningar att lämna sina hemländer för att söka boende i nya länder. International Organization for Migration uppskattar att det i dagsläget finns 140 miljoner migranter runt om i världen, vilket motsvarar 3,1 procent av världens totala befolkning (IOM).

Migrationsströmmarna följer naturligt av den globaliseringsprocess som världen nu upplever och det är högst sannolikt att globaliseringen av migrationsströmningen kommer att fortsätta (Wihtol de Wenden, 2007: 54).

15,4 miljoner av världens migranter utgörs av människor på flykt (IOM). Dessa människor är på flykt antingen i sitt eget hemland eller i ett annat land (UNHCR).

Europa är i dag den kontinenten som är målet för många av världens migranter (Wihtol de Wenden, 2007: 55). Bland de europeiska länderna har Sverige kommit att bli slutdestinationen för många av de asylsökande som söker sig till Europa, och detta har resulterat i att Sverige många gånger under den senaste tioårsperioden legat i toppen av de EU-länder som tar emot flest asylsökande (Migrationsverket I, 2010: 5).

Denna utveckling har resulterat i att migrations- och flyktingströmmar är en del av Sveriges vardag, där nya flyktingar och asylsökande ständigt söker sig hit i hopp om ett tryggare liv (SOU 2010:16: 27). Under 2000-talet har Sverige i genomsnitt tagit emot närmare 10 000 flyktingar årligen (Johansson, 2011: 18).

I början av 2000-talet bodde omkring en miljon människor i Sverige som hade lämnat sitt hemland och flyttat hit. Det motsvarade då närmre tolv procent av den totala svenska befolkningen (SOU 2010:16: 27).

## 1.1 Syfte och frågeställning

Att kontrollera invandringen till ett land har kommit att bli en viktig politisk fråga (Pécoud – de Guchteneire, 2007: 2). Sverige är en demokrati som aktivt ska värna om de demokratiska idealen och de mänskliga rättigheterna. En del i arbetet av detta värnande är att människor på flykt från förföljelse och förtryck ska ha möjligheten att söka skydd i Sverige (Migrationsverket I). Den svenska regeringen har beslutat att Sverige ska ha en human politik gällande flyktingmottagning och asylsökande, vilket innebär att Sverige erbjuder ett mer utbrett skydd för människor på flykt än vad internationella överenskommelser har slagit fast ska gälla (Justitiedepartementet I).

Medan vissa av landets kommuner tar emot en stor del av den flyktingkvot som kommer till Sverige, väljer andra kommuner att inte ta emot några flyktingar

alls (Rothenborg, 2007). Kommuner kan inte tvingas till att ta emot flyktingar eftersom politikområdet är uppbyggt på frivilliga överenskommelser som tecknas mellan stat och kommun. Den svenska staten har inte några medel att utöva makt på detta område (Bengtsson, 2002: 122).

Malmö stad<sup>1</sup> (hädanefter Malmö) har en lång tradition av ett lokalt flyktingmottagande. Lika länge har det även funnits kritik inom kommunen riktad mot mottagandet av flyktingar. Under perioder har det även på beslutsfattande nivå inom kommunen funnits hotelser om att Malmö helt bör sluta att ta emot flyktingar. Trots svaga opinioner och att det inom kommunen har riktats kritik mot det kommunala flyktingmottagandet har Malmö år efter år fortsatt ha en hög flyktingkvot (Bäck – Soininen, 1998: 33). Kommunen tog under perioden januari 2005 – juni 2010 emot 5 046 flyktingar, vilket motsvarar 1,72 procent mottagna flyktingar i förhållande till befolkningen<sup>2</sup> (SVT). Detta innebar att Malmö procentuellt sett tog emot fler flyktingar än vad både Stockholm och Göteborg gjorde under den nämnda femårsperioden.

Kandidatuppsatsens syfte är att undersöka vad som orsakar Malmös beslut i flyktingmottagningsfrågan. De motiv och argument som besluten grundas på kommer att studeras. Jag vill undersöka vilka motiv som ligger bakom utformandet av det lokala flyktingmottagandet och hur Malmös argumenterar för sin ståndpunkt. Jag vill även finna vilka faktorer som tycks var avgörande när beslut fattas inom detta politikområde. På så sätt hoppas jag finna svar på varför Malmös utformande i det kommunala flyktingmottagandet ter sig som det gör.

Min forskningsfråga blir följande:

- *Hur motiverar och argumenterar Malmö stad sitt beslut i flyktingmottagningsfrågan?*

## 1.2 Forskningsproblem, motivering och avgränsning

Jag ämnar undersöka svensk migrations- och flyktingpolitik, med inriktning och avgränsning på kommunal flyktingpolitik. Kandidatuppsatsen utgörs av en empirisk samhällsvetenskaplig studie (Esaiasson m.fl., 2007: 25), där ett lokalt perspektiv på så sätt kommer att vara utgångspunkten för studien. Det empiriska fallet utgörs av kommunfullmäktiges beslut om utformandet av Malmös flyktingmottagande från 2007 och 2011. Således ges lite utrymme till flyktingpolitik på internationell och nationell nivå.

Val av ämne görs då jag anser att forskningsproblemet är intressant och går att ses utifrån ett brett samhällsligt perspektiv (Esaiasson m.fl., 2007: 31). Detta då

---

<sup>1</sup> Även kallad Malmö kommun eller Malmö. Enligt SKL:s kommungruppsindelning betecknas Malmö som en storstad (SKL, 2010).

<sup>2</sup> Stockholm tog under samma femårsperiod emot 9 838 flyktingar, vilket motsvarar 1,19 procent mottagna flyktingar i förhållande till befolkningen. Göteborg tog emot 6 379 flyktingar, vilket motsvarar 1,26 procent.

det finns regelverk på statlig nivå om hur flyktingpolitiken ska se ut i Sverige (Justitiedepartementet I), samtidigt som landets kommuner har självstyre och själva har bestämmanderätt över vilken politik som ska föras i kommunerna (SFS 1974:152, 1 Kap, 1 §).

Ämnet är också intressant då det råder en viss ovisshet inom politikområdet. Det är svårt att exakt veta hur många flyktingar som kommer att söka sig till Sverige och hur många av dessa som kommer att ges uppehållstillstånd och som på så sätt kommer att fördelas ut i landets kommuner. Det finns således ett osäkerhetsmoment som sträcker sig från den internationella arenan ner till lokal nivå hos kommunerna (Bengtsson, 2002: 133).

### 1.3 Teoretisk ansats

Då kandidatuppsatsen syftar till att studera och analysera Malmös motiv och argument i flyktingmottagningsfrågan krävs att relevant teori appliceras på empirin. För att kunna svara på forskningsfrågan, behövs teori om kommunalt flyktingmottagande. Teori om vilka faktorer som påverkar utformningen av det lokala flyktingmottagandet används därför i studien. Detta för att förstå vilka faktorer inom just flyktingmottagningsfrågan som är av central vikt när beslut fattas i detta politikområde.

Eftersom mitt forskningsproblem även berör hur motiv och argument används för att påverka ett beslut, utökas teoriavsnittet med teori om rationella motiv och argumentering samt teori om symboler i framförandena, det vill säga symbolpolitik. Sådan teori används i syfte av att kunna undersöka om motiven och argumenten som används är av rationell eller symbolpolitisk karaktär.

De två teorierna om motiv och argumentation inom det politiska systemet kan ställas mot varandra. Medan den rationella teorin ser att beslut fattas utifrån ett rationellt tillvägagångssätt där logiska och förnuftiga motiv används, anser teori om symbolpolitik att människan handlar utifrån ett känslomässigt sätt och att känsloladdade symboliska motiv och argument används för att fatta ett beslut (March – Olsen, 1979: 48)(Kufman, 2006: 49).

### 1.4 Uppsatsens disposition

Hittills har kandidatuppsatsens forskningsproblem introducerats. Syfte och frågeställning har presenterats, samt har studiens teoretiska ansats beskrivits.

I kapitel två kommer metodval och material att redovisas. Begrepp rörande flykting och invandring definieras i kapitel tre och studiens teoretiska ramverk presenteras i kapitel fyra.

Syftet med teoriavsnitten är dels att ange teori om faktorer som påverkar det kommunala flyktingmottagandet och dels beskriva de två olika teorierna om hur

motiv och argument kan användas och framställas på; rationell teori om motiv och argument och symbolpolitik.

En operationalisering kommer därefter att ske. Teorierna som används blir mätbara genom att jag tilldelar de teoretiska definitionerna flera operationella indikatorer (Esaiasson m.fl., 2007: 60). Uppsatsen strävar i detta avseende om att uppnå hög validitet (Teorell – Svensson, 2007: 57), där de teoretiska definitionerna överstämmer väl med de olika mätbara indikatorerna som teorierna kommer att tilldelas. Operationaliseringen består av två olika delar; rationella motiv i flyktingmottagningsfrågan och symbolpolitiska motiv i flyktingmottagningsfrågan. Dessa ses således som mätbara instrument som sedan kommer att appliceras på fallet Malmö i hopp om att finna de orsaker och faktorer som påverkar kommunens beslut i flyktingmottagningsfrågan.

Teoriavsnittet följs i kapitel fem av ett empiriskt avsnitt där en redogörelse görs över kommunalt flyktingmottagande. Detta följs av Malmös flyktingmottagande där huvudvikten läggs vid presenterandet av kommunfullmäktiges beslut om utformningen av det lokala flyktingmottagandet. Detta sker genom studerandet av de två senaste sammanträdena där beslut fattades i frågan, 2011 och 2007.

Kandidatuppsatsens sjätte kapitel består av analys och resultat. Här besvaras forskningsfrågan genom att applicera de konstruerade indikatorerna på kommunfullmäktiges beslut. Ett resonemang kommer att föras kring de likheter och skillnader som finns mellan teorin och orsaken till den verkliga flyktingmottagningen. Kandidatuppsatsen avslutas i kapitel sju med att forskningsfrågan besvaras och mina slutsatser delges.

## 2 Metod och material

I min studie använder jag mig av kvalitativ metod då syftet är att komma nära det fall som jag undersöker (Teorell – Svensson, 2007: 10). En fallstudie genomförs där Malmö utgör fallet och där flyktingmottagning är det politikområde som undersöks. En fallstudie väljs då jag vill mer på djupet studera Malmös beslut om flyktingmottagning. Jag hoppas i och med detta komma nära fallet och vill både försöka förstå hur beslutsfattandet går till samt finna de orsaker som förklarar Malmö beslut i flyktingmottagningsfrågan.

