

# Från ord till handlingsplan

EN RAPPORT OM KOMMUNALA HANDLINGS-  
PLANER MOT VÅLDSBEJAKANDE EXTREMISM



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Från ord till handlingsplan

EN RAPPORT OM KOMMUNALA HANDLINGSPLANER  
MOT VÅLDSBEJAKANDE EXTREMISM

Upplysningar om innehållet:  
Malin Svanberg, malin.svanberg@skl.se  
© Sveriges Kommuner och Landsting, 2017  
ISBN: 978-91-7585-580-6  
Text: Robin Andersson Malmros & Christer Mattsson  
(Segerstedtsinstitutet)  
Produktion: Advant Produktionsbyrå

# Innehåll

- 4 Sammanfattning
  
- 7 Kapitel 1. Utgångspunkter
- 8 Uppdragsbeskrivning, syfte och forskningsfrågor
- 9 Rapportens empiri
  
- 14 Kapitel 2. Bakgrund
- 14 Centrala begrepp
- 20 Den svenska kommunen
  
- 25 Kapitel 3. Kommunernas ansvar i arbetet mot våldsbejakande extremism
  
- 36 Kapitel 4. Handlingsplanernas innehåll
- 36 Omfattning, uppbyggnad och hot
- 42 Aktörer och målgrupper
- 51 Insatser och kunskap
  
- 63 Kapitel 5. Diskussion
- 63 Kommunernas ansvar i frågan inte självskrivnen
- 65 Kommunala handlingsplaner bygger på nationella lägesbilder
- 67 Bedömning och övervakning: tecken, signaler och samtal i första linjens arsenal
- 71 Vad har hittills åstadkommits?
- 72 Avslutande diskussion
- 76 Slutord
  
- 77 Referenser
  
- 86 Bilaga 1. Kommunala handlingsplaner som utgör rapportens empiriska underlag
  
- 88 Bilaga 2. Missivbrev
  
- 89 Bllaga 3. Förkortningar

# Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att beskriva utvecklandet av och innehållet i kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Detta för att bättre förstå vilka behov/hot de svarar upp mot, hur de är förankrade i egna behovsanalyser, vad som förväntas göras och hur detta förhåller sig till mer traditionell kommunal verksamhet- och lagstiftning. Rapporten är baserad på en undersökning av 127 kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism från 134 kommuner. För att komplettera data från handlingsplanerna har intervjuer med åtta kommunala samordnare i fem kommuner genomförts.

Rapporten beskriver, via en genomgång av politiska- och statliga dokument, hur kommunerna fått ett allt större ansvar i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och hur handlingsplaner kommit att bli en central åtgärd i detta arbete. Genomgången visar att det skett en gradvis förskjutning, från nationell till lokal nivå, av ansvaret för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism sedan den första nationella handlingsplanen beslutades år 2011. Att alla svenska kommuner ska anta handlingsplaner mot våldsbejakande extremism är en åtgärd som initierats av den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. Rapporten förhåller sig kritisk till vilket lagstöd, forskningsstöd och erfarenheter som motiverat denna åtgärd. Trots avsaknad av lagstiftning eller styrmedel som motiverar kommuner att skriva kommunala handlingsplaner, har den nationella samordnaren tidvis varit kritisk och satt press på de kommuner som inte valt att anta kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Detta väcker frågor om hur det kommunala självstyret respekterats i processen.

Rapporten visar på att innehållet i planerna i huvudsak är utarbetade utan att de föregåtts av lokala behovsanalyser eller lägesbilder. Endast 23 handlingsplaner baseras på någon form av lokal kartläggning eller reflektion rörande förekomsten av våldsbejakande extremism. Högerextremism är den

form av extremism som i handlingsplanerna beskrivs vara det mest frekvent förekommande problemet. Avsaknaden av lokala lägesbilder får som konsekvens att de insatser kommunerna beskriver inom ramen för handlingsplanerna inte baseras på existerande lokala problem. Istället beskriver och orienterar sig kommunerna i regel efter nationella lägesbilder. Detta riskerar att göra det förebyggande arbetet ineffektivt och felriktat. Rapporten pekar på två omständigheter som bidragit till detta. Den ena är den tidvis massiva press från media och den nationella samordnaren rörande framtagandet av handlingsplaner som riktats gentemot kommunerna. Den andra är det bristande stöd som kommunerna fått i frågan. Först våren 2017 kom ett stödmaterial med syfte att hjälpa kommunerna i detta arbete.

Av handlingsplanerna framgår att professionella och yrkesgrupper i den så kallade första linjen likt lärare, socialarbetare och fritidsarbetare, anses inneha nyckelfunktioner för att bemöta våldsbejakande extremism. Detta beroende på att de möter den målgrupp som omnämns mest frekvent: barn och unga. Övriga målgrupper för insatser är religiösa individer, anhöriga till de som finns i extremistiska miljöer, avhoppare/återvändare och flyktingar. En annan viktig aktör är den kommunala samordnaren mot våldsbejakande extremism. Rapporten visar att denne i drygt hälften av alla kommuner innehar en tjänst med säkerhetsinriktning. I många fall har den lokala samordnaren en nyckelroll i de alternativa handlingskedjor som förekommer i handlingsplanerna. I dessa framkommer instruktioner om att kommunal personal till den lokala samordnaren ska anmäla beteenden och åsikter som sägs påvisa att någon antingen är radikaliserad, radikaliseras eller ligger i riskzon för att radikaliseras. Därefter ska dessa uppgifter föras över till Polisen. Givet den svenska grundlagsstiftningen, sekretesslagstiftningen och forskning om radikaliseringsprocesser, finns det goda skäl att förhålla sig kritisk till sådana handlingskedjor.

Vanligt förekommande insatser mot våldsbejakande extremism är demokratifrämjande och demokratistärkande arbete inom skolan, kompetensutveckling av första linjen för att öka förmågan att upptäcka riskgrupper och riskindivider, samt samverkan mellan skola, socialtjänst, Polis och fritidsverksamhet. Utöver samverkan med Polisen, är andra viktiga externa samverkansaktörer civilsamhället och då i synnerhet trossamfunden. Ofta beskrivs insatserna utan konkretion gällande innehåll och syfte. Den metod som flest kommuner refererar till är den nationella samordnarens Samtalskompassen. Denna innehåller ett metodstöd för samtal med någon som uppvisar ett antal beteenden och åsikter som sägs tyda på att någon är radikaliserad eller kan komma att bli det. Forskning visar att individuella insatser som baseras på generella, icke-brottsliga tecken på åsikter och beteenden saknar vetenskapligt stöd och kan inkräkta på individers grundläggande rättigheter.

Det är emellertid tydligt att arbetet med handlingsplanerna har initierat arbete och skapat en medvetenhet bland kommuner om vikten av kompetens och förmåga att motverka våldsbejakande extremism. I det fortsatta arbetet bör detta arbete ta sin utgångspunkt i lokala behov på de platser där fenomenet förekommer och baseras på insatser som harmoniserar med rådande lagstiftning, uppbär vetenskapligt stöd eller kan anses vara beprövad erfarenhet. En framkomlig väg för att lyckas på de platser där behoven är som störst skulle vara att samla expertis genom ett nationellt stödteam eller motsvarande.



# Utgångspunkter

Segerstedtinstitutet har på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) utarbetat denna rapport vilken utgör en undersökning av innehållet i kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Att förebygga att människor väljer att ansluta till ideologier, rörelser eller grupperingar som använder våld och terror som politiska medel är mycket angeläget. Denna angelägenhet påminns vi om med plågsamt korta mellanrum.

Orsakerna till våldsbejakandet är både hos den enskilda individen och inom specifika grupperingar resultatet av en rad olika faktorer som sammanfaller med både långvariga traditioner, knutna till specifikt kontext och till rena tillfälligheter. Den enskilde individens anslutning till extremistiska våldsbejakande grupperingar och det enskilda våldsutövandet är omgärdat av så pass många omständigheter att detta svårigen kan förutsägas lång tid i förväg. Däremot är det sällan tillfälligheter som avgör varför en viss miljö finns på en specifik plats under lång tid och varför våld existerar inom miljön. I det lokala sammanhanget, på den specifika platsen, upprätthålls över tid ideologiska övertygelser, sociala nätverk och vad som skulle kunna beskrivas som lokala förutsättningar för radikaliseringsprocesser. Om man accepterar dessa enkla, och inte särskilt detaljerade beskrivningar, finns det goda skäl att försöka förstå vilka dessa platser är, hur de uppstår och hur de skapar och upprätthåller våldskapital som de är beredda att använda i syfte att underminera demokratin. Mot bakgrund av detta har det varit en intressant och angelägen arbetsuppgift att undersöka hur de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism är uppbyggda. Förväntningarna på kommunernas förmåga att förstå, bemöta och förhindra rekrytering till dessa lokala miljöer är höga.

## Läsanvisning

Rapporten är uppdelad i fem kapitel. Det första kapitlet är en beskrivning av hur rapporten utarbetats. I kapitel två beskrivs tidigare forskning om centrala begrepp i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och det ges en bakgrund till kommunernas roll i det svenska statskicket. Kapitel tre redogör för de nationella dokument som beskriver kommunernas roll i det förebyggande arbetet. Kapitel fyra är en beskrivning av vad som framkommer i handlingsplanerna – vad de handlar om. Det femte kapitlet diskuterar innehållet i förhållande till rapportens forskningsfrågor.

## Uppdragsbeskrivning, syfte och forskningsfrågor

I december 2016 erhöll Segerstedtinstitutet en förfrågan från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om att undersöka de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism. Syftet med föreliggande rapport, vilket formulerades i uppdragsbeskrivningen, är att analysera och beskriva utvecklandet av kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Detta för att bättre förstå vilka behov/hot de svarar upp mot, hur de är förankrade i egna behovsanalyser, vad som förväntas göras och hur detta förhåller sig till mer traditionell kommunal verksamhet.

Rapportens resultat har fokuserat på att beskriva hur kommunerna, som lokal myndighet/myndigheter, förstår fenomenet våldsbejakande extremism, orsaker till dess uppkomst, verkningsfulla insatser för att förebygga samt vilket det specifika kommunala uppdraget i detta sammanhang är utifrån målgrupper för insatserna och aktörer som kommunerna i något avseende avser att aktivera.

Vägledande för rapporten har varit följande forskningsfrågor:

1. Hur beskrivs och motiveras framväxten av kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism i statliga- och nationella politiska dokument och av kommunerna?
2. Hur beskrivs de specifika hoten från våldsbejakande extremism i de enskilda kommunerna?
3. Vilka aktörer beskrivs i de kommunala handlingsplanerna som ansvariga och/eller särskilt viktiga i arbetet med att förebygga och motverka våldsbejakande extremism?
4. Vilka målgrupper och insatser beskrivs i handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism?

## Rapportens empiri

Rapportens empiri består av två delar: en dokumentstudie och en intervjustudie. Empirin består huvudsakligen av de handlingsplaner som står i centrum för rapporten, men även statliga- och politiska dokument som beskriver kommuners roll i arbetet mot våldsbejakande extremism. Vi har även funnit skäl, vilka beskrivs nedan, att komplettera empirin från handlingsplanerna med ett antal intervjuer.

### Dokumentstudien

Handlingsplanerna har samlats in löpande under perioden maj 2016–april 2017. Insamlingen har skett med vid fyra olika perioder. Syftet har varit att i möjligaste mån:

- › Samla in alla tillgängliga handlingsplaner bland Sveriges 290 kommuner
- › Tillgå senaste aktuella versioner av handlingsplanerna

De första planerna samlades in med hjälp av en anställd vid den nationella samordnaren för värnande av demokratin mot våldsbejakande extremism som uppgav namnen på de kommuner som sade sig ha en färdig handlingsplan (personlig kommunikation, 2016-04-11). Dessa kommuner tillskrevs under maj och juni 2016 varvid de första 24 planerna samlades in. Den andra insamlingen skedde under november och december 2016, då kommunala hemsidor genomfördes med hjälp av sökorden ”handlingsplan mot våldsbejakande extremism”, ”Rutiner vid/mot våldsbejakande extremism”, ”Strategi mot våldsbejakande extremism” och ”Våldsbejakande extremism”. I flera fall kunde planer återfinnas på hemsidorna, i andra fall framkom information via kommunernas hemsidor eller i media om att arbete med dessa pågick. Då det framkom uppgifter om att det skulle finnas planer, tillskrevs registrator i respektive kommun med en förfrågan om att ta del av handlingsplanen. Detta ledde till att ytterligare 53 planer kunde samlas in.

Den tredje insamlingen skedde med hjälp av SKL under februari och mars 2017. De skickade ut en enkät till samtliga kommuner det saknades uppgift om med frågan huruvida det fanns en plan. Kommunerna ombads att skicka in eventuell handlingsplan eller motsvarande, alternativt meddela om det inte förelåg någon plan och om det i så fall berodde på att planen var under utarbetande, om det fanns ett beslut att inte anta någon eller om det var ett ännu icke aktualiserat ärende. Denna insamling ledde till insamlandet av ytterligare 27 planer.

Den fjärde insamlingen ägde rum i april 2017. Den genomfördes genom ett utskick till samtliga de tjänstemän som är kontaktpersoner i kommunerna gentemot den nationella samordnaren. Syftet med detta utskick var att säkerställa att så många som möjligt av de aktuella handlingsplanerna insamlats, att den senaste giltiga versionen hade tillgängliggjorts och att kunna fastställa vilken instans som antagit planen.

Totalt har 127 handlingsplaner, eller motsvarande, samlats in vilka är giltiga för 134 kommuner. Dessa planer är det huvudsakliga empiriska material som ligger till grund för rapporten. Olika kommuner har valt att benämna dessa dokument på olika sätt. Den vanligaste benämningen är ”Handlingsplan mot våldsbejakande extremism”, men det förekommer också benämningar som ”rutiner”, ”strategier” och ”policy”. Utifrån likvärdigheten i hur dokumenten, oavsett benämning, är disponerade och författade, har vi i undersökningen av dessa inte funnit skäl att separera dem från varandra. Centralt har istället varit att de har haft som syfte att initiera något slags arbete, förhållningssätt eller förbereda eventuellt kommande insatser inom förebyggande och förhindrande av våldsbejakande extremism.

Dokumentet är beslutade på olika nivåer i kommunerna. Det har inte varit möjligt att fastställa beslutsinstans i samtliga fall. Ett antal kommuner uppger att dokumentet aldrig har formellt beslutats som handlingsplaner, varken av förvaltningen eller den politiska organisationen, men använts som vägledning för specifika grupper i kommunernas arbete. I resultat och diskussion har vi inte valt att skilja på dokumentens formella status, utan vägledande för datainsamlingen har varit att dokumenten äger giltighet genom att de varit eller ska bli föremål för beslut, alternativt att de brukats av kommunerna i någon utsträckning. Det innebär att sådana handlingsplaner inkluderats som vid tidpunkten betraktades som utkast. I undersökningen står den producerade texten i centrum och inte dess formella status i den kommunala organisationen. För en översikt över vilka handlingsplaner som samlats in och utgör denna rapportens empiri, se appendix 1.

Utöver handlingsplanerna har skrivelser och policydokument från regeringen och nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism som beskriver relationen mellan våldsbejakande extremism och kommunernas ansvar undersökts. För att finna relevanta dokument gjordes sökningar via regeringens hemsida med hjälp av följande sökord: (a) extremism (b) terrorism och (c) radikalisering. I statliga dokument såsom skrivelser, utredningar och kommittédirektiv finns i regel hänvisningar till tidigare dokument inom samma ämnesområde. Syftet med dokumentanalysen var att undersöka hur kommunernas ansvar i frågan skrivs fram och hur det motiveras.

I undersökningen av handlingsplanerna har vår utgångspunkt varit att det textuella innehållet är beroende av det sammanhang som det producerats i. Detta sammanhang kan innehålla flera olika och även motstridiga eller konkurrerande logiker vilka kan vara svåra att förena i praktisk handling, men att texten har möjlighet att påverka och förändra kommande sociala praktiker genom de logiker som dominerar texten (Fairclough, 2010). Vi har försökt att förstå hur dessa handlingsplaner föreslår att olika aktörer skall agera mot vissa målgrupper utifrån särskilda utgångspunkter och metoder för att nå önskat resultat.

### **Intervjustudien**

Empiri från handlingsplanerna har kompletterats med fem intervjuer. Detta av tre olika skäl. Det första var att vi inledningsvis behövde skaffa oss en fördjupad förståelse över hur handlingsplanerna växt fram i kommunerna, med fokus på de tjänstemän som varit involverade i arbetet på strategisk nivå. Det andra var att vi i flera förekommande fall tidigt bedömde att föreslagna åtgärder kunde tänkas vara problematiska i förhållande till rådande lagstiftning. Det tredje skälet var att undersöka om och hur handlingsplanernas innehåll omsatts i praktik, det vill säga hur mycket handling som handlingsplanerna resulterat i.

Likt återgivet i föregående stycke, återfanns formuleringar i handlingsplanerna som indikerade att specifika handlingskedjor för informationsdelning mellan aktörer inom kommunerna och med externa organisationer hade institutionaliserats. För att undersöka detta, gjordes intervjuer med de som varit delaktiga i framtagandet av handlingsplanerna och/eller delaktiga i implementeringen av dem. Därmed är inte informanterna i intervjustudien slumpmässigt utvalda, utan urvalet har skett på basis av vad som står skrivet i respektive dokument. Resultat från intervjustudien är därför primärt fokuserade på frågor kring just dessa formuleringar. Rapporten har i sin utformning också tagit hänsyn till att antalet intervjuer inte står i proportion till antalet undersökta handlingsplaner och därför bör inte intervjustudiens informanternas tankar, beskrivningar och förklaringar ses som representativa för samtliga kommuners arbete. Baserat på de tre skäl för initierandet av intervjustudien som angetts ovan, fick informanterna frågor tillhörande följande kategorier:

- Anledning till framtagandet av en handlingsplan mot våldsbejakande extremism
- Hur dokumentet används i praktiken
- Frågor om specifika formuleringar att rapportera åsikter eller beteenden