Val av fall sker utifrån kriteriet om att fall av relevans och betydelsefullhet för studien ska väljas (Teorell – Svensson, 2007: 222). Mot bakgrund av detta väljs Malmö som studieobjekt då kommunen dels har en lång erfarenhet av lokalt flyktingmottagande och dels att närmare 30 procent av kommunens befolkning är födda i utlandet (Malmö stad I). Av detta följer att Malmö ses som ett intressant fall för kandidatuppsatsens forskningsområde. Då Malmö väljs som studieobjekt är det just denna kommun som jag kommer kunna uttala mig om.

Eftersom jag kommer att stödja min problemundersökning på redan befintliga empiriska observationer om svensk flyktingpolitik och prövar teorier som redan finns på området, hoppas jag kunna bidra med fakta till den redan befintliga forskningen inom mitt studieområde. Kandidatuppsatsen strävar på så sätt efter att uppnå kumulativitet och ambitionen om att leva upp till kravet om inomvetenskaplig relevans (Teorell – Svensson, 2007: 18).

Jag hoppas med mitt val av ämne kunna bidra med fakta och kunskap till det globala samhälle som vi i dag lever i. Mitt forskningsämne om migrations- och flyktingpolitik är inte enbart ett intressant område att studera inom det vetenskapliga studiet av politik, utan det är även betydelsefullt för samhället i sin helhet. Detta resulterar i att ambitionen om utomvetenskaplig relevans uppnås (Teorell – Svensson, 2007: 18). Detta då de beslut som tas inom migrations- och flyktingpolitiken påverkar hela samhället. Det är inte enbart flyktingarna och asylsökande som söker sig till Sverige som blir påverkade av de politiska besluten som fattas här, utan även den svenska befolkningen som kan komma att påverkas. Människor som migrerar till Sverige måste ha boende, skola, arbete etc. när de kommer hit. Med detta följer en rad politiska beslut, vilket påverkar såväl de som har invandrat till Sverige samt den lokala befolkningen som redan bor i kommunen.

Innan jag kan förklara varför kommunen fattar de beslut som det gör, kommer jag först behöva beskriva hur förhållandena ser ut. På så sätt har kandidatuppsatsen även beskrivande ambitioner. Jag kommer att beskriva vilka beslut som har tagits i Malmö för att sedan kunna gå vidare till den förklarande analysen (Teorell – Svensson, 2007: 23). Ambitioner finns om att både beskriva

hur Malmös beslut har fattats samt att förklara varför Malmös flyktingmottagande är utformat som det är.

## 2.1 Orsaksanalys

I kandidatuppsatsen vill jag finna den eller de faktorer som orsakar Malmös flyktingmottagning, samt hur motiv och argument som leder till att beslut fattas har framställs. Detta kommer att ske genom en orsaksanalys (Teorell – Svensson, 2007: 27) där de politiska motiven och argumenten från politikerna ses som det som orsakar utformandet av det lokala flyktingmottagandet. En sådan analys kommer att genomföras då avsikten är att förklara vilka motiv och argument som ger upphov till stadens beslut. Jag kommer med andra ord att söka förklaring till Malmös beslut genom att undersöka stadens motiv och argument till varför flyktingmottagandet är utformat som det är.

En orsaksanalys väljs, till skillnad mot en effektanalys, då syftet med studien inte är att se till konsekvenserna av utformandet av det kommunala flyktingmottagandet. Fokus riktas istället mot vad som orsakar fattandet av beslutet. Då motiv och argument är det som studeras kommer jag därför inte kunna uttala mig om effekterna som har skett till följd av det fattade beslutet.

## 2.2 Material

Utgångspunkten för kandidatuppsatsen kommer vara litteratur om kommunalt flyktingmottagande. Andra författare<sup>3</sup> har intresserat sig för mitt problemområde och jag kommer på så sätt att stödja min studie på redan befintliga empiriska observationer om svensk flyktingpolitik.

Gällande teori om kommunalt flyktingmottagande samt hur den svenska kommunala flyktingpolitiken har utvecklats kommer studier gjorda av Marie Bengtsson, Maritta Soininen samt författarparet Marie Demker och Cecilia Malmström utgör huvuddelen för detta. Litteratur skriven av James March och Johan Olsen utgör grunden i teorin om hur motiv och argument kan framställas. Dessa två författare har skrivit en rad böcker sedan slutet av 1970-talet och framåt. Tre av dessa böcker kommer här att användas<sup>4</sup>. Medan dessa två författare mer fokuserar på rationella motiv och argument används ett flertal olika artikelförfattare<sup>5</sup> till redogörelsen om symbolpolitisk teori. Då min studies teoridel

---

<sup>3</sup> För vidare läsning se exempelvis Bengtsson, 2002; Demker – Malmström, 1999; Soininen, 1992.

<sup>4</sup> *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen* från 1994; *Decisions and Organizations* från 1988; *Ambiguity and Choice in Organizations* från 1979.

<sup>5</sup> Exempelvis Kaufman, Stuart J. och Saxer, Ulrich

bygger på tidigare forskning och publicerade texter är det sekundärmaterial som används.

Material om Malmös beslut i flyktingmottagningsfrågan utgörs av primärmaterial. Dels hämtas primärmaterial från protokoll, handlingar och webb-tv från kommunfullmäktige och dels genom intervju med den handläggande tjänstemannen av utformandet av Malmös flyktingmottagande. Det empiriska materialets mångfald ökar eftersom flera olika källor används och med det ökar trovärdigheten i studiens empiriska avsnitt (Esaiasson m.fl., 2007: 325).

Kandidatuppsatsen består av olika typer av material i form av både primär- och sekundärkällor, vilket bidrar till att inga slumpmässiga och osystematiska fel görs i studien (Esaiasson m.fl., 2007: 70).

### 2.2.1 Intervjumaterial

Intervju har gjorts med Gunnar Bergström, utbildningssekreterare vid Stadskontoret i Malmö och handläggare av ärendet om ”Överenskommelse om flyktingar och andra skyddsbehövande”. En telefonintervju på cirka 10 minuter har genomförts med Bergström i syfte att komplettera protokoll och webb-tv från Malmö kommunfullmäktige. Intervjun bestod dels i att Bergström fick prata fritt om hur processen som har föregått beslutet om Malmös flyktingmottagande har sett ut och dels svara på mina intervjufrågor.

Bergströms används som källa då han bidrar med information till hur beslutet om flyktingmottagning har sett ut i Malmö. Intervjun med Bergström är av informantkaraktär (Esaiasson m.fl., 2007: 258), där han berättar hur beslutsplaneringen har sett ut. Denna informantundersökning skiljer sig från en respondentundersökning där svarspersonen egna subjektiva bild och åsikter av verkligheten istället ges (Esaiasson m.fl., 2007: 259).

Intervjun med Bergström valdes att göras i enhet med hans yrkesroll som handläggare av ”Överenskommelse om flyktingar och andra skyddsbehövanden” 2007 och 2011. Då intervjun ses som informantkaraktär kommer hans utsagor utstå samma källkritik som en sekundärkälla. Bergström bedöms som en trovärdig källa, eftersom han personligen har tagit del av arbetet inför kommunfullmäktiges beslut. Det som dock måste tas in i beaktning är att hans personliga åsikter kan färga de svar som han ger. Eftersom andra primärkällor även används för att undersöka Malmös beslut, kommer Bergströms utsagor stödjas av dessa källor.

### 2.2.2 Begränsningar i materialet

Genom att mitt empiriska material består av skriftliga protokoll, rörliga bilder och ljud från kommunfullmäktiges sammanträden samt intervjun med Bergström hoppas jag få en så fullständig bild av kommunens motivering och argumentation som möjligt. Detta eftersom de olika delarna av materialet kompletterar varandra.

Konsekvensen av att mitt material om Malmös beslut till största del grundas på offentliga utsagor är att begränsningar kommer att finnas om att hitta de

verkliga orsakerna till varför kommunfullmäktige fattade sitt beslut. Fokus är istället riktad mot de offentliga uttalandena och då kommer svårigheter finnas i att få fram olika bakomliggande åsikter som inte alltid lyfts fram i den offentliga debatten. På så sätt finns det en begränsning i materialet, men då det är motiv och argument som jag vill studera hoppas jag att det material som används kan kringgå dessa begränsningar. Detta eftersom det är de officiella uttalanden som delges allmänheten som jag vill undersöka. Fördelen med att studera offentliga protokoll (Jacobsson, 1997: 324) och sammanträden i kommunfullmäktige är att beslutsfattarna officiella åsikter och beslut tillkännages i sådana anföranden.

## 3 Flykting- och invandrarbegrepp

### 3.1 Flykting- och invandringspolitik

I kandidatuppsatsen kommer benämningen av flykting- och invandringspolitik ske i enighet med Boswells definition av flykting- och invandringspolitiken. Hon anser att politikområdet betecknar den lagstiftning och statliga program som berör inresa, bosättning samt rättigheter för invandrare och flyktingar i värdlandet (Boswell, 2009: 14).

Sveriges riksdag och regering bestämmer och fastställer regelverket för den svenska migrations- och asylpolitikens inriktning. Inom detta politikområde omfattas flykting- och invandringspolitik tillsammans med återvändande, stöd för återvandring samt de förbindelser som finns mellan migration och utveckling (Justitiedepartementet II).

### 3.2 Asylsökande

Vilka människor som har rätten till asyl i Sverige regleras av utlänningslagen. Enligt denna lag är asyl ett uppehållstillstånd som beviljas en person därför att han eller hon är flykting (SFS 2005:716: Kap 1, 3 §.). En person<sup>6</sup> som ansöker om skydd i Sverige är asylsökande till dess att ansökan är avgjord (Migrationsverket II, 2010: 9). Om asylsökande får lov att stanna i Sverige upphör personen att vara asylsökande och blir istället flykting (Bengtsson, 2002: 28).

### 3.3 Flykting

---

<sup>6</sup> Antalet asylsökande som söker sig till Sverige påverkas i stor utsträckning av de väpnade konflikter som pågår i omvärlden (Migrationsverket I, 2010: 6). År 2010 sökte 31 819 personer asyl i Sverige. Året innan sökte 24 194 personer asyl (SCB). Av de personer som ansökte om svenskt asyl under perioden 2001 – 2006 fick mellan 33 – 45 procent uppehållstillstånd (Migrationsverket I, 2010: 7).

Bengtsson anser att definitionen om vilka egenskaper som innefattar flyktingbegreppet är omtvistat och omdiskuterat (Bengtsson, 2002: 28). Den definition av flyktingbegreppet som är internationellt accepterad finns i FN:s Genèvekonvention från 1951 (Demker – Malmström, 1999: 40).