Totalt intervjuades åtta tjänstemän vid fem tillfällen. I tre av intervjuerna bad informanterna om att få vara två vid samma intervjutillfälle, eftersom man arbetade tillsammans med att förebygga våldsbejakande extremism i samma organisation och kunde ge kompletterande information. Detta bedömdes påverka datainsamlingen positivt. Samtliga intervjuer skedde på plats i berörd kommun. Informanterna delgavs via mail information om studiens syfte och hur data skulle användas (se appendix 2). I inledningen av intervjun delgavs informanterna information om att de när som helst hade möjlighet att avbryta intervjun, om studiens ändamål och nyttjande, samt att deras respektive namn inte skulle publiceras av etiska skäl. Varje intervju varade i cirka en timme. Därefter genomlyssnades intervjuerna noggrant och transkriberades från ljud till text. I denna process har många värdefulla aspekter försvunnit. Det talade språket vid en intervju innehåller andning, frasering och betoningar som en tolkad utskrift av intervjun inte kan tillgodose (Kvale & Brinkmann, 2009). Intervju valdes som datainsamlingsproduktionsmetod då den försöker ”förstå världen från undersökningens personens synvinkel, utveckla mening ur deras erfarenheter, avslöja deras levda värld” (Kvale & Brinkmann, 2009, s.17-18). Intervjuerna genomfördes med hjälp av semistrukturerad metod. Öppna och mer allmänna frågor bidrar till att informanterna kan ge mer uttömmande svar, jämfört med om frågorna är formulerade så att svarsalternativen blir slutna och specifika. Semistrukturerade frågor bidrar därför till att på ett mer övergripande sätt skapa förståelse om den enskilda aktörens arbete (Kvale & Brinkmann, 2009). En intervju kan inte reduceras till ett insamlande av data där upplysningar ges som respons på konkreta frågor. Intervjusituationen är en social interaktion som påverkas av de maktrelationer som finns mellan forskaren och informanten och den övrigt omgivande kontexten (Holstein & Gubrium, 2004). Det är tydligt, vilket också framkommer genom intervjuerna, att den omgivande debatten i samhället om terrorism och våldsbejakande extremism och förväntningar på hur kommuner bör, kan och skall agera har utgjort betydelsefulla drivkrafter vid framställandet av handlingsplanerna. Detta förhållande har naturligtvis även påverkat informanternas sätt att tala under intervjuerna. Det är också självklart att viss respons är uppkomna genom studiens övervägande av frågor som ställts under intervjun, medan andra är mer grundade i väl övervägda och tidigare återkommande resonemang som informanterna deltagit i. Syftet har inte varit att avslöja något eller ifrågasätta någon enskild informant, utan att förstå processen med att producera och implementera handlingsplanerna. Vi har också varit noggranna med att undvika termer eller perspektiv som implicerar något särskilt sätt att se på eller förhålla sig till våldsbejakande extremism. De utsagor som använts i rapporten har informanterna getts möjlighet att läsa igenom.

## **Etiska överväganden vid intervjustudien**

Enligt Vetenskapsrådet (CODEX, 2012) ska sådana angivelser som kan avslöja deltagarnas identitet döljas, i synnerhet vad gäller frågor som är av hög samhällsrelevans och medialt uppmärksammade. Därför benämner rapporten kommunerna vars anställda intervjuats med bokstäver: A, B, C, D och E. Informanterna, vid de tillfällen de har varit två under intervjun, benämns informant 1 och informant 2. Givet frågans mediala känslighet och uppmärksamhet har de etiska principerna varit särskilt viktiga att ta i beaktande.

Rapportförfattarna till denna rapport är verksamma på Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet. Institutet har ett nationellt uppdrag att sprida kunskaper och metoder för att motverka rekrytering till våldsbejakande rörelser och ideologier och rasistiska organisationer. Det går inte att utesluta att detta har förstärkt vår maktposition i förhållande till informanterna, då institutets material och kunskap i varierande utsträckning används av aktörerna. Det finns således en risk att informanterna har försökt att framställa sig positiva i relation till Segerstedtinstitutet och den forskning som institutet producerat. Därför har det varit särskilt viktigt att påtala för informanterna att denna studie inte är en granskning av huruvida de gör ett bra arbete eller inte.

# Bakgrund

I detta kapitel ges en kortfattad bakgrund till centrala begrepp i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, kommunens roll och funktion i det svenska statskicket och hur kommunens arbetsuppgifter och lagstiftning förhåller sig till framtagandet av handlingsplaner mot våldsbejakande extremism.

## Centrala begrepp

I såväl nationella som kommunala handlingsplaner är det i synnerhet två begrepp som återkommer för att beskriva vad det är som det förebyggande arbetet ämnar motverka: "Våldsbejakande extremism" och "radikalisering". Därför delges i detta delavsnitt en bakgrund till begreppen och hur tidigare forskning beskriver dessa.

### Våldsbejakande extremism

Sedan "kriget mot terrorn" inleddes efter Al-Qaidas attack mot USA 11 september 2001 har en ny politisk era för hur världen skall förstå terrorism och bekämpandet av densamma uppstått (Hodges, 2011). I denna förståelse ingår ett ständigt närvarande terrorhot som är överallt och känner inga gränser. Begreppet "våldsbejakande extremism" har sitt ursprung i engelskans "violent extremism". Violent extremism började användas som begrepp när terrorbekämpningen breddade sitt fokus från att med hårda medel försöka motverka terror, till att med mjuka medel försöka förhindra anslutning till terror (Kundnani, 2012). Traditionellt har terrorism förhindrats genom anti-terror åtgärder vilka beskrivs som "hårda" eller "tvingande" (Kundnani, 2012). Detta inbegriper främst polisär, militär och rättslig bekämpning av terrorism,



bland annat genom skalskydd av platser som är känsliga för angrepp (t.ex. flygplatser), underrättelsearbete för att spåra upp och avbryta planerade terroråd samt fysisk bekämpning av terrorister strax före eller under attacker samt lagföring av dem efter begånget brott. Förståelsen för radikaliserings- och förmodade underliggande politiska, sociala, psykologiska och ekonomiska faktorer, motiverade inrättandet av så kallade "mjuka metoder" för att bekämpa terrorism. Mjuka metoder och insatser involverar flera av den traditionella välfärdsstatens grundläggande institutioner med fokus på skola, socialtjänst och fritidsverksamhet (Harris-Hogan, Berrelle & Zammit, 2015). Dessa anti-terrorprogram, ofta etiketterade Countering violent extremism/ Preventing violent extremism, använder icke-tvingande medel för att förhindra framtida anslutning till terror, anses vara delar av en och samma radikaliseringsdiskurs (Frazer & Nünlist, 2015).

EU antog tidigt, redan 2005, så kallade mjuka insatser för att förebygga terror (Coolsaet, 2011). Dessa insatser har i EU:s strategi mot terror påtalats som angelägna att förankra i policys som förmår att förena den internationella, nationella och den lokala nivån (Council of the European Union, 2005). EU har sett som sin roll att bistå sina medlemsländer i framtagandet av dessa policys och strategier:

*The challenge of combating radicalization and terrorist recruitment lies primarily with the Member States, at a national, regional and local level. However, EU in this field (...) can provide an important framework to help co-ordinate national policies; share information and determine good practice (Council of the European Union, 2005, s. 8).*

För att möjliggöra detta stöd till medlemsländerna har en särskild arbetsgrupp inrättats kallad Radicalisation Awareness Network (RAN, 2010). En av RAN:s tydligaste rekommendationer till medlemsländerna är att utveckla lokala handlingsplaner mot våldbejakande extremism och detta är något som RAN säger sig stödja operativt:

*The early detection and prevention of radicalisation is most effective at the local, community level. Interventions by local first line practitioners work best if embedded into an overall 'prevent' strategy and if they can rely on established cooperation mechanisms. The RAN brings together local prevention coordinators and has developed advice on how to create local prevention frameworks and interventions (RAN, 2016, s. 2).*

Det finns ett par gemensamma drag i de olika definitionerna av extremism. Även om det finns ansenlig variation, så verkar forskare vara överens om att ”våldsbejakande extremism” behandlar individer, grupper och rörelser som använder och/eller stödjer våld för att uppnå politisk förändring (Schimd, 2013; Herz, 2016). En extremist existerar alltså alltid i förhållande till något annat, i västvärlden oftast menat gentemot det demokratiska samhället (Herz, 2016). Ranstorp och Hyllengren (2013) beskriver den uppenbara problematiken med detta ur ett historiskt och kulturellt perspektiv:

*Extremist är ett kulturellt subjektivt och nedvärderande uttryck, som dessutom är mycket beroende av perspektiv. Vad som i en specifik kulturell kontext eller tidsperiod anses extremt är nödvändigtvis inte extremt i en annan. Till exempel har framhållits att normer och värderingar är intimt förbundna med definitionen av extremism (Ranstorp & Hyllengren, 2013, s. 59).*

När ”violent extremism” förts över till Sverige översattes det till ”våldsbejakande” istället för ”våldsam extremism”. Det är i samband med bejakandet av våld, vilket innebär både bruk av våld såväl som stöttande av våldsutövning för politisk förändring, som en extremist blir en våldsbejakande extremist. Säkerhetspolisen beskriver våldsbejakandet enligt följande:

*När Säkerhetspolisen beskriver en person som våldsbejakande betyder det att personen vid upprepade tillfällen bedöms ha uppvisat ett beteende som inte bara accepterar våldsanvändning utan även stödjer eller utövar ideologiskt motiverat våld för att främja en sak. Att vara våldsbejakande ska inte förväxlas med att vara våldsbenägen; ett våldsbejakande beteende kan innebära ett långvarigt stöd till våldshandlingar som andra begår, trots att personen själv aldrig utövar våld (Säkerhetspolisen, 2010, s. 27).*

Bjørge (2013) och Weine m.fl. (2016) menar att det finns ett utrymme för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism att dra nytta av folkhälsopreventivt arbete, vilket tar sin utgångspunkt från att identifiera olika nivåer av förhöjda risker hos individer och grupper utifrån livsstilsmönster och utsatthet för riskmiljöer. Liknande resonemang återfinns även inom brottsförebyggande arbete (Hörnqvist, 2004). Detta folkhälsopreventiva arbete delar in preventionsarbetet i tre nivåer: primärprevention, sekundärprevention och tertiärprevention. Syftet med respektive nivå är att förhindra antalet nya fall av insjuknande i en viss sjukdom, reducera det totala antalet sjukdomsfall inom en viss population och reducera konsekvenserna associerade med en viss sjukdom inom en viss population (Weine et al., 2016). Denna struktur har