I Genèvekonvention ses en flykting vara av en person ”som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av hemlandets skydd” (Genèvekonvention, 1951: artikel 1 A 2).

I Sverige anses, förut Genèvekonventions flyktingdefinition, även personer som uppehåller sig utanför sitt hemland på grund av välgrundad fruktan för att straffas med döden eller utsätts för tortyr, på flykt från väpnad konflikt eller på grund av kön eller homosexualitet som flyktingar (Demker – Malmström, 1999: 40).

### 3.4 Kommunalt flyktingmottagande

Det kommunala flyktingmottagandet sker genom frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunen. Sedan 2010 är det Länsstyrelsen som har i uppgift att teckna avtal med kommuner i respektive län (Migrationsverket II). I överläggningarna med landets kommuner utgår Länsstyrelsen och Migrationsverket ifrån olika prognoser om platsbehov på det lokala och nationella planet (Länsstyrelsen).

Flyktingmottagandet sker mot ekonomisk ersättning från staten, genom Schablonersättning (SFS 1990:927: 1 §).

En person som har fått uppehållstillstånd och som behöver hjälp med boende blir då hänvisad till en plats i en kommun som har tecknat överenskommelse om kommunalt flyktingmottagande (Länsstyrelsen). En flykting kan även på egen hand bosätta sig i en kommun och ordnar på så sätt boende själv, i så kallat eget boende, utan stöd från Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen (Migrationsverket III).

## 4 Teoretiskt ramverk

I detta avsnitt ges en redogörelse för de teorier som kommer att användas för att analysera Malmös argument och motivering i flyktingmottagningsfrågan. Här beskrivs teori om vilka faktorer som är av vikt för kommuner i deras beslut om mottagande av flyktingar. Därefter presenteras teorin om rationella motiv och argument samt symbolpolitik teori.

Teori om kommunalt flyktingmottagande kommer tillsammans med teorierna om rationellt motiv- och argumentationssätt och symbolpolitik sedan att sammankopplas och operationaliseras för att kunna appliceras på den efterföljande empirin.

### 4.1 Faktorer som påverkar kommunalt flyktingmottagande

Sveriges kommuner har olika förutsättningar för att ta emot flyktingar (Soininen, 1992: 1), där den lokala kontexten och dess utformning ligger till grund för kommuners agerande. Landets kommuner har olika behov, erfarenheter och lösningar till problemen som uppstår inom politikområdet (Soininen, 1992: 7).

Det finns en rad faktorer som influerar och motiverar en kommuns agerande i flyktingmottagningsfrågan (Bengtsson, 2002: 125). Nedan presenteras de faktorer som andra forskare har lyft fram som betydande för det lokala flyktingmottagandets utformning.

Tillgång på arbete, bostäder och utbildning i kommunen är faktorer som kan påverka en kommuns beslutsfattande inom politikområdet. Om arbetsmarknaden är gynnsam, det finns tillgång på lediga bostäder i kommunen samt att goda möjligheter finns till skola och utbildning kan en kommun vara villig att ta emot flyktingar. På motsatt vis kan brister på bostads- och arbetsmarknad, samt utbildningsplatser påverka kommunens beslut om att inte ta emot flyktingar. Det är således en fråga om kommunala resurser som påverkar en kommuns beslut om att ta emot flyktingar eller inte. Om beslutsfattarna anser att de resurser som finns i kommunen inte är tillräckliga för att kunna ta hand om flyktingarna, kan kommunen välja att inte teckna överenskommelse om flyktingmottagande och på så sätt säga nej till att ta emot flyktingar (Bengtsson, 2002: 125).

Kommunens mottagande av flyktingar kan på liknande sätt vila på grundläggande ideologiska uppfattningar och värderingar. Genom beslut om flyktingmottagande kan en kommun dels visa på sitt värnande av humana värden, mänskliga rättigheter och solidaritet (Demker – Malmström, 1999: 23) och dels förena sig till de övriga av landets kommuner som har tecknat överenskommelser

om flyktingmottagning. Idén om den solidarisk fördelning av flyktingar grundar sig i tanken om att den enskilda kommunen väljer att ta emot flyktingar eftersom andra kommuner runt om i Sverige gör det. Den individuella kommunen ställer på sätt in sig i ledet och tar sitt ansvar i flyktingmottagningsfrågan (Bengtsson, 2002: 125).

Tidigare flykting- och invandringserfarenhet kan påverka beslutet inom politikområdet. I detta fall kan flyktingmottagande som har skett tidigare genom åren användas som motivering till varför en kommun tar emot flyktingar. Om kommunen har en tradition av att ta emot flyktingar, är det högst troligt att kommunen fortsätter att göra så (Bengtsson, 2002: 124). Erfarenhet inom politikområdet påverkar även de politiska målen samt vilka åtgärder som ska sättas in för att uppnå dessa. Den lokala kunskap som finns rörande flykting- och invandrarfrågor kan influera och ge form åt det som beslutsfattarna uppfattar som svårt och problematiskt (Soininen, 1992: 7).

Hur det lokala flyktingmottagandet utformas har även möjlighet att influeras av den lokala opinionen. Beslutsfattarna fattar det beslut som stöds av lokal befolkningen (Demker – Malmström, 1999: 23).

Då kommunalt flyktingmottagande sker mot statlig ekonomisk ersättning, kan det ekonomiska skälet till att ta emot flyktingar vara en del i varför en kommun har ett lokalt flyktingmottagande (Bengtsson, 2002: 125).

Avslutningsvis påverkar beslutsfattarnas preferenser utformandet av det lokala flyktingmottagandet. Om majoriteten av beslutsfattarna anser att kommunen bör ha ett ökat flyktingmottagande, kan så bli fallet. Å andra sidan, om majoriteten av beslutsfattarna är av den uppfattningen att kommunen ska ha ett minskat åtagande i det kommunala flyktingmottagandet kan detta bli till verklighet (Bäck – Soininen, 1998: 105).

Sammanfattningsvis finns det olika omständigheter och förhållanden i kommunen som bedöms och vägs in när beslut inom politikområdet ska fattas. Vissa faktorer gynnar lokalt flyktingmottagande medan andra påverkar beslutet om att inte ha ett kommunalt flyktingmottagande (Bengtsson, 2002: 125). Faktorer som har visat sig att å ena sidan gynna ett kommunalt flyktingmottagande är om en tradition finns i kommunen, där erfarenhet finns inom invandring och flyktingmottagning, kan detta leda till att kommunen fortsätter ta emot flyktingar. Den statliga ekonomiska ersättningen mot mottagen flykting kan även fungera som en morot till att kommunen har ett flyktingmottagande.

Kommunens resurser kan även gynna utformandet av det lokala flyktingmottagandet. Det finns en god arbetsmarknad med möjligheter att erbjuda arbeten till de kommande flyktingarna. Utbildningsplatser finns i kommunen där både barn och vuxna har tillgång till utbildning och lärande. Även goda tillgångar på bostäder ses som en faktor som gynnar det kommunala flyktingmottagandet. Å andra sidan om kommunen inte har tillräckligt med resurser för att kunna ta hand om de kommande flyktingarna, att brister råder på arbets- och bostadsmarknaden och inom utbildningssektorn, kan kommunala resurser missgynna ett kommunalt flyktingmottagande.

## 4.2 Rationella motiv och argumentationer

Begreppet rationell kan ha många betydelser. Ofta har det använts i likhet med ord som intelligent och framgångsrikt. Handlingar och ageranden som sker rationellt är förnuftigt och väl genomtänkta. I andra fall har det använts för att beskriva handlingars mest önskvärda resultat. Genom att använda teori om rationella motiv och argumentationer går det på så sätt att bedöma beslutsfattandes handlingar utifrån hur välbetänkt och förständig de var (March, 1994: 1f).

March definierar rationalitet som ett speciellt tillvägagångssätt som används när beslut ska tas. Detta sätt att fatta beslut på är baserad på ett handlingssätt bestående dels av att beslutsfattarna ser till konsekvenserna av deras nuvarande handlande och dels att dessa konsekvenser utvärderas utifrån deltagarnas preferenser. Ett rationellt tillvägagångssätt kan leda till det resultat som eftersträvades eller så får det motsatt effekt. Med andra ord behöver inte beslutet vara rationellt även då själva handlingssättet var det (March, 1994: 2).

Förespråkare för teorin anser att beslutsfattare fattar sina beslut på ett logiskt och beräkneligt sätt. När ett problem uppkommer löser beslutsfattarna det genom att ställa olika alternativa lösningar av problemet mot varandra. De olika alternativen jämföras och utvärderas dels med hänsyn till beslutsfattarnas mål och dels utifrån de olika alternativens förväntade konsekvenser. Jämförelsen och utvärderingen av de olika alternativen och dess effekter baseras på den information som finns tillgänglig under den beslutsfattande processen. Det alternativ med den mest gynnsamma förväntade effekten och som till största delen uppfyller de mål som är uppsatta väljs (March, 1979: 69).

Teoribilningens förespråkare antar att beslutsfattarna har politiska mål. Deltagarna har dels den kunskap som behövs för att uppnå dessa mål och dels makten som behövs för att uppnå de resultat som de vill (Olsen, 1979: 82). Med andra ord vet beslutsfattarna vilka tekniker och metoder som ska användas för att uppnå de uppsatta målen. Arbetsmetoderna består av planering och beräkningar där olika analyser och prognoser används (March – Olsen, 1979: 54). Beslutsfattarna tar hjälp av statistiska och analytiska hjälpmedel (March, 1988: 2). Besluten som fattas sker genom uträkningar och väl kalkylerade övervägningar av de olika alternativen och dess förväntade effekter. Detta för att kunna avgöra alternativens olika fördelar, nackdelar och kostnader (March, 1988: 229).

Rationella motiv och argument följer därför ett konsekvent logiskt tänkande. Besluten som fattas sker utifrån hur agerandena förmodas få för framtida effekter. Alternativen utvärderas och jämförs genom att ta hänsyn till deras förväntade konsekvenser och utifrån varje beslutsfattares egna preferenser (March, 1994: 2). Beslutsfattarnas preferenser kan bestå av personliga behov, olika subjektiva värden och nyttor samt politiska mål och intressen (March, 1988: 1f).

Beslutsfattarna vill med sina beslut uppnå maximal nytta. Deltagarna har redan på förhand förutbestämda preferenser och förslagsalternativ. Beslutsfattarna vet hur preferenser och alternativ på bästa sätt ska kopplas samman (Olsen, 1979: 82), så alternativet som förväntas ge högst nytta väljas (Robinson – Majak, 1968: 179). Beslutsfattarna sorterar på så sätt mellan alternativen och väljer bort de

alternativ vars förväntade effekter inte kan uppnå de uppsatta målen (Rosenau, 1968: 198).

#### 4.2.1 Kritik mot teori om rationella motiv och argumentationer

Den rationella teorin om att motiv och argument, tar för givet att beslutsfattarna har all den kunskap och fakta som behövs vid fattandet av beslut. Kritiker menar dock att deltagarna inte alls har tillgång till all fakta som den rationella teorin verkar tar för givet att beslutsfattarna har. Teorin har fått utstå kritik om att vara orealistisk och där beslutsfattarna inte vet tillräckligt om sakfrågan, resursmedel samt möjliga alternativa lösningar och deras konsekvenser. Beslutsfattarnas mål är inte så precis formulerade och självklara som de framställs vara. I verkligheten kan de var vagt utformade och oklarheter kan råda om hur de ska uppnås (Kadhim, 2000: 56).

Beslutsfattarna kan inte med fullständig säkerhet veta vilka effekter som besluten kommer att ge. De alternativa lösningarna väljs utifrån deras förväntade effekter, men beslutsfattarna kommer aldrig exakt kunna förutspå dessa. Istället får deltagarna som är med och fattar beslutet se till de mest tänkbara och möjliga effekterna som de olika alternativen kan förväntas ha (March, 1994: 5).

### 4.3 Symbolpolitik

Symboler är något som ger associationer till någonting annat. Kläder och språk kan exempelvis symbolisera makt och status. Det är i den beslutsfattande kontexten som dessa symboler utarbetas och tolkas. Genom att fatta ett visst beslut knyter beslutsfattarna an till dels mer omfattande och dels mindre förutsägbara känslor och uppfattningar (March, 1994: 209).

Medan teorin om rationella beslut fokuserar på de instrumentella värdena av processen, undersöker och problematiserar teorin om symbolpolitik den symboliska kontext som omfattar motiv och argumentationer (March – Olsen, 1979: 48). Teori om symbolpolitik anser med andra ord inte att motiv, argument och annat mänskligt handlande sker genom ett rationellt tillvägagångssätt (Kufman, 2006: 49). Symbolpolitiken vilar istället på antagandet om att människor handlar utifrån sina känslor och inte genom förnuftiga och logiska uträkningen. Det är känslorna som styr och orsakar ett visst beteende samt hjälper människan att välja när hon ställs inför olika beslut, ställningstaganden och ambitioner. Förespråkare inom teori om symbolpolitik anser således att människan gör sina val utifrån sitt emotionella jag när det kommer till att fattandet ett beslut. Symboler kan på så sätt vara av stor vikt i det politiska systemet eftersom de uttrycker ett visst intresse (Kaufman, 2006: 51f).

Symboler betecknar de föremål, vanor, tecken eller märken som genom associationer eller traditioner framkallar olika tankegångar och bilder. Dessa kan koppla samman beslutsfattares erfarenheter med djupare känslor och mänskliga

dilemman (March, 1994: 209). Eftersom symboler producerar och skapar föreställningar och uppfattningar leder de till iakttagelser och betraktelser av nya verkligheter och sakförhållandet (March, 1988: 421). Politiker använder ofta sig av symboler i deras strävan efter att genomföra och förverkliga sina politiska mål och ambitioner. Av detta följer att användning av symboliska motiv och argument har möjlighet att vara ett strategiskt viktigt hjälpmedel inom det symbolpolitiska systemet. Symboler kan även fungera som medel för att nå en viss uppfattning om ett specifikt objekt eller syfte. Med andra ord kan symbolpolitik spegla ett instrumentalt verktyg, ett speciellt sätt att tänka på. Att använda symboler ger ett starkare och mer oberoende intryck av verkligheten än vad tecken gör. Detta är fallet då symboler framställer och förmedlar en mer djupgående uppfattning om hur verkligheten är befattad (Saxer, 1993: 128f).

Nancy Marion m.fl. anser att genom användandet av symboler finner politiker ett medel till att få fram sina åsikter, uppfattningar, känslor eller värden utan att egentligen behöva konkretisera sin politiska ståndpunkt eller ge förslag på betydande förändringar i den politik som redan förs. Symboliska motiv och argument används i försök till att lugna allmänheten oro utan att direkt eller i praktiken ta itu med de mer fundamentala underliggande politiska problem (Marion – Smith – Oliver, 2009: 457).

Förhoppningen med användningen av symboler är att politiker kan förmedla sitt politiska bekymmer eller oro, vilket har en positiv inverkan på den allmänna opinionen. Å ena sidan är användandet av symboliska motiv och argument till för att sådan användning av motiv ska leda till att känslor och reaktioner uppstår hos allmänheten. Å andra sidan ger sådana ageranden inte några bestående eller avgörande förändring eller några konkret förslag, fördelar eller belöningar (Marion – Smith – Oliver, 2009: 458f).

Teorin ser beslutsfattarna som individuella aktörer med egna intressen. Deltagarna har personliga ambitioner och mål. Beslutsfattarna agerar utifrån självintresse, där varje aktör har individuella preferenser och föreställningar om verkligheten (Easton, 1968: 14). Beslutet som fattas sker på så sätt utifrån sitt speciella sammanhang och är på så sätt kontextbunden (March – Olsen, 1979: 48), eftersom beslutet är beroende av vem eller vilka som har fattat det samt vilka metoder som har använts i beslutandet (March, 1994: 209).

## 4.4 Operationalisering

För att möjliggöra en analys om Malmös beslut om flyktingmottagande behövs ett operationaliseringsverktyg skapas för att göra teorierna mätbara så att de ska kunna appliceras på studieobjektet. Genom en operationalisering av teorin om rationella motiv och argument och teorin om symbolpolitik tilldelas de teoretiska definitionerna indikatorer (Esaiasson m.fl., 2007: 59f) som sedan kommer att prövas på empirin.

Syftet med operationaliseringen är således att kategorisera vilka faktorer i flyktingmottagningsfrågan ses som rationella motiv och argument och vilka motiv och argument ses som symbolpolitiska.

#### 4.4.1 Rationella motiv i flyktingmottagningsfrågan

Beslutsfattarna har tydliga och klara mål med hur de vill bedriva sin flyktingpolitik. Ett beslut tas utifrån att olika alternativ med olika förväntade effekter vägs samman och utvärderas. Alternativet som förväntas att bäst uppnå de politiska målen samt förväntas ges högst effekt och nytta väljs.

Beslutsfattarna har all fakta om hur möjligheten till att få ett arbete ser ut. De har även kunskap om den lokala bostadsmarknaden samt om lediga utbildningsplatser finns. Utifrån detta motiverar och argumenterar beslutsfattarna om hur beslutet inom flyktingmottagningsfrågan ska fattas. Politikerna har tillgång till de prognoser och statistik om flyktingmottagande som finns tillgängligt.

Deltagarna har tydliga åsikter om den ekonomiska ersättningen från staten som sker mot det kommunala flyktingmottagandet är av värde.

#### 4.4.2 Symbolpolitiska motiv i flyktingmottagningsfrågan

Motiv och argument som ligger bakom det kommunala flyktingmottagandet kan även vara av mer symboliskt värde. Symboliska motiv och argument har möjlighet att ligga bakom beslutet om flyktingmottagningsfrågan. Här knyter politikerna i sina motiveringar och argument an till djupare känslor, ställningstagande och dilemman.

Beslutet om att ta emot flyktingar kan vila på ideologiska grunder och värderingar. Det kommunala flyktingmottagandet grundas på att kommunen vill visa på solidaritet, dels mot andra kommuner som tar emot flyktingar och dels mot flyktingarna som kommer till Sverige i hopp om skydd. Kommunen känner ett ansvar om att ta emot flyktingar. Då den egna kommunen tar emot flyktingar, och på så sätt tar sitt ansvar, symboliserar även detta att andra svenska kommuner ska ta sitt respektive ansvar i flyktingmottagningsfrågan och också ta emot flyktingar. Beslut om att ta emot flyktingar kan således ske utifrån symboliska värden om åtaganden och engagemang.

Beslut fattas utifrån den lokala opinionen. Att beslutsfattarna ser till vad lokal befolkningen anser i frågan och fattar sedan ett beslut så att dessa blir nöjda.

Lika så kan tidigare flyktingerfarenhet och tradition i flyktingmottagandet vara av betydelse när beslut fattas.

## 5 Empiri

Empiriavsnittet inleds med en beskrivning om hur verksamhetsområdet inom svensk kommunal flyktingpolitik är utformad. Kapitlet avslutas med en redogörelse över Malmö kommunfullmäktiges fattande av de två senaste besluten inom flyktingmottagningsfrågan, från 2011 och 2007.

### 5.1 Kommunal flyktingpolitik

Utformningen av den nuvarande kommunala flyktingpolitiken går tillbaka till 1980-talets början. Fram till dess hade den svenska invandringen till stor del uppfattats som en arbetsmarknadsfråga. Detta följdes av att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) hade huvudansvaret över verksamhetsområdet. Medan AMS ansvarade för frågor om integration, rekrytering av arbetskraft och överföring av kvotflyktingar, ansvarade Statens Invandrarverk (SIV, nuvarande Migrationsverket) över medborgarskap-, uppehålls- och tillståndsfrågor, information samt opinionsbildning (Kadhim, 2000: 19).

1980 tillsatte AMS på eget initiativ en utredning med syfte att se över ansvaret inom arbetsområdet. Förslaget som presenterades låg till grund för den nya flyktingmottagningsreform som togs i bruk 1985 (Kadhim, 2000: 20). Med den nya reformen blev kommunerna självständiga aktörer i flyktingmottagandet. Det hade innan 1985 års reform antagits att flyktingar självständigt skulle söka sig till en kommun och på egen hand finna boende och arbete, vilket var ett idétänk som fanns kvar från tiden då den svenska invandringen till största del utgjordes av arbetskraftsinvandring. Flyktingarna skulle med den nya reformen komma att fördelas mellan landets kommuner och där den enskilda kommunen fick till uppgift att ansvara för genomförandet av flyktingmottagandet (Bengtsson, 2002: 27).

Redan då den nya flyktingmottagningsreformen infördes i Sverige 1985 mottog Malmö en stor flyktingkvot. Medan siffran då varierade mellan 400-600 platser per år (Bäck – Soininen, 1998: 33), tog kommunen 2011 emot 540 flyktingar (Migrationsverket, 2012: 4).