överförs till det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och replikerar ovanstående nivåer genom att tala om stöd till att lämna terrorgrupper, insatser mot radikaliserade grupper/individer för att undvika anslutning till terror och generellt förebyggande insatser i riskmiljöer. Det är vanligt inom olika CVE/PVE-program att nivåerna istället refereras som rehabilitation, intervention och prevention (Selim, 2016). Det finns en kritik av denna överföring av folkhälsoarbetets begrepp och klassificeringar. Kritiker menar att det introduceras en föreställning om sårbarhet, det vill säga att liksom vissa grupper löper ökad risk att insjukna i vissa sjukdomar så skulle det finnas grupper som är förutbestämt sårbara för radikaliserings och riskerar att bli terrorister (Coppock & McGovern, 2014; O'Donnell, 2016). I praktiken menar Coppock och McGovern (2014) att det är grupper med muslimsk identitet som främst kommer ifråga som riskgrupp och då primärt unga människor. Vidare drar de slutsatsen att:

*It is a process within which essentialised ethnic and racial identities are married to equally problematic constructions of 'childhood'. Vulnerability is also framed within specific, and again deeply problematic, conceptions of young people's mental health and well-being (Coppock & MacGovern, 2014, s. 242).*

Föreställningar om sårbarhet för radikaliserings har medfört att vissa grupper i samhället har "säkerhetiserats" (Heath-Kelly, 2013). Säkerhetisering av sociala problem är dock inte ett fenomen som är unikt för arbete mot extremism (Hörnvist, 2004). Durodie (2016) menar att det är en allmän trend att staten betraktar relationen mellan nationen och dess invånare i termer av säkerhet som skall upprättas och risker som skall elimineras. Han visar på parallella studier av hur andra upplevda hot mot samhället, så som pandemier, leder till upprättande av riskgrupper och åtgärder mot dessa. Detta menar han ligger till grund för de överväganden som gett upphov till att upprätta kriterier för att identifiera riskgrupper som är sårbara för radikaliserings och som måste göras motståndskraftiga. Lynch (2013) menar att sökandet efter säkerhet genom att göra riskgrupper motståndskraftiga mot radikaliserings frammagnar nya konstruktioner av in- och utgrupper och krav på att utgrupper skall bli mer likt majoritetssamhället. Kundnani (2014) framför i sina studier att PVE-arbetet genom sådana processer sätter gränser för vilka identiteter som är möjliga och detta kopplas inte till brottsliga gärningar utan påstådda möjliga framtida brottsliga handlingar. Amoore och De Goede (2008) beskriver i boken *Risk and the War on Terror* konsekvenserna av att betrakta arbete mot extremism ur ett säkerhetsperspektiv:

*To consider risk as the dominant technology of the war on terror, then, is to engage with the practices that are enacted in the name of managing risk and uncertainty (...) The proliferation of risk techniques in the war on terror, then, is essentially about a particular mode of governing – a means of making an uncertain and unknowable future amenable to intervention and management (s.9)*

Allegorin mellan tidigare nämnda folkhälsovetenskap och förebyggande av extremism är starkt ihopkopplad med föreställningar om radikaliseringsprocessen och bygger i all väsentlighet på tanken om att det finns en zon, i form av tid och/eller omständigheter, då det är möjligt att ingripa för att förhindra anslutning till terror. Denna zon benämns ibland för CVE-zon och ibland för pre-crime zon (Kundnani, 2014). Det är kring föreställningar om denna zon, och radikaliseringsprocessen som sägs äga rum i den, som stora delar av arbetet mot våldsbejakande extremism är uppbyggt kring.

### **Radikalisering**

Sedan 2004 har terrorangrepp på västvärldens territorium primärt utförts av människor som är födda och/eller uppvuxna i de länder, eller i andra delar av västvärlden, där de utför terrorangreppen (Sageman, 2017; Vidino, Marone & Entenmann, 2017). Dessa terrorister benämns därför ofta som "homegrown terrorists" och för att förstå hur dessa individer kom att angripa de länder som varit deras hem blev radikaliseringsprocessen ett nyckelbegrepp (King & Taylor, 2011). Peter Neumann beskriver i en rapport från The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (2008) framväxten av radikaliseringsbegreppet enligt följande:

*Following the attacks against the United States on 11 September 2001, however, it suddenly became very difficult to talk about the 'roots of terrorism', which some commentators claimed was an effort to excuse and justify the killing of innocent civilians. Even so, it seemed obvious (then) that some discussion about the underlying factors that had given rise to this seemingly new phenomenon was urgent and necessary, and so experts and officials started referring to the idea of 'radicalisation' whenever they wanted to talk about 'what goes on before the bomb goes off'. In the highly charged atmosphere following the September 11 attacks, it was through the notion of radicalization that a discussion about the political, economic, social and psychological forces that underpin terrorism and political violence became possible again (s. 4)*

Introduktionen av radikaliseringsprocesser skapade alltså möjlighet till mer djupgående analyser, vilket ledde till insikten om att det kunde finnas möjlighet att ingripa i god tid innan en terrorattack inträffade. Idag finns det flera olika teorier och modeller som försöker förklara individers väg från ett tillstånd av normalitet till att betraktas som extremister genom så kallade radikaliseringsprocesser (Christmann, 2012). Upphovsmakarna till modellerna är specifika myndigheter, enskilda kommuner, forskare och emellanåt en blandning av aktörerna (Herz, 2016; Kundnani, 2012). Modellerna utgår i regel från uppfattningen att det inte finns en enskild förklaringsorsak till varför individer väljer att ansluta sig våldsbejakande extremistiska miljöer, utan orsakerna bedöms unisont av litteraturen vara individuella och bero på en rad olika faktorer på olika nivåer (individ, grupp och samhälle) som samspelar med varandra (Christmann, 2012; Johansson, Lebedinski Arfvidson & Mattsson, 2016; Herz, 2016; Ranstorp & Hyllengren, 2013; Kundnani, 2012; Schmidt, 2013). Det framkommer en tydlig bild av att radikaliseringsprocessen är att betrakta som ett mycket komplext fenomen. Ingen enskild faktor klarar av att enskilt förklara fenomenet, utan strukturella förklaringsfaktorer samverkar med de individuella (Johansson et al., 2016). Christmann (2012) beskriver det som att: "there is an interplay of agency and structure in radicalization, such that the central theoretical task is explaining the dynamics of this linkage" (s. 12).

Begreppet radikaliseringsprocesser och forskning kring fenomenet har kritiserats utifrån tre aspekter. Den första är att det saknas empiriskt underbyggd forskning som kan förklara samband mellan olika påverkansfaktorer, vilket genererar problem för begreppets förklaringsvärde (Kundnani, 2014; Christmann, 2012). Schmid (2013) menar att: "the popularity of the concept of 'radicalisation' stands in no direct relationship to its actual explanatory power regarding the root causes of terrorism" (s. 4). Detta har medfört att modeller som beskriver radikaliseringsprocesser riskerar att överfokusera vissa fenomen som förutsättning för radikaliseringsprocesser, till exempel ideologiska eller religiösa drivkrafter (Kundnani, 2014). Radikaliseringsprocessen framstår därför i litteraturen som ett illa definierat, omstritt och svårförstått begrepp: "the only thing that radicalization experts agree on is that radicalization is a process. Beyond that there is considerable variation as to make existing research incomparable" (Nasser-Eddine, Garnham, Agostino & Caluya, 2011, s. 13).

Den andra aspekten är att radikaliseringsbegreppet, trots dess bristande akademiska underbyggnad, gett upphov till föreställningar om att man ska kunna predicera vilka som kan komma att radikaliserats. I dessa återfinns i regel en föreställning om det finns riskzoner och riskindivider, vilka går att

upptäcka genom att observera beteende, åsikter och social status. Forskningsöversikter i ämnet är överens om att sådana föreställningar saknar stöd i forskning och att tron på att kunna profilera framtida terrorister saknar vetenskapligt stöd (Borum, 2011; Christmann, 2012; Schmid, 2013).

Den tredje aspekten är att det återfinns ett slags cirkelresonemang i användandet av begreppet radikalisering. Detta då att det både används för att förklara orsakerna till att någon ansluter till våldsbejakande extremism och vad som händer efter att någon har anslutit sig (Mattsson, Johansson & Andreasson, kommande publikation). Skall begreppet användas för att förstå vad som händer i processen när någon dras in i extremism eller när någon redan blivit indragen?

Schimid (2013) menar dock att forskningen inte bör överge begreppet utan att det är fortsatt användbart för att studera och förstå olika processer i vilka individer ansluter till våldsbejakande extremism.

## Den svenska kommunen

Under den franska revolutionen antog Paris ”commune” som benämning på stadens styrande råd och därefter spreds begreppet sedermera till Sverige och Danmark under slutet av 1700- och början av 1800-talet (Montin & Granberg, 2013). I Sverige kom kommunerna att få en avsevärt viktigare funktion i det svenska samhället i samband med 1862 års kommunalförordningar och introduktionen av det ”kommunala självstyret”, vilket innebar att kommunerna kom att bli självständiga juridiska personer som gavs sina befogenheter av staten. I 1996 års utredning om det kommunala självstyret och dess förhållande till grundlagen, beskrevs det kommunala självstyret enligt följande:

*Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget själv ska styra, dvs. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag och här föreligger i allmänhet skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten (SOU 1996:129, s.12)*

Det lokala utförandet har ansetts vara viktigt ur både demokratiska- och institutionella effektivitetsskäl; demokrati ska utföras så nära medborgaren som möjligt (också för att denne ska kunna påverka demokratin) och välfärdsverksamheter som skola, socialtjänst och vård utförs mest effektivt av institutioner som känner till de lokala förutsättningarna (Statskontoret, 2016).