### 5.2 Malmö stads flyktingpolitik

Det är Arbetsutskottet, efter diskussion med Migrationsverket och Länsstyrelsen, som lägger fram förslag till kommunstyrelsen om hur Malmös flyktingmottagning

ska utformas. Detta förslag förs sedan vidare till kommunfullmäktige som fattar beslut om Malmös överenskommelse med Migrationsverket (Bergström, 2012).

Malmö har genom åren haft ett generöst flyktingmottagande, där den politiska höger-vänsterskalan är överrens om att ett kommunalt flyktingmottagande bidrar till en mångfald som berikar staden. Att det generösa mottagande av flyktingar främjar stadens mångfald (Bergström, 2012).

### 5.2.1 Sammanträde i kommunfullmäktige den 22 september 2011

Det nu rådande avtalet om överenskommelse om mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande med flera togs av kommunfullmäktige<sup>7</sup> 22 september 2011.

Från Länsstyrelsen, i samråd med stadskontoret, hade två alternativförslag om beslut kommit. Å ena sidan fanns alternativet om att inget exakt flyktingmottagningsantal skulle fastställas, å andra sidan alternativet om ett tak på 500 flyktingar per år. Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet var för beslutet om att inte ange något flyktingmottagningstal. Moderaterna, Folkpartiet, Sverigedemokraterna och Sveriges Pensionärers Intresseparti reserverade sig mot beslutet om inget angivet flyktingmottagningstal. Oppositionspartierna, förutom Sverigedemokraterna, stöttade istället alternativet om ett maxtak (*Webb-tv*, 2011). Sverigedemokraterna föreslog ytterligare ett alternativ, nämligen att Malmö inte skulle underteckna överenskommelsen och på så sätt bryta avtalet om lokal flyktingmottagning (Malmö kommunfullmäktige, 2011: 2ff).

Vid sammanträdet hade beslutsfattarna olika åsikter om vilket beslut kommunfullmäktige skulle fatta. Den ekonomiska ersättningen användes som faktor i både argument för att ta emot flyktingar och mot att teckna avtalet. Å ena sidan användes Schablonersättningen som en viktig orsak för att ha ett kommunalt flyktingmottagande då Malmö, i och med tecknad överenskommelse, skulle få ta emot pengar för flyktingmottagandet. Å andra sidan ansåg vissa deltagare att den ekonomiska ersättningen från staten var för låg för att kunna täcka de kostnader som invandring för med sig (*Webb-tv*, 2011<sup>8</sup>).

Faktorer som bostads- och arbetsbrist samt dålig kvalitet på skola och utbildning användes som orsaker till att inte underteckna överenskommelsen, där problemen på bostads- och arbetsmarknaden ansågs först behöva lösas innan fler flyktingar kunde tas emot.

Ord som solidaritet och värdighet användes i stödjandet av förslaget om att teckna avtalet. Genom att fatta beslutet om ett lokalt flyktingmottagande skulle kommunen ta sitt ansvar och visa på medmänsklighet eftersom det är humant att ta emot flyktingar.

---

<sup>7</sup> Kommunen styrs av Socialdemokraterna (22 mandat) Miljöpartiet (5 mandat) och Vänsterpartiet (4 mandat) som tillsammans innehar 31 mandat av de totala 61 i kommunfullmäktige. Moderaterna har 17 mandat, Sverigedemokraterna 7 mandat, Folkpartiet 4 mandat och Sveriges Pensionärers Intresseparti 2 mandat (Malmö stad II)(Länsstyrelsen, 2010, bilaga 1:1).

<sup>8</sup> Allt som hänvisas till i detta avsnitt är hämtad från samma videoupptagning, 22 september 2011.

Med alternativförslagen följde olika signalvärden. Argumentet användes för att Malmö skulle underteckna avtalet då det sänder en viktig signal om att ta emot flyktingar. Argumentet användes mot att teckna avtalet då detta skulle ge signaler om att andra kommuner i Skånes närhet inte behöver ta något ansvar för mottagandet av flyktingar. Att andra kommuner kunde resonera om att inte ställa upp för att ta emot flyktingar, för det klarar Malmö av på egen hand.

Gällande ett bestämt flyktingmottagningsantal fanns argument både för och emot det förslaget. Å ena sidan fanns förslaget om ett tak då kommunen på så sätt signalerar att en begränsning om hur många flyktingar Malmö kan ta emot finns. Detta då det även är svårt att veta exakt hur många flyktingar som kommer att komma till Sverige och Malmö på ett år. Genom att ha ett angivet maxantal kunde flyktingmottagningsantalet på så sätt begränsas. Å andra sidan fanns argument om att ha ett flexibelt mottagningsantal och då inte behöva bestämma ett exakt flyktingmottagningsantal. Flyktingantalet varierar från år till år och ett angivet maxantal skulle ändå inte ha någon verklig betydelse.

När överläggningen var avslutad stod det klart att beslutsfattarna hade tre olika förslag att ta ställning till. Avgörandet skedde genom omröstning. Majoriteten av kommunfullmäktige röstade för att teckna en ny överenskommelse utan angivet flyktingmottagningsantal.

Bergström anser att det inte är av någon betydelse av att ange ett flyktingmottagningsantal i överenskommelsen då Malmö tar emot alla som bor i eget boende. Bergström menar att flyktingar söker sig till större kommuner där möjligheten till arbetstillfällen är större än i mindre kommuner och att sådant mönster är tydligt världen över. Bergström anser även att den statliga ekonomiska ersättningen är för låg för varje mottagen flykting. Detta eftersom etableringskostnaderna är större än den ersättning som Malmö får från staten (Bergström, 2012).

Malmö tecknar överenskommelsen med Migrationsverket då kommunen på så sätt föregår med gott exempel inför andra kommuner och visar på god vilja och medmänsklighet. Genom att skriva under avtalet vill staden även signalera till andra kommuner att de också ska ta ansvar och ta emot flyktingar (Bergström, 2012).

### 5.2.2 Sammanträde i kommunfullmäktige den 19 september 2007

Avtalet om överenskommelse om mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som gällde fram till september 2011 togs av kommunfullmäktige<sup>9</sup> den 19 och 20 december 2007.

---

<sup>9</sup> Kommunen styrdes även 2007 av Socialdemokraterna (24 mandat), Miljöpartiet (4 mandat) och Vänsterpartiet (4) som tillsammans innehar 32 mandat av de totala 61 i kommunfullmäktige. Moderaterna har 16 mandat, Folkpartiet 5 mandat, Sverigedemokraterna 5 mandat, Sveriges Pensionärers Intresseparti 2 mandat och Kristdemokraterna 1 mandat (Valmyndigheten)(Länsstyrelsen, 2006, bilaga 1:1).

Sammanträdet i kommunfullmäktige hade föregåtts av att kommunstyrelsen i Malmö gett förslag om att kommunen skulle underteckna en överenskommelse med Migrationsverket om att ta emot 500 flyktingar per år under en treårsperiod. Det skulle då efter hand kunna gå att utvärdera avtalet och där kommunen skulle kunna ha fortlöpande diskussioner med statliga aktörer (*Webb-tv*, 2007).

Kommunen hade innan sammanträdet haft ett avtal från 1997 och som var till huvuddel baserad utifrån de stora flyktinströmmarna som kom till Malmö och Sverige från forna Jugoslavien under mitten av 1990-talet (Malmö kommunfullmäktige, 2007: 5).

Förutom förslaget om att teckna avtalet med Migrationsverket fanns alternativet om att inte teckna någon överenskommelse alls. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Folkpartiet var för förslaget från kommunstyrelsen. Moderaterna, Kristdemokraterna, Miljöpartiet, Sverigedemokraterna och Sveriges Pensionärers Intresseparti reserverade sig mot samma förslag (Malmö kommunfullmäktige, 2007: 1). Oppositionspartierna ville förlägga sammanträdet vid ett senare tillfälle. Miljöpartiet föreslog istället att teckna avtalet men med ett flyktingmottagningsantal på 1500 flyktingar per år istället för 500. Detta då antalet om 500 markant avvek från alla prognoser och att 1500 flyktingar per år var ett mer realistiskt antal (*Webb-tv*, 2007<sup>10</sup>).

Även vid detta sammanträde hade beslutsfattarna olika åsikter om vilket beslut kommunfullmäktige skulle fatta. Å ena sidan använde beslutsfattarna den ekonomiska faktorn som grund för att teckna avtalet. Om Malmö inte skulle teckna avtalet skulle kommunen gå miste om ekonomisk ersättning, vilket skulle resultera i sämre möjligheter till att ge flyktingar ett värdigt mottagande. Genom tecknat avtal skulle kommunen istället få statlig ersättning och med ökade möjligheter om att kunna förbättra integrationen i Malmö. Å andra sidan fanns det även åsikter om att den ekonomiska ersättningen inte skulle vara huvudanledningen till det kommunala flyktingmottagandet.

Den då rådande levnadssituation i kommunen angavs som skäl till att inte teckna avtalet. Faktorer som bostads- och arbetsbrist, trångboddhet samt dålig kvalitet på skola och utbildning användes som orsaker till att inte underteckna överenskommelsen. Detta då det menades att dessa problem inte skulle kunna lösas genom att teckna avtalet.

Krav om att visa solidaritet och medmänsklighet togs även upp vid detta sammanträde. Malmö skulle inte stänga kommunens dörrar till flyktingar i nöd utan istället föra en human flyktingpolitik. Då beslut i frågan handlar om verkliga människor på flykt ansågs det vara flyktingarnas situation som skulle stå i centrum. Kommunen skulle teckna avtalet då det ansågs att Malmö hade en moralisk plikt till att hjälpa människor i svåra situationer.

I frågan om vems ansvar det var att hjälpa flyktingarna fanns det å ena sida åsikter om att Malmö redan hade tagit tillräckligt med ansvar i flyktingmottagningsfrågan. Taket om hur många flyktingar Malmö klarar av att ta emot hade sedan länge nåtts. Det ansågs att Malmö hade tagit emot för många

---

<sup>10</sup> Allt som hänvisas till i detta avsnitt är hämtad från samma videoupptagning, 19 december 2007.

flyktingar och på så sätt redan tagit ett för stort ansvar. Å andra sidan fanns de åsikter om att kommunen måste ta sitt ansvar och inte stänga kommungränserna. Kommunen skulle teckna avtalet för att visa på att kommunen tar ansvar i frågan. Då det fanns åsikter om att alla kommuner i Sverige borde ta sitt ansvar ansågs det vara konstigt om Malmö inte tecknade avtalet.