Denna långtgående decentralisering av välfärdspolitiken, från stat till kommun, skiljer Sverige gentemot stora delar av den övriga världen där staten generellt sett har större ansvar för välfärdsproduktionen (Sellers & Lidström, 2007). Konstitutionellt sett är kommunernas makt delegerad statsmakt, men eftersom det samtidigt finns en grundlagsskyddad princip om kommunal självstyrelse har det historiskt uppstått friktion och meningskiljaktigheter i förhållandet. När kommunernas verksamheter expanderade i samband med kommunsammanslagningarna i mitten av 1900-talet höjdes röster från kommunalt håll om alltför långtgående statlig detaljstyrning (Statskontoret, 2016). En utredning tillsattes och rapporterades genom Lagg besluten närmare människorna (SOU 1978:52). Utredningen förordade minskad reglering och ökad decentralisering och autonomi för kommunerna, vilket är en styrningsprincip som lever kvar än idag, även om den kommit att förändras (via ökat fokus på statlig kontroll) i takt med marknadsutsättningen av kommunernas traditionella verksamhet (Statskontoret, 2016). I Regeringsformens 8 kap. 5 § återfinns dagens reglering av det kommunala självstyret och uppgifterna som åligger en kommun att utföra. Lagen är dock av procedurkaraktär och ingen uppräknning av vilka uppgifter som kommuner förväntas utföra tillhandahålls. Staten styr istället kommunerna med hjälp av ett antal olika medel (SOU 2007:11):

- Regler som fastställs i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter
- Statsbidrag och andra system som påverkar finansiering av kommunala verksamheter
- Olika former av beslutskontroll, såsom underställelseskyldighet, förvaltningsbesvär och laglighetsprövning
- Efterkontroll i form av tillsyn och uppföljning/utvärdering
- Genom krav på olika slag av planering

Däremot har en ny form av styrning från staten blivit allt mer vanligt – så kallad ”mjuk styrning”. Statskontoret genomförde år 2005 en studie (Statskontoret, 2005) över hur staten styr över kommunernas verksamhet. Studien kom fram till att det blir alltmer vanligt att staten styr genom andra medel än reglering. Fördelarna beskrivs vara att det kan signalera politisk handlingskraft genom att man tar uppkomna problem på allvar direkt utan att behöva vänta in en lagstiftningsprocess, de kan vara legitimitetsskapande genom att signalera att flera aktörer är överens om att något behöver göras eller det kan vara det enda möjliga sättet då vissa lagrum är av övergripande och allmän karaktär.

Nya krav på kommunerna att utföra välfärdsuppgifter har också medfört att de har blivit betydande arbetsgivare; nästan 70 årsarbetare per 1 000 invånare i snitt (SOU 2007:11). Om vi backar bandet drygt 50 år bestod mediankommunen endast av en handfull tjänstemän (SOU 2007:11). Kommunerna är idag således både kraftfulla och omfattande organisationer med både politiker och tjänstemän vars arbete påverkar stora delar av de svenska medborgarnas vardag.

### **Relationen mellan kommunernas uppgifter och handlingsplaner mot våldsbejakande extremism**

Ansvarutkrävandet av kommunerna i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism har stegvis ökat. Att kommunerna gavs ett marginellt utrymme i exempelvis handlingsplanen från år 2011 (Regeringens skrivelse 2011/12:44), har att göra med att sådan verksamhet inte fanns eller finns reglerad i lag eller genom andra regleringar som styr kommunerna. Ansvarskommitténs utredning (SOU 2007:11) listar följande uppgifter som obligatoriska för kommunerna att utföra:

- › Socialtjänstverksamhet
- › Vård och omsorg av äldre och funktionshindrade
- › Barnomsorg och förskoleverksamhet
- › Grundskola
- › Stadsplanering och byggande
- › Hälso- och miljöskyddsverksamhet
- › Renhållning och avfallshantering
- › Räddningstjänst
- › Vatten och avloppshantering
- › Krisberedskap

Förutom dessa uppgifter tillskriver kommunallagen (1990:900) kommunerna ett ansvar för sådana verksamheter som är av allmänt intresse för kommunernas medborgare inom ramen för dess geografiska gräns.

Varken 2007 eller idag finns det någon lagstiftning som uttryckligen beskriver att kommunerna ska arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism/terrorism och att det ska göras genom upprättandet av handlingsplaner. Istället för, eller i brist av, lagstiftning, har den nationella samordnaren valt en ”övertalande strategi” (SOU 2016:92) i arbetet med att få kommunerna att upprätta handlingsplaner, vilket får kategoriseras som en form av ”mjuk styrning” (SOU 2007:11). Däremot har det gjorts tolkningar utifrån rådande lagstiftning och det finns en viss enighet om att det finns stöd i lagstiftningen för kommunerna och dess verksamheter att engagera sig i det förebyggande



arbetet mot våldsbejakande extremism (SOU 2016:92; SKL, 2010). I denna rapport genomgång av relevant lagstiftning har därför ägnats särskilt fokus på den lagstiftning som stödjer upprättandet av just handlingsplaner som åtgärd (för mer läsning om lagstöd för kommuners arbete mot våldsbejakande extremism, se SOU 2016:92).

En sådan tolkning har gjorts utifrån kommunernas arbete med krisberedskap. Kommunernas uppgifter regleras främst av lag kap. 2 och 3 i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH, Lag 2006:544). Enligt LEH har kommunerna det geografiska områdesansvaret på lokal nivå, vilket innebär att de ska verka för att samverkan och samordning kommer till stånd med aktörer inom kommunerna före, under och efter extraordinära händelser (Statskontoret, 2016). Lagstödet är dock otydligt när det kommer till frågan om våldsbejakande extremism (SOU 2016:92). En terrorattack kan kategoriseras som en extraordinär händelse (SKL, 2013), men risken för en sådan attack behöver analyseras i en risk- och sårbarhetsanalys enligt 2kap 1§ i LEH. Finns en sådan risk ska det planläggas hur kommunen ska hantera den risken, varav en handlingsplan skulle kunna vara en tänkbar åtgärd.

En annan tillämpbar lagstiftning är socialtjänstlagen (2001:453). I SOU 2016:92 beskrivs hur generella principer med lagstiftningen kan användas för att motivera upprättandet av en lokal lägesbild:

*Socialtjänsten ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen (SoL 3 kap. 1 §). Socialtjänsten ska i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen (SoL 3 kap. 1 §). Vidare ska socialtjänsten medverka i samhällsplaneringen (3 kap. 2 §)...För att kunna erbjuda grupper och enskilda hjälp, ska socialtjänsten också bedriva uppsökande verksamhet (2 kap, 1 § SoL)...Det ligger i linje med socialtjänstens uppsökande verksamhet att erbjuda enskilda sin hjälp (3 kap. 4 § SoL). Inte minst gäller det också att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens område rörande unga (3 kap. 3 a § SoL) (SOU 2016:92, s. 128)*

Vidare menar delbetänkandet att ”nära knutet till lägesbilden är en handlingsplan som baseras på de lokala förhållandena” (SOU 2016:92, s. 130). Likt SOU 2016:92 påpekar senare i samma utredning finns det dock inga uttryckliga regler för att socialtjänsten ska upprätta handlingsplaner för att hantera sociala problem. Däremot kan det tänkas vara en rimlig åtgärd, men först om en lägesbild visat på att problem med extremism existerar enligt 3 kap. 3a § i SoL.

Som tidigare nämnts tillskriver kommunallagen (1990:900) kommunerna ett ansvar för sådana verksamheter som är av allmänt intresse för kommunens medborgare inom ramen för dess geografiska gräns. En sådan fråga skulle kunna vara förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism, då extremismens olika uttrycksformer har gemensamt att de hotar demokratin och dess medborgares fri- och rättigheter (Schmid, 2013). Att hantera problematiken som detta medför skulle kunna motivera en handlingsplan som struktur för arbetet.

# Kommunernas ansvar i arbetet mot våldsbejakande extremism

I detta kapitel, som bygger på rapportens dokumentstudie, beskrivs den väg som lett fram till att Sverige idag har kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Dokumentstudien har genomförts med syfte att ge en bakgrund till det svenska förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, samt att bidra till att besvara rapportens första forskningsfråga: *”Hur beskrivs och motiveras framväxten av kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism i statliga- och nationella politiska dokument och av kommunerna?”*

## Ett förebyggande arbete växer fram i Sverige

Den nationella samordnarens delbetänkande (SOU 2016:92) fick titeln *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – nationell samordning och kommunernas ansvar*. Titeln är på många sätt signifikativ för det omfattande ansvar som kommunerna stegvis getts i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism. Kommunernas ansvar har dock inte alltid varit självskrivet. Kommuner omnämns visserligen som viktiga aktörer för det lokala arbetet redan i regeringens första handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism från år 2011 (Regeringens skrivelse 2011/12:44), men åtgärderna var främst nationella, utspridda på en rad aktörer och kommunernas roll definieras inte. Av 15 föreslagna åtgärder i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism är det endast två som diskuterar kommunernas roll. Under åtgärd 9 i handlingsplanen, stärka strukturerna för samverkan (med fokus på den lokala nivån), ges inte kommunerna ett uttryckligt ansvar för denna samordning. Tanken var istället att SKL skulle ges detta uppdrag, men arbetet påbörjades aldrig (Statskontoret, 2015). SKL hade året innan handlingsplanen (Regeringens skrivelse 2011/12:44) överlämnades, getts

medel för att skriva en exempelskrift över hur kommuner och civilsamhällsorganisationer kan arbeta på den lokala nivån mot våldsbejakande extremism (SKL, 2010). Skriften, som fokuserar på lokala initiativ, gör inte anspråk på att ge en vetenskaplig eller heltäckande bild, utan:

*...exemplen utgör helt enkelt ett axplock av lokala insatser som vi hoppas ska kunna inspirera andra lokala aktörer till ett stärkt arbete mot politisk extremism (SKL, 2010, s. 13).*

Kommunens roll diskuteras endast kortfattat på slutet och då främst i termer av dess samordnande funktion. Att kommunala handlingsplaner skulle vara en väg framåt för att strukturera arbetet omnämns inte som en åtgärd. Statskontorets (2015) utvärdering av handlingsplanen från 2011 menar att:

*...handlingsplanen innehåller en svag länk mellan åtgärderna på nationell nivå och den lokala nivån i och med att åtgärd 9 inte genomfördes. Regeringen har senare försökt åtgärda detta genom att inrätta den nationella samordnaren, men Statskontoret bedömer att den ursprungliga handlingsplanen inte lade tillräcklig tyngd vid det lokala arbetet (s. 111).*

Kommunala- eller lokala handlingsplaner omnämns inte som en tänkbar åtgärd i handlingsplanen. Istället fokuserar handlingsplanen på nationell kunskapsförmedling- och utveckling, vilket medför att det snarare är en specifik verksamhet i kommunernas regi, nämligen skolan, som ges ett betydande utrymme. Den åtgärd i handlingsplanen som med facit i hand kan anses ha lämnat störst avtryck för kommunerna och deras roll i arbetet mot våldsbejakande extremism är den som kungjorde att regeringen skulle tillsätta en särskild utredare för att ta fram ett utbildningsmaterial (idag känt som Samtalskompassen som distribueras av den nationella samordnaren) samt föreslå hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism skulle bedrivas och organiseras:

*...främja samverkan och kunskapsutbytet inom det förebyggande arbetet mellan aktörer inom kommuner, myndigheter och organisationer inom det civila samhället och presentera förslag till hur ett fortsatt förebyggande arbete kan utvecklas och organiseras (Regeringens skrivelse 2011/12:44, s. 38).*

Utredningen iscensattes sedermera via kommittédirektiv 2012:57 och slutrapporterades genom betänkandet *När vi bryr oss* (SOU 2013:81). Utredningen har kommit att få stor betydelse för det förebyggande arbetet på nationell nivå och för kommunernas ansvar i frågan.

## Den nationella samordnaren tillsätts

I utredningen föreslogs tillsättandet av en särskild nationell samordnare i frågan med ett omfattande samordnande och samverkande uppdrag. Bland annat skulle samordnaren:

*...utveckla och stödja lokal samverkan i förebyggande av våldsbejakande extremism med förebild i den danska SSP-modellen (Samverkan mellan Skola, Socialtjänst och Polis) (SOU 2013:81, s. 10).*

Därmed blev utredningen också mer konkret kring kommunernas roll. Förutom att specifikt nämna SSP-modellen (i Sverige ofta benämnd som SSPF genom inkluderingen av olika fritidsverksamheter–F), vilket innefattar majoriteten av den genomsnittliga kommunbudgeten, pekade utredningen på vikten av att arbetet utförs lokalt med en kärna bestående av kommun och Polis. Bland annat menade utredningen att:

*Det operativa arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism måste, liksom brottsförebyggande arbete generellt, bedrivas lokalt ute i samhället. Det handlar om att identifiera och möta individer i deras egen vardag. Sådan verksamhet kan sannolikt aldrig bedrivas effektivt på central statlig nivå (...) Vi konstaterar att det handlar om ett brottsförebyggande arbete där kärnan ligger i samverkan mellan polis och kommuner (s. 63).*

I juni 2014 tillsattes den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism genom kommittédirektivet *En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism* (Kommittédirektiv 2014:103). Varken i detta direktiv eller i SOU 2013:81 omnämns kommunala- eller lokala handlingsplaner som specifik åtgärd i det förebyggande arbetet, men genom regeringens skrivelse 2014/15:144, *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*, blev det tydligt att det skett en ansvarsfördelning från nationell till lokal nivå. Från att det lokala perspektivet, och därmed ofrånkomligen det kommunala, varit i princip frånvarande i handlingsplanen från år 2011 (Regeringens skrivelse 2011/12:44) kom de nya åtgärderna i regeringens skrivelse att domineras av ett fokus på den lokala nivåns arbete:

*Förebyggande åtgärder på lokal nivå är nödvändiga eftersom det är där som våldsbejakande extremistgrupper verkar. Det är viktigt att fritidsledare, lärare, personal inom socialtjänsten och polisen har kunskap om extremism och kan upptäcka radikaliserings och bemöta extrem och våldsbejakande retorik. Några av den nationella samordnarens huvuduppgifter är att förbättra samverkan*

*mellan myndigheter, kommuner och organisationer och utbilda personer som möter ungdomar om våldsbejakande extremism och hur det kan förebyggas. Yrkesgrupper som arbetar med ungdomar inom kommunala verksamheter eller inom nationella myndigheter har ett ansvar för att aktivt verka för demokratiska värderingar och alla människors lika värde och rättigheter och samtidigt förebygga våldsbejakande ideologier, rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans (Regeringens skrivelse 2014/15:144, s. 6).*

Av samtliga föreslagna åtgärder (21 stycken) i Regeringens skrivelse 2014/15:144 berör åtta stycken direkt eller indirekt kommunernas arbete och verksamhet. Även om skrivelsen överlämnades till riksdagen i augusti 2015 och vikten av kommunala handlingsplaner sedan årsskiftet hade efterlysts av den nationella samordnaren, återfinns ingen diskussion eller åtgärd som behandlar just lokala handlingsplaner i skrivelsen. Inte heller diskuteras vilken roll som kommunen ska ha i det lokala samordningsarbetet, utan bara att den ska vara en del av den:

*För att det brottsförebyggande arbetet ska vara effektivt och framgångsrikt krävs att samtliga relevanta aktörer på lokal nivå samverkar i och bidrar till framtagande av problembilder och genomförande av de åtgärder som följer av dem. På så sätt skapas förutsättningar för statliga myndigheter, kommunala verksamheter och det civila samhällets organisationer inklusive trossamfund att arbeta tillsammans målinriktat och utifrån ett helhetsperspektiv (Regeringens skrivelse 2014/15:144, s. 21).*

Det är just under år 2015 som de första lokala handlingsplanerna mot extremism börjar dyka upp. Den första lokala handlingsplan som denna rapport har identifierat är daterad till den 1/4 2015 (Linköping, 2015). Som redogjorts för ovan, fanns det vid tidpunkten ingen formell lagstiftning, krav eller uppmaning från riksdag eller regering som gör gällande att kommunerna ska upprätta kommunala handlingsplaner. Initiativet kom istället från den nationella samordnaren som under sina kommunbesök var noga med att poängtera att kommunernas arbete bör struktureras i en handlingsplan och samordnas av en lokal samordnare/kontaktperson (se exempelvis Lindfors, 2015, 30 okt; Brander, 2015, 20 nov; Delling, 2015, 17 nov). Dagarna efter terrorattackerna i Paris i januari 2015 menade dåvarande nationell samordnare, Mona Sahlin, att:

*... är det något jag verkligen vill begära så är det att alla kommuner har en handlingsplan mot extremism (Eriksson, 2015, 16 jan).*

I november 2015 inträffade ytterligare en terrorattack i Paris, vilken föranledde frågor från media om det svenska förebyggande arbetet. Mycket av den debatten kom att handla om den bristfälliga existensen av kommunala handlingsplanerna (se exempelvis Littorin, 2015, 17 nov; Ahlström, 2015, 19 nov). Mona Sahlin riktade bland annat kritik mot Göteborgs Stad som hade anställt kommunala samordnare mot extremism, men inte hade en handlingsplan (Littorin, 2015, 17 nov). Göteborgs Stads Michael Ivarsson menade i sin tur att:

*Det här handlar inte om formalia och vad som står på ett papper, utan om vad man egentligen gör (Littorin, 2015, 17 nov).*

Även i Malmö Stad väcktes debatt efter att staden uttalat sig negativt kring att upprätta en handlingsplan. I en artikel i Sydsvenskan återges följande:

*Daniel Norlander [dåvarande huvudsekreterare på den nationella samordnarens kansli, författarnas anmärkning] är kritisk till hur Malmö kommun hanterat hotet från den våldsbejakande extremismen. Speciellt att politikerna vägrar upprätta en lokal handlingsplan och tillsätta en samordnare. – Målet med en plan är att förebygga att unga människor radikaliserar. Det är inget som ska stå i en hylla och samla damm. Vi vet att chansen att lyckas är mycket bättre om man har en plan och en samordnare, säger Norlander... – Vi ser att i de kommuner som upprättat planer tar man också tag i problemet med radikaliserings på mycket större allvar (Lönnaeus, 2015, 22 nov).*

Strax efter släppte den nationella samordnaren ett policystöd, bestående av 12 rekommendationer, för de kommuner som ville skriva lokala handlingsplaner (Nationella samordnaren, 2015a). I denna framgick att:

*Den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism har under 2014 och 2015 genomfört ett stort antal kommunbesök i landet. Utifrån erfarenheter av de diskussioner som förts med kommunföreträdare, myndighetsrepresentanter och civilsamhällesaktörer har den nationella samordnaren dragit ett antal slutsatser. En slutsats är att arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism blir mer framgångsrikt när lokal samverkan utgår från någon form av strategiskt dokument. En lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism hjälper kommunen och dess anställda att upprätta och konkretisera ett förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism (s. 1).*