Det fanns motstridiga åsikter om vidare utredning krävdes i frågan. Krav fanns om att mer utredning behövde göras i hur många flyktingar som beräknades komma till Malmö och i hur många flyktingar kommunen skulle klara av att ta emot. Mot dessa krav kom argument om att kommunfullmäktige redan hade all fakta som fanns på området, där inga fler utredningar i frågan behövdes göras.

Å ena sidan fanns argumentet att om kommunen tecknade överenskommelsen skulle det ge signaler till andra kommuner att skriva under sina respektive avtal. Å andra sidan hade vissa beslutsfattare åsikten om att Malmö inte kunde påverka sina kranskommuner då dessa redan hade fattat sina respektive beslut. Motståndare till flyktingmottagandet hävdade att tecknat avtal skulle ge signaler om att Malmö hade goda resurser om att ta hand om flyktingarna, och så var inte alls fallet menades det.

Motargumentet till flyktingmottagningsantalet på 500 flyktingar per år var att detta skulle signalera att det var allt som Malmö klarade av, att kommunen inte alls välkomnar människor på flykt utan stänger dörren för vissa. Mot detta ställdes åsikten om att ett flyktingmottagningsantal var en bra siffra då antalet visade på hur många flyktingar kommunen verkligen klarade av att ta emot varje år.

När överläggningen var avslutad, och alla deltagare hade yttrat sina ståndpunkter, stod det klart att beslutsfattarna hade tre olika förslag till beslut (*Webb-tv*, 2007). Avgörandet i ärendet skedde dagen efter där kommunfullmäktige beslutade om att teckna en ny överenskommelse med innehållet om ett flyktingmottagande på 500 flyktingar per år (*Kommunfullmäktige*, 2007: 10).

## 6 Analys och resultat

Fram tills nu har kandidatuppsatsens teoretiska ramverk presenterats. En operationalisering har gjorts. Teorierna har tilldelats indikatorer som i detta avsnitt kommer appliceras på Malmö kommunfullmäktiges motiv och argumentationer i flyktingmottagningsfrågan.

I studiens empiridel har det kommunala flyktingmottagandet och Malmö kommunfullmäktiges sammanträden beskrivits. Där presenterades hur kommunfullmäktige, vid de två senaste tillfällena, fattat beslut i flyktingmottagningsfrågan. Resultaten vid bägge tillfällena blev fortsatt lokalt flyktingmottagande, om än något reviderat från föregående avtal.

Jag ska i denna analys- och resultatdel använda mina indikatorer för att förklara varför Malmö beslutar om att underteckna den frivilliga överenskommelsen om att ta emot flyktingar. De faktorer som orsakar kommunens beslut i flyktingmottagningsfrågan kommer att presenteras.

### 6.1 Malmös beslut i flyktingmottagningsfrågan

Malmö har ett lokalt flyktingmottagande. 2011 var senaste gången som kommunfullmäktige beslutade om att teckna den frivilliga överenskommelsen med Länsstyrelsen om att ha ett öppet mottagarantal, där inget tak sattes för hur många flyktingar som kommunen ska ta emot varje år. Det dåvarande avtalet från 2007 innebar att kommunen hade överenskommelse med Migrationsverket om att ta emot 500 flyktingar per år.

Beslutsfattarna i Malmö kommunfullmäktige hade olika förslagsalternativ att ta ställning till, vilken den rationella teorin om beslut anser är ett rationellt tillvägagångssätt i fattandet av beslut. Förutom alternativet om tecknande av överenskommelsen, fanns det motförslag om att inte göra det och alternativ om att avtalet skulle innehålla andra villkor än det som kommunstyrelsen gett förslag om. Beslutsfattarna löste frågan om det lokala flyktingmottagandets utformning genom att fatta beslut om den alternativlösning som majoriteten ansåg hade mest gynnsamma förväntade konsekvenser. Dessa effekter berörde dels den statliga ekonomiska ersättningen som det kommunala flyktingmottagandet för med sig och dels att Malmö genom att hjälpa människor i nöd fortsatte värna om de mänskliga rättigheterna.

Rationella motiv och argument inom flyktingmottagningsfrågan bygger på att beslutsfattarna har all den kunskap som finns hur arbetsmarknaden i Malmö ser ut. De vet hur den aktuella bostadsmarknaden är formad samt om lediga utbildningsplatser finns tillgängliga för de kommande flyktingarna. Utifrån dessa

faktorer skapas motiv och argument som används för att fatta ett visst beslut. Under kommunstyrelsens sammanträde 2007 fördes en diskussion om beslutsfattarna hade tillräckligt med fakta för att kunna besluta i flyktingmottagningsfrågan. Det rådde delade meningar om mer utredning i frågan behövdes göras eller inte (*Webb-tv*, 2007). Av detta följer att det föreligger en viss osäkerhet om det är som den rationella teorin hävdar att deltagarna har all fakta på bordet som behövs för att kunna fatta beslut, eller om det är som kritiker till samma teori menar att all fakta kan inte finnas tillgänglig i verkligheten.

Alternativförslagen jämfördes och utvärderades även utifrån hur väl de stämde överens med och förväntades uppnå beslutsfattarnas politiska mål. Förslaget från Sverigedemokraterna från 2011 om att Malmö skulle bryta sitt avtal med Länsstyrelsen hängde samman med deras politiska mål om minskat åtagande i flyktingmottagningsfrågan. Miljöpartiets förslag 2007 om ett flyktingmottagningsantal på 1500 per år stämde överens med deras politiska mål om ökat åtagande i frågan. Mot bakgrund av detta blir det tydligt att de förslagsalternativen som fanns utvärderas utifrån deltagarnas politiska mål, vilket enligt March är ett rationellt sätt att fatta beslut på (March, 1994: 1).

## 6.2 Motiv och argument i flyktingmottagningsfrågan

Förklaringen till varför Malmö beslutade om att ha ett fortsatt kommunalt flyktingmottagande grundar sig i flera orsaker.

### 6.2.1 Ekonomisk faktor

Ett argument som framkom var den faktorn om den ekonomiska ersättningen som Malmö får ta emot från staten för varje mottagen flykting. Den ekonomiska faktorn fungerade vid fattandet om beslutet som en anledning till varför Malmö skulle teckna avtal om flyktingmottagande. Om avtalet inte tecknades skulle kommunen gå miste om miljontals kronor i ersättning från den svenska staten. Vid sammanträdena argumenterades det för den statliga ersättningens betydelse, eftersom med pengarnas hjälp kunde integrationsprocessen för flyktingarna förbättras i Malmö. Av detta följer att den ekonomiska ersättningen har fungerat som ett rationellt argument vid fattande av besluten. Den ekonomiska faktorn används som ett logiskt motiv till varför Malmö ska teckna överenskommelsen om flyktingmottagande.

Å andra sidan anser politikerna i Malmö, tillsammans med handläggare Bergström, att den ekonomiska ersättningen som Malmö får från staten är för låg. Anledningen till detta är att kostnaderna för flyktingarna är större än den statliga ersättningen. Den ekonomiska kostnaden för varje mottagen flykting är således högre än den statliga ersättningen. Även fast beslutsfattarna i Malmö anser att den ekonomiska ersättningen bör vara högre än vad den i nuläget är, fortsätter kommunen teckna flyktingmottagningsavtalet. Trots att den allmänna

uppfattningen bland beslutsfattarna var att ersättningen är för låg, verkar den ekonomiska faktorn ändå vara en viktig orsak till flyktingmottagandet eftersom beslutsfattarna använder ersättningen som ett väsentligt argument för fortsatt flyktingmottagande.

## 6.2.2 Kommunala resurser

Den tidigare litteratur inom området kommunal flyktingmottagning, som presenterades i studiens teoridel, fokuserar på kommunala resurser som en grundorsak till utformandet av det lokala flyktingmottagandet. Möjligheten till bostad och arbete samt att de mottagna flyktingarna kan erbjudas skolgång och utbildning påverkar en kommuns beslut i frågan (Bengtsson, 2002: 125).

Vid sammanträdena i kommunfullmäktige togs faktorerna om bostadsmarknaden, arbetsmarknaden och utbildningsplatser upp. Dessa instrumentella värden och kommunala resurser användes under sammanträdena som orsaker till att kommunen inte skulle besluta i enighet med kommunstyrelsens förslag om att fortsätta ta emot flyktingar. Den befintliga levnadssituationen i Malmö används som argument till varför ett avtal inte borde tecknas. Det motstånd som fanns bland beslutsfattarna om att inte teckna flyktingmottagningsavtalet grundade sig i bristen på både bostäder och arbeten. Att det i Malmö finns för få bostäder, inte tillräckligt med utbildningsplatser samt för lite arbetstillfällen att erbjuda kommande flyktingar. Malmö har trots detta ett flyktingmottagande, även fast politikerna målar upp samma bild om ett Malmö med resursbrist.

Bengtsson anser att ett om ett gynnsamt bostadsklimat råder, där lediga bostäder finns, tillsammans med att arbets- och utbildningsplatser finns att erbjuda mottagna flyktingar, kan dessa faktorer påverka att ett kommunalt flyktingmottagande finns (Bengtsson, 2002: 125). Även fast dessa resurser saknas i Malmös fall, undertecknas avtalet om kommunalt flyktingmottagande. Resurserna som enligt Bengtsson borde gynna ett flyktingmottagande, motiverar och orsakar inte Malmös flyktingmottagande.

Trots att resursbristen används som argument till att inte ta emot flyktingar, fortsätter Malmö att fatta beslut om att skriva under avtalet om flyktingmottagning. Bengtsson åsikt om att frågan om kommunala resurser påverkar en kommuns beslut i flyktingmottagningsfrågan (Bengtsson, 2002: 125), verkar med andra ord inte stämma överens med Malmös beslut. Även fast brister på kommunala resurser råder, mottags flyktingar.

## 6.2.3 Ansvarstagande

Symboliska motiv och argument använder beslutsfattarna även sig av vid fattande av beslut om kommunalt flyktingmottagande. Motiv och argument som är av mer känslomässig karaktär där hänvisning till djupare emotionella känslor görs. Beslutsfattarna argumenterar utifrån att Malmö måste ta sitt ansvar i

flyktingmottagningsfrågan. Kommunen ska ta emot flyktingar och inte stänga kommungränsen mot övriga Sverige och världen. Motiven som lyftes fram under kommunfullmäktiges sammanträden var det ansvar som vilar på kommunen inom politikområdet. Att kommunen ska värna om de solidariska och medmänskliga värdena genom att hjälpa människor på flykt.

Kommunen känner ett ansvar om att ta emot flyktingar och därför fattas ett beslut om ett fortsatt flyktingmottagande. I frågan om vems ansvar det är att hjälpa flyktingarna fanns det emellertid åsikter om att Malmö redan hade tagit tillräckligt med ansvar i flyktingmottagningsfrågan. Argument framfördes om att talet om hur många flyktingar Malmö klarar av att ta emot hade sedan länge nåtts. Det ansågs att Malmö hade tagit emot för många flyktingar och på så sätt redan tagit ett för stort ansvar.

Eftersom beslut i frågan handlar om verkliga människor på flykt ansågs det vara flyktingarnas situation som skulle stå i centrum. Kommunen skulle teckna avtalet då det ansågs att Malmö hade en moralisk plikt till att hjälpa människor i svåra situationer. De symboliska värden som hängde samman med vardera alternativet var således av stor vikt för beslutsfattarna. Det handlade dels om hur Malmö skulle uppfattas av andra kommuner och dels vilka signaler kommunen kunde sända ut till övriga landets kommuner beroende på vilket alternativ som det beslutades om.

#### 6.2.4 Signalvärde

Beslutsfattarna återkom gång på gång till vilka signaler som Malmö skulle ge ut beroende på vilket av förslagsalternativen som skulle fattas. Krav om att visa solidaritet och medmänsklighet togs även upp vid detta sammanträde. Malmös flyktingmottagande grundas på att kommunen vill visa på solidaritet, dels mot andra kommuner som tar emot flyktingar och dels mot flyktingarna som kommer till Sverige i hopp om skydd. Beslut om att ta emot flyktingar sker alltså i Malmö utifrån symboliska värden om åtaganden och engagemang. Ideologi och värderingar genomströmmar besluten.

Med alternativförslagen följde olika signalvärden. Argumentet användes för att Malmö skulle underteckna avtalet då det sänder en viktig signal till andra kommuner om att ta emot flyktingar. Då Malmö tar emot flyktingar, och på så sätt tar sitt ansvar, symboliserar även detta att andra svenska kommuner ska ta sitt respektive ansvar i flyktingmottagningsfrågan och också ta emot flyktingar. Å andra sidan fanns argument om genom ett undertecknat avtal skulle signaler sändas ut till andra kommuner i Skånes närhet om att dessa inte behöver ta något ansvar för mottagandet av flyktingar. Att andra kommuner kunde resonera om att inte ställa upp för att ta emot flyktingar, för det klarar Malmö av på egen hand.

#### 6.2.5 Övriga faktorer

Det finns orsaksfaktorer där den teoretiska definitionen och den verkliga empirin inte överensstämmer. I teorin om kommunalt flyktingmottagande lyfts lokalbefolkningens åsikt i flyktingmottagningsfrågan fram som en möjlig orsak till varför beslutsfattarna fattar sitt beslut. Att ett beslut kan fattas utifrån vad den lokala opinionen tycker i frågan om det kommunala flyktingmottagandet. Under kommunfullmäktiges sammanträden berörs emellertid inte vad befolkningen i Malmö anser och tycker om flyktingmottagningsfrågan. Opinionens åsikter angavs inte som skäl för ett ökat eller minskat åtagande. Istället fokuserade beslutsfattarna på att ange sina respektive åsikter. Beslutsfattarna i Malmö verkar ha sina mål utstakade om hur de anser att flyktingmottagandet ska utformas.

Nancy Marion m.fl. menar att symbolpolitik är ett medel för politikerna att få fram sina åsikter utan att de rent konkret behöver påpeka sin politiska ståndpunkt eller ge förslag på politiska förändringar (Marion – Smith – Oliver, 2009: 457). Detta kan te sig stämma när argument lades fram om att mer utredning behövdes göras i frågan innan beslut om lokalt flyktingmottagande kunde fattas. Här lades varken den politiska ståndpunkten fram eller förslag om politisk förändring. Å andra sidan har argument förts om att bristande resurser samt dålig kvalitet på bostads- och arbetsmarknaden samt inom skola- och utbildningsväsendet först måste lösas och förbättras innan fler flyktingar kan tas emot i Malmö. Politiska förslag om förändringar har det således argumenterats om.

Teorin om kommunalt flyktingmottagande anser att tidigare flyktingerfarenhet och tradition i flyktingmottagandet kan vara av betydelse när beslut fattas. Att Malmö har en lång flyktingtradition var inget som förespråkare till flyktingmottagandet nämnde som anledning till att kommunen skulle fortsätta ta emot flyktingar. Bergström anser emellertid att det generösa mottagande av flyktingar främjar Malmös mångfald och att beslutsfattarna är överens om att detta berikar staden (Bergström, 2012). Frågan som kan ställas är dock om samtliga partier anser att mångfalden är positiv eller inte för staden?

Istället för att argumentet för Malmös fortsatta värnande om flyktingmottagningstradition ansågs ansvarsfrågan som viktig, och där motståndare till ett undertecknande av avtalet hävdade att kommunen genom sin flyktingtradition redan har tagit tillräckligt med ansvar i flyktingmottagningsfrågan.

## 6.3 Resultat

Av ovan nämnda analys blir det tydligt att medan den ekonomiska faktorn spelar in i Malmös beslut gör de kommunala resurserna inte det. När den ekonomiska ersättningen används i argument om ett fortsatt flyktingmottagande sker det på ett logiskt sätt, där den ekonomiska faktorn ses komma med en ekonomisk fördel som kan användas till att förbättra integrationen i samhället. Den ekonomiska ersättningen utgör ett rationellt motiv för flyktingmottagandet. Förutom detta motiverar beslutsfattarna flyktingmottagandet genom känslor. Symbolpolitiska

värden om ideologiskt ställningstagande, ansvarstagande och signalvärde är av betydelse när beslut fattas.

## 7 Slutsats

I kandidatuppsatsen har jag undersökt Malmös beslut inom politikområdet flyktingmottagning. Studien som genomförts har syftat till att undersöka hur Malmö motiverar och argumenterar sitt beslut i flyktingmottagningsfrågan. En orsaksanalys har genomförts där jag har undersökt vilka faktorer som ter sig vara betydande vid fattandet av beslut i flyktingmottagningsfrågan.

Min undersökning har visat att den tidigare forskning som finns om kommunalt flyktingmottagande och vilka faktorer som är av betydelse vid beslut inom politikområdet stämmer till viss del överens med fallet Malmö. Motiv och argument som framfördes i kommunfullmäktige berörde flyktingmottagandet dels genom ett ideologiskt och solidariskt ställningstagande och dels utifrån frågan om ekonomisk ersättning.

Kandidatuppsatsen har tydliggjort att de motiv och argument som beslutsfattarna i Malmö använder sig av när beslut om utformningen av det kommunala flyktingmottagandet kan se ut på olika sätt. Den ekonomiska ersättningen motiverar Malmös flyktingmottagande. Ett logiskt övervägande görs, där argument läggs fram om att Malmö inte får ta del av den statliga ekonomiska ersättningen om inte flyktingar tas emot. Symbolpolitiska motiv och argument har även orsakat fattandet av att Malmö har ett kommunalt flyktingmottagande. Beslutsfattarna i Malmö knyter an till sina känslor och tar ställning i frågan utifrån vilka signaler som fattat beslut sänder ut. Ansvarsfrågan och olika signalvärden används som motiv och argument både för- och emot ett lokalt flyktingmottagande. Beslutet som har fattats i Malmö om att staden undertecknar den frivilliga överenskommelsen om att ta emot flyktingar grundar sig både på rationella motiv och argument och symbolpolitik. Bägge teorierna om hur motiv och argument framställs stämmer således in på mitt empiriska fall.

Den allmänna bilden som råder bland beslutsfattarna är att Malmös resurser är så pass bristfälliga att nya flyktingar som kommer till staden, kommer att ha svårt att få tillgång till bostad, arbete och utbildning. Även fast resursbrist råder mottar Malmö flyktingar. Av detta följer att andra värden är av mer betydande vikt när beslut fattas i frågan. Den ekonomiska faktorn är som ovan nämnt en orsak. Annars är det symboliska värden och vilken signal som Malmö ger ut som är av betydelse vid beslutande om utformandet av det kommunala flyktingmottagandet.

Malmö har en lång erfarenhet i att ta emot flyktingar och kommunen är en av landets kommuner som har tecknat den frivilliga överenskommelsen om flyktingmottagande. Det kommunala självstyret gör att landets kommuner har befogenheter att själva bestämma hur det lokala flyktingmottagandet ska utformas. Malmö kommunfullmäktige har sedan 2007 fattat beslut i frågan två gånger. Vid både tillfällena fattades beslut om att kommunen ska ha ett lokalt flyktingmottagande. I det nuvarande avtalet finns inget angivet antal om hur

många flyktingar som Malmö ska ta emot per år, medan i den dåvarande överenskommelsen från 2007 fanns 500 flyktingar per år angivet som mottagarantal.

En del av den svenska demokratin är värnandet av de mänskliga rättigheterna och föra en human flyktingpolitik där skydd erbjuds till människor i nöd. Beslutsfattare i Malmö vill att alla landets kommuner bör ta sitt ansvar i frågan, men då staten inte har något maktutövningsmedel på området kan kommuner som säger nej till kommunalt flyktingmottagande inte tvingas ta emot flyktingar.

Landets kommuner har olika grundförutsättningar för att kunna ta emot flyktingar. Den kommunala kontexten skiljer kommunerna åt (Bengtsson, 2002: 125). I Malmös fall är det tydligt att den ideologiska grundsynen och det partipolitiska styret spelar stor roll för beslutandet i det kommunala flyktingmottagandet.

## 8 Referenser

### Primärkälla

Bergström, Gunnar. Utbildningssekreterare, Malmö stad. Telefonintervju 14 december 2012.

Genèvekonventionen = The United Nations High Commissioner for Refugees, 1951. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>. Inhämtad: 2012-04-09.

Malmö kommunfullmäktige, 2011 = Malmö kommunfullmäktiges Handlingar Bihang Nummer 89. Överenskommelse om mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande med flera. Malmö kommunfullmäktige, september 2011. (Elektronisk) Tillgänglig: [http://streamsynchron.com/04321/kf20110922/\\_files/52288\\_BiH\\_89.pdf](http://streamsynchron.com/04321/kf20110922/_files/52288_BiH_89.pdf). Inhämtad: 2012-05-21.

Malmö kommunfullmäktige, 2007 = Malmö kommunfullmäktiges Handlingar Bihang Nummer 115. Överenskommelse om mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande, Malmö kommunfullmäktige, december 2007. (Elektronisk) Tillgänglig: [http://streamsynchron.com/04321/kf\\_071219/pdf/Bih\\_115.pdf](http://streamsynchron.com/04321/kf_071219/pdf/Bih_115.pdf). Inhämtad: 2012-05-21.

Proposition 1983/84:124. Om mottagande av flyktingar och asylsökande m.m. SFS 2005:716 Utlänningslagen.

SFS 1990:927 Förordning om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

SFS 1974:152 Kungörelse om beslutad ny regeringsform.

Webb-tv, 2011 = Malmö stads webbplats, Webb-TV från kommunfullmäktige. Malmö stad kommunfullmäktige 22 september 2011. (Elektroniskt) Tillgänglig: <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Politik-paverka/Politiker-och-beslut/Kommunfullmaktige/Webb-TV-fran-kommunfullmaktige.html>. Inhämtad: 2012-05-10.

Webb-tv, 2007 = Malmö stads webbplats, Webb-TV från kommunfullmäktige. Malmö stad kommunfullmäktige 19 december 2007. (Elektroniskt) Tillgänglig: <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Politik-paverka/Politiker-och-beslut/Kommunfullmaktige/Webb-TV-fran-kommunfullmaktige.html>. Inhämtad: 2012-05-11.

### Sekundärkällor

Bengtsson, Marie, 2002. *Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktingmottagandet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Univ.

- Boswell, Christina, 2009. *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press. Selection.
- Bäck, Henry – Soininen, Maritta, 1998. *Den kommunala invandrarpolitiken – arenor, aktörer och barriärer*. Stockholm: SNS Förlag.
- Demker, Marie – Malmström, Cecilia, 1999. *Ingenmansland? Svensk immigrationspolitik i utrikespolitisk belysning*. Lund: Studentlitteratur.
- Easton, David, 1968. "The Current Meaning of 'Behavioralism'" i Charlesworth, James C (ed.) *Contemporary Political Analysis*. New York: The Free Press. Tredje upplagan. Sidor 11-31.
- Esaiasson, Peter – Oscarsson, Henrik – Gilljam, Mikael – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan*, Norstedts Juridik AB: Stockholm. Tredje upplagan.
- IOM = International Organisation for Migrations webbplats, Facts & Figures. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en>. Inhämtad 2012-04-28.
- Jacobsson, Kerstin, 1997. *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa.
- Johansson, Linus, 2011. "Glesbygden – första stopp för flyktingar" i *Välfärd*. Nummer 4. Sidor 18-19.
- Justitiedepartementet I = Justitiedepartementets webbplats, Asyl. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/9688>. Inhämtad: 2012-05-01.
- Justitiedepartementet II = Justitiedepartementets webbplats, Migrations- och asylpolitik. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/9685>. Inhämtad: 2012-05-01.
- Kadhim, Abdul M., 2000. *Svenskt kommunalt flyktingmottagande. Politik och implementering*. Umeå: Sociologiska institutionen, Univ.
- Kufman, Stuart J., 2006. "Symbolic Politics or Rational Choice? Testing Theories of Extreme Ethnic Violence" i *International Security*. Volym 30, Nummer 4. Sidor: 45-86.
- Länsstyrelsen = Länsstyrelsen i Skåne Läns webbplats, Kommunalt flyktingmottagande. (Elektronisk) Tillgänglig: [http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/mottagning-och-etablering-av-nyanlanda/Pages/Kommunalt\\_flyktingmottagande.aspx?keyword=kommunalt+flyktingmottagande](http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/mottagning-och-etablering-av-nyanlanda/Pages/Kommunalt_flyktingmottagande.aspx?keyword=kommunalt+flyktingmottagande). Inhämtad: 2012-05-09.
- Länsstyrelsen, 2006. *Slutlig rösträkning och mandatfördelning. Val till kommunfullmäktige 2006-09-17*. Länsstyrelsen i Skåne län, september 2006. (Elektronisk) Tillgänglig: [http://www.val.se/val/val2006/slutlig/xml/protokoll\\_1280K.pdf](http://www.val.se/val/val2006/slutlig/xml/protokoll_1280K.pdf). Inhämtad: 2012-05-20.
- Länsstyrelsen, 2010. *Slutlig rösträkning och mandatfördelning. Val till kommunfullmäktige 2010-09-19*. Länsstyrelsen i Skåne län, september 2010. (Elektronisk) Tillgänglig: [http://www.val.se/val/om2011/slutresultat/protokoll/protokoll\\_1280K.pdf](http://www.val.se/val/om2011/slutresultat/protokoll/protokoll_1280K.pdf). Inhämtad: 2012-05-20.

- Malmö stad I = Malmö stads webbplats, Statistik om Malmö. Utländsk bakgrund. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Statistik-om-Malmo/Utlandsk-bakgrund.html>. Inhämtad: 2012-05-05.
- Malmö stad II = Malmö stads webbplats, Statistik om Malmö. Malmöfakta. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Statistik-om-Malmo.html>. Inhämtad: 2012-05-05.
- March, James G., 1994. *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March, James G., 1988. *Decisions and Organizations*. New York, N.Y.: Blackwell.
- March, James G., 1979. "The Technology of Foolishness" i March, James G. – Olsen, Johan P. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget. Andra upplagan. Sidor 69-81.
- March, James G. – Olsen, Johan P., 1979. "Attention and the Ambiguity of Self-interest" i March, James G. – Olsen, Johan P. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget. Andra upplagan. Sidor 38-53.
- March, James G. – Olsen, Johan P., 1979. "Organizational Learning and the Ambiguity of the Past" i March, James G. – Olsen, Johan P. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget. Andra upplagan. Sidor 54-68.
- Marion, Nancy E. – Smith, Colleen M. – Oliver, Willard M., 2009. "Gubernatorial Crime Control Rhetoric : A Study in Symbolic Politics" i *Criminal Justice Policy Review*. Volym 20, Nummer 4. Sidor: 457-474.
- Migrationsverket I = Migrationsverkets webbplats, Mänskliga rättigheter. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/info/438.html>. Inhämtad: 2012-05-21.
- Migrationsverket II = Migrationsverkets webbplats, Överenskommelser med kommunerna. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/info/242.html>. Inhämtad: 2012-05-20.
- Migrationsverket III = Migrationsverkets webbplats, Bosättning. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/info/241.html>. Inhämtad: 2012-05-09.
- Migrationsverket, 2012. *Överenskommelser 2012 och mottagna 2011 och 2012*. Migrationsverket, maj 2012. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/download/18.61f88692136ef87596180002510/120504+overenskommelser+mm+hemsidan.pdf>. Inhämtad: 2012-05-21.
- Migrationsverket I, 2010. *Rapport. Migration 2000-2010*. Migrationsverket, 2:2010. (Elektronisk) Tillgänglig: [http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004557/migration\\_sv.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004557/migration_sv.pdf). Inhämtad: 2012-05-21.
- Migrationsverket II, 2010. *Migration som möjlighet*. Migrationsverket. (Elektronisk) Tillgänglig: [http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004265/migrationsommojlighet\\_sv.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004265/migrationsommojlighet_sv.pdf). Inhämtad: 2012-05-21.

- Olsen, Johan P., 1979. "Choice in an Organized Anarchy" i March, James G. – Olsen, Johan P. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget. Andra upplagan. Sidor 82-131.
- Pécoud, Antoine – de Guchteneire, Paul, 2007. "Introduction: the migration without borders scenario" i Pécoud, Antoine – de Guchteneire, Paul, *Migration without Borders. Essays on the free movement of people*. Paris: UNESCO Publishing/New York: Berghahn Books. Sidor 1-32.
- Robinson, James A. – Majak, R. Roger, 1968. "The Theory of Decision-Making" i Charlesworth, James C (red.) *Contemporary Political Analysis*. New York: The Free Press. Tredje upplagan. Sidor 175-188.
- Rosenau, James N., 1967 "The Premises and Promises of Decision-Making Analysis" i Charlesworth, James C (red.) *Contemporary Political Analysis*. New York: The Free Press. 3:e upplagan. Sidor 189-211.
- Rothenborg, Ola, 2007. "Vellinge säger nej till flyktingar" i Dagens Nyheter 2007-02-26 (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/vellinge-sager-nej-till-flyktingar>. Inhämtad: 2012-05-02.
- Saxer, Ulrich, 1993. "Public Relations and Symbolic Politics" i *Journal of Public Relations Research*. Volym 5, Nummer 2. Sidor: 127-151.
- SCB = Statistiska centralbyråns webbplats, Befolkningsstatistik – Asylsökande under 2011 och 2010, efter medborgarskap och kön. (Elektronisk) Tillgänglig: [http://www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_\\_\\_82972.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart___82972.aspx). Inhämtad: 2012-05-01.
- SKL = Sveriges Kommuner och Landstings webbplats, Så styrs en kommun. (Elektronisk) Tillgänglig: [http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/sa\\_styrs\\_en\\_kommun](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/sa_styrs_en_kommun). Inhämtad: 2012-05-09.
- SKL, 2010 = Sveriges Kommuner och Landsting, 2010. *Kommungruppsindelning 2011. Revidering av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning*. SKL: Statistiksektionen.
- Soininen, Maritta, 1992. *Det kommunala flyktingmottagandet: genomförande och organisation*. Stockholm: CEIFO.
- SOU 2010:16. *Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv*. Delbetänkande av Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare.
- SVT = Sveriges Televisions webbplats, (Elektronisk) Tillgänglig: <http://svt.se/content/1/c8/02/10/23/65/Flyktingarkommunernany.pdf>. Inhämtad: 2012-04-18.
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara*. Samhällsvetenskaplig metod. Malmö: Liber.
- UNHCR = UNHCR Insamlingsstiftels webbplats, Internflyktingar. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://unhcr-insamling.se/vihjalper/internflyktingar/>. Inhämtad: 2012-05-02.
- Valmyndigheten = Valmyndighetens webbplats, Valnatten 2006. Val till kommunfullmäktige i Malmö. (Elektronisk) Tillgänglig:

<http://www.val.se/val/val2006/valnatt/K/kommun/12/80/roster.html>.

Inhämtad: 2012-05-13.

Wihtol de Wenden, Catherine, 2007. ”The frontiers of mobility” i Pécoud, Antoine – de Guchteneire, Paul, *Migration without Borders. Essays on the free movement of people*. Paris: UNESCO Publishing/New York: Berghahn Books. Sidor 51-64.