Under våren 2016 genomförde den nationella samordnaren en egen enkätundersökning med syfte att bland annat undersöka hur många kommuner som hade en handlingsplan (Nationella samordnaren, 2016b). I den framkom

bland annat att 12 procent av kommunerna menade sig ha en färdig handlingsplan, 14 procent hade kommit ganska långt i sitt arbete, sju procent sade sig kommit halvvägs medan 28 procent precis hade påbörjat sitt arbete (Nationella samordnaren, 2016b). Resultatet föranledde en debattartikel (Sahlin, 2016, 20 apr) i DN-debatt, skriven av dåvarande nationell samordnare Mona Sahlin, i vilken hon påtalade behovet av att alla kommuner bör ta fram en handlingsplan:

*Extremismen känner inga kommungränser därför hjälper det inte att bara vissa kommuner tar frågan på allvar – alla 290 kommuner, myndigheterna och staten måste vara delaktiga, ingen kan smita undan.*

Under efterföljande veckor riktade såväl nationella- som lokala medier frågor till kommunerna om huruvida de hade en handlingsplan eller inte (se exempelvis Bjurbo, 2016, 21 apr; Noren, 2016, 24 apr; Owetz & Bergström, 2016, 21 apr). Malmö Stad vände sig emot kravet att man ska ha en specifik handlingsplan mot våldsbejakande extremism, utan hade istället valt att underordna arbetet mer övergripande socialt arbete mot normbrytande beteende (Haupt, 2016, 11 apr). Detta ledde till debatt om huruvida man tog extremism på allvar. Per-Erik Ebbeståhl, trygghets- och säkerhetsdirektör i Malmö stad, uttryckte att:

*...vi har haft en bra dialog med Mona Sahlin och hennes kansli, där vi har försökt att förklara hur vi ser på det här i ett bredare perspektiv. Min bild är att polletten har trillat ner, och därför är jag lite förvånad för det här (Haupt, 2016, 11 apr).*

Upprättandet av kommunala handlingsplaner hade på kort tid blivit en aktuell fråga för kommunerna, men det var ytterst få som likt Malmö Stad uttalade någon annan åsikt än att det bör eller skall utarbetas kommunala handlingsplaner.

### **En återblick mot tidigare strategier mot terrorism**

Vid sidan av det relativt färskta politiska arbete som bedrivits mot våldsbejakande extremism sedan den första handlingsplanen år 2011, finns det en längre historia av att arbeta mot terrorism. Lagstiftningen mot terrorism har sina anor i en tillfällig lagstiftning från år 1973, men har gradvis reviderats och skärpts sedan terrorattentaten mot USA år 2001. Traditionellt sett har arbete mot terrorism en historia av att fokusera på så kallade ”hårda åtgärder”, främst genom rättsväsendet och polisiära insatser (Kundnani, 2012). Den svenska strategin mot terrorism från år 2008 (Regeringens skrivelse 2007/08:64) hade dock med ett avsnitt om förebyggande arbete:



*Det inledande avsnittet om att avvärja terroristverksamhet behandlar det traditionella arbetet för att bekämpa terrorism genom insatser från polis och rättsväsende. Dessa insatser utgör en kärna, men är i sig inte tillräckliga. En heltäckande strategi måste även innefatta förebyggande och skyddande åtgärder samt konsekvenshantering (s. 4).*

Kommunerna ges dock inget framträdande roll i avsnittet som berör det förebyggande arbetet, utan beskrivs som en av många aktörer som har:

*... viktiga roller att spela när det gäller debatt och diskussion om vad som ryms inom ramen för det demokratiska samhället och vilka gränser som ska gälla (s. 16).*

Däremot omnämns skolan desto mer frekvent, men då främst i termer av att vara en viktig kontaktpart gentemot Säkerhetspolisen. Nästan på dagen fyra år senare, 2012, uppdaterades strategin mot terrorism (Regeringens skrivelse 2011/12:73). Även i denna strategi återfinns ett avsnitt om förebyggande arbete. Detta kapitel baseras i stor utsträckning på den handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism som vid tillfället nyligen antagits (Regeringens skrivelse 2011/12:44) och till skillnad från föregående strategi ges samverkan och kommunikation med kommunerna och dess verksamheter ett större utrymme. Men kommunernas förebyggande roll på den lokala nivån definieras inte. I ett delavsnitt som berör "Samhällets engagemang" och fokuserar på den lokala nivån omnämns skolans demokratiuppdrag, men inte kommunen som helhet:

*Organisationer inom civilsamhället, enskilda individer och andra aktörer har ofta unik kunskap om förhållanden som råder i det lokala samhället (...). Skolan är en annan given plats för att nå ungdomar (s. 13).*

Den vid dagens datum gällande svenska strategin mot terrorism överlämnades från regering till riksdag i augusti år 2015 (Regeringens skrivelse 2014/15:146). Den består av tre områden: Förebygga, Förhindra och Försvåra, men "ett särskilt fokus ligger på området Förebygga" (s. 1). Budskapet i avsnittet liknar det i åtgärds paketet för att förebygga extremism (Regeringens skrivelse 2014/15:144) som överlämnades strax innan och det lokala förebyggande arbetet, vilket inkluderar kommunerna och då särskilt verksamheterna skola och socialtjänst, ges ett betydande utrymme. I strategin förtydligas att terrorbekämpning nu blivit ett ansvar för alla verksamheter och aktörer i Sverige:

*Alla aktörer som på något sätt kan bidra i kampen mot terrorism måste ta sitt ansvar för att göra det. I det ansvaret ligger också att uppmärksamma vad man kan göra eller bidra med utöver åligganden enligt författning, uppdrag och liknande. Ansvaret omfattar även att påtala brister i mandat, uppdrag, reglering eller resurser och om det finns hinder för samverkan. Flera aktörer som kan bidra med insatser och kunskap i arbetet med att motverka terrorism har inte någon uttalad uppgift att göra det enligt författning, regleringsbrev eller andra styrdokument. Det arbete de bedriver inom sitt ansvarsområde kan trots det vara viktigt för samhällets arbete mot terrorism. Aktörerna måste uppmärksamma hur de inom ramen för sina åligganden och uppdrag kan bidra till arbetet med att bekämpa terrorism (Regeringens skrivelse 2014/15:146, s. 41).*

I samma avsnitt som innehåller ovanstående citat återfinns en diskussion om bland annat lokal samverkan i arbetet mot terrorism. Där efterlyses en lokal samverkan för att genomföra analyser av vilka individer som riskerar att dras till våldsbejakande extremism och tydliggöra roller och ansvar i det lokala arbetet. Det är dock inte kommunerna som allena delges ansvar för denna samverkan, utan ”här har de lokala brottsförebyggande råden en viktig uppgift” (Regeringens skrivelse 2014/15:146, s. 42). Kommunala handlingsplaner nämns inte heller i detta dokument som en åtgärd.

### **Kommunernas ansvar betonas**

I efterdyningarna av den andra stora terrorattacken i Paris 2015, träffade regeringen och allianspartierna i december en överenskommelse kring åtgärder mot terrorism (Regeringen, 2015). Överenskommelsen menar att ”utgångspunkten för åtgärderna är Sveriges nya nationella strategi mot terrorism som i sin tur är en vidareutveckling av den tidigare strategin från 2012” (s.1) och använder ett stycke för att förtydliga kommunernas ansvar:

*Genom samtalen nåddes enighet kring att kommunerna har ett ansvar för ett strukturerat och konkret arbete med att förebygga radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande grupper. Det är viktigt att det lokala och centrala ansvaret samspelar vad gäller återvändare. Regering ska överväga vilka åtgärder som kan vidtas om det finns kommuner som inte lever upp till sitt ansvar (Regeringen, 2015, s. 2).*

I den nationella strategin mot terrorism (Regeringens skrivelse 2014/15:146) och de uppdaterade åtgärderna mot våldsbejakande extremism (Regeringens skrivelse, 2014/15:144), som båda överlämnades från regering till riksdag i augusti 2015, det vill säga fyra månader före överenskommelsen i december

2015, är kommunernas ansvar i det lokala förebyggande arbetet inte tydligt eller definierat. I överenskommelsen (Regeringen, 2015) förändras synen på kommunernas ansvar där man når en enighet om att kommuner har ett ansvar för ett strukturerat förebyggande arbete och att man överväger åtgärder mot de kommuner som inte lever upp till det ansvaret.

Ett av de tilläggsdirektiv (Kommittédirektiv 2015:86) som gavs den nationella samordnaren efter dennes tillsättning, var att skriva en nationell strategi mot våldsbejakande extremism. Denna strategi (Nationella samordnaren, 2016b) presenterades under sommaren 2016 och skulle via 18 åtgärder ”ange färdriktningen för det fortsatta arbetet” (s. 4). Av dessa 18 åtgärder var tio riktade mot den lokala nivån och åtta mot den nationella nivån. Bland de åtgärder som riktades mot den lokala nivån var kommunerna helt eller delvis ansvariga för utförandet av samtliga. Kommunerna gavs i strategin ansvaret för att för att ha en egen lokal samordnare, upprätta en lägesbild över extremism, skriva en lokal handlingsplan, stödja individer att lämna våldsbejakande extremism och framförallt, att samverka med Polisen, Kriminalvården, sjukvården, civilsamhället och andra aktörer. I beskrivningen av uppgifterna som kommunerna ska utföra är tonen ofta bestämd; kommunerna ska, måste eller bör genomföra samtliga föreslagna åtgärder. Förskjutningen av ansvaret för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism sedan handlingsplanen år 2011 blir tydlig när man läser den nationella strategin:

*Kommunerna är avgörande i arbetet mot våldsbejakande extremism. Kommunerna har tidigare inte tagit ett tillräckligt stort ansvar i att förebygga våldsbejakande extremism. Orsakerna till en låg aktivitetsnivå och låg förmåga i det förebyggande arbetet på kommunal nivå är flera. Det handlar bland annat om en rädsla att göra fel och många kommuner har därför valt att undvika att hantera svåra och komplexa frågeställningar. Det handlar också om en avsaknad av information och en otydlighet i vad som är kommunernas roll. Efterhand har dock kvalitén i kommunernas arbete förbättrats, bland annat tack vare de lokala samordnarna (Nationella samordnaren, 2016b, s. 19).*

Den nationella strategin (2016b) är också tydlig kring handlingsplanens centrala roll:

*En kommunal handlingsplan skapar en tydlig ansvarsfördelning och struktur för arbetet på lokal nivå. Kommunen bör upprätta en handlingsplan som utgår från lägesbilden och inbegriper de samverkande aktörer som har identifierats. Den högsta politiska nivån i kommunen ska stå bakom handlingsplanen och den bör revideras vid behov (s. 22–23).*

I samband med presentationen av den nationella strategin gavs den nationella samordnaren ett tilläggsdirektiv (Kommittédirektiv 2016:43) där samordnaren fick ansvaret för att dels föreslå hur den nationella samordningsfunktionen ska organiseras inom den befintliga myndighetsstrukturen, dels redogöra för vilket ansvar som kommunerna har i frågan. Detta direktiv hänvisar till överenskommelsen 2015 (Regeringen, 2015) när man betonar kommunernas ansvar. I direktivet nämns också en lokal handlingsplan för första gången i ett politiskt dokument. Direktivet beskriver att samordnaren ska:

*bistå kommunerna i att utveckla sitt kunskapsbaserade arbete och med att ta fram lokala handlingsplaner (Kommittédirektiv 2016:43, s. 6).*

Kommunernas roll fokuserades i delbetänkandet *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – nationell samordning och kommunernas ansvar* (SOU 2016:92). Likt påvisat tidigare kom initiativet till kommunala handlingsplaner inte ifrån regering eller riksdag, utan från den nationella samordnaren själv. Därför förefaller det självklart att betänkandet kretsar kring kommunerna och vad de ska göra i arbetet mot våldsbejakande extremism. Den nationella samordnaren har sedan tillsättandet år 2014 besökt nästan samtliga av Sveriges 290 kommun och erfarenheten från dessa möten:

*... visar att följande tre förutsättningar måste vara uppfyllda för att ett konkret arbete mot våldsbejakande extremism ska kunna utföras lokalt: a) Det ska finnas en kommunal samordnare eller kontaktperson b) Det ska tas fram en kommunal lägesbild om den våldsbejakande extremismen omfattning och struktur c) På grundval av lägesbilden ska en kommunal handlingsplan formuleras mot våldsbejakande extremism (SOU 2016:92, s. 15-16).*

Vad dessa erfarenheter består av och hur de samlats in framgår inte, varken i SOU 2016:92 eller samordnarens egen verksamhetsrapport som berör perioden 2014-06-26–2016-06-16 (Nationella samordnaren, 2016c). Verksamhetsrapporten förklarar inte varför kommunala handlingsplaner är en grundförutsättning för ett framgångsrikt förebyggande arbete utifrån de erfarenheter som myndigheten erhållit under perioden. Det finns inte heller referenser till forskning eller andra internationella erfarenheter som skulle kunna tydliggöra funktionen och vikten av lokala handlingsplaner.

I betänkandet förordas inte någon lagstiftning med krav på samordningsfunktion, lägesbild och handlingsplan eller för den delen sanktioner mot kommuner som inte väljer att följa kraven från den nationella samordnaren (SOU 2016:92). Detta på basis av att man bedömer att den övertalande strategin man valt att anamnat fungerat bra, med motiveringen att:

*... mer än hälften av kommunerna har någon form av lägesbild och handlingsplan. Samtliga av landets kommuner har åtminstone en kontaktperson (s. 165)*

Under våren 2017 släpper den nationella samordnaren ett nytt stödmaterial (Nationella samordnaren, 2017a) som ska bistå kommunerna i deras arbete med att upprätta handlingsplaner och lokala lägesbilder. I stödmaterialiet reflekterar den nationella samordnaren över den variation av handlingsplaner som finns idag, vilken typ av åtgärder som kommunerna ska fokusera och ger exempel på hur en handlingsplan kan se ut. Till skillnad från tidigare budskap, i denna rapport exemplifierat i samband med den nationella samordnarens meningsskiljaktigheter med Malmö Stad, menar rekommendationsskriften att namnet på dokumentet inte är det centrala, utan vad dokumentet innehåller. Vidare beskriver nu den nationella samordnaren att handlingsplanen inte behöver vara specifikt riktad mot våldsbejakande extremism, utan kan underordnas andra dokument som till exempel risk- och sårbarhetsanalyser.

## Handlingsplanernas innehåll

I detta kapitel redovisas rapportens resultat från handlingsplanerna och intervjuerna med kommunrepresentanter. Redovisningen är uppdelad i tre delavschnitt vilka är motiverade av rapportens forskningsfrågor:

- › Omfattning, uppbyggnad och hot (Forskningsfråga 1 och 2)
- › Aktörer och målgrupper (Forskningsfråga 3 och 4)
- › Insatser och kunskap (Forskningsfråga 4)

Kvantifierade resultat, textutdrag från handlingsplanerna och transkriberingar från intervjuerna redovisas löpande i text. När text kategoriserats och kvantifierats beskrivs vilka metodologiska överväganden som gjorts.

### **Omfattning, uppbyggnad och hot**

I detta delavschnitt beskrivs hur många handlingsplaner som finns, vad de kallas, när de är framtagna och vilka hot de ska förebygga.

#### **Ungefär hälften av Sveriges kommuner har en handlingsplan**

Sammanlagt innefattar det empiriska underlaget 141 dokument, varav 127 kategoriserats som handlingsplaner. Dessa representerar sammanlagt 134 av Sveriges 290 kommuner. Anledningen till att det totala antalet dokument överstiger både kommunantalet och antalet huvuddokument, finner sin förklaring i att ett antal kommuner har både ett huvuddokument (för enkelhetens skull benämns de som handlingsplaner framöver) och en bilaga av något slag. Inte heller överensstämmer antalet handlingsplaner med antalet kommuner. Detta beror på att elva kommuner, fördelat på fyra konstellationer, gått samman och skrivit fyra gemensamma planer. Den största konstellationen består av fyra kommuner och den minsta av två. I ett fall har fem kommuner antagit en gemensam handlingsplan, men tre av dessa har också en kommunspecifik.

I det fallet har vi valt att utgå ifrån den kommunspezifika. Längden på handlingsplanerna, inklusive bilagor, varierar. I genomsnitt är handlingsplanerna drygt nio sidor långa, inklusive försättsblad, men skillnaderna är stora. Den längsta är 29 sidor och de fem kortaste består av bara en sida.

Troligtvis representerar inte denna data alla handlingsplaner i Sverige, utan fler har med all sannolikhet tillkommit under skrivandet av denna rapport. Likaså är det inte säkert att samtliga handlingsplaner som existerade inom ramen för rapportens datainsamlingsperiod finns representerande i rapportens empiri. Givet rapportens långa insamlingsperiod och olika steg är det dock rimligt att anta att antalet handlingsplaner som rapporten bygger på ligger nära det totala antalet handlingsplaner som existerade när datainsamlingen avslutades. Denna uppfattning stärks av den nationella samordnarens enkätundersökning (Nationella samordnaren, 2017b) bland kommunerna som gör gällande att 44 procent av kommunerna har en nedskrivna handlingsplan, även om finns skäl att vara kritisk till jämförelsen mellan resultatet i liggande rapport och denna undersökning. Detta då nationella samordnaren valde att definiera 24 stadsdelsnämnder i Stockholm och Göteborg som enskilda kommuner (vilket inte gjorts i denna rapport), har ett svarsbortfall på 26 procent och undersökningarna genomfördes med olika metoder vid olika tidpunkter.

### **Handlingsplan, riktlinje eller strategi**

Kommunerna har gett handlingsplanerna olika titlar. Vad detta beror på framgår inte av handlingsplanerna, men det finns inte skäl att separera dem från varandra i rapporten. Vissa handlingsplaner beskrivs dock som att de ingår i en dokumentkategori som skiljer sig från andra kommunala dokument (se exempelvis Örebro, 2015). Ett exempel på sådan kategorisering är Göteborgs stad (2016) som beskriver det enligt följande: *”I Göteborgs Stad används sex nivåer och benämningar på styrande dokument; vision, program, plan, policy, riktlinjer och rutiner. En plan i Göteborgs Stad ska beskriva konkreta mål och åtgärder inom ett visst område”* (s. 4). Det finns dock inget innehåll som systematiskt skiljer de dokument som exempelvis namnges som ”riktlinjer” mot dem som namnges som ”handlingsplaner”. Däremot kan det finnas skillnader mellan enskilda dokument som namnges olika, men samma skillnad går att återfinna mellan dokument som namngetts likadant. Undantag finns dock. Ett exempel är Stockholm Stad (2016) vars riktlinjer uttryckligen ämnar vägleda stadsdelarna och fackförvaltningarna i utformandet av specifika handlingsplaner. I denna rapportens empiri ingår endast Stockholms övergripande riktlinjer. Av de 127 handlingsplaner som undersökts i rapporten är resultatet fördelat enligt följande:

TABELL 1. Titulering av handlingsplaner

Handlingsplan	96
Riktlinje	9
Strategi	6
Plan	5
Rutin	4
Program	4
Policy	2
Instruktioner	1

Att benämningen ”handlingsplaner” är mest frekvent förekommande finner sin troliga förklaring i att det är den benämning som den nationella samordnaren och media använt sig av sedan år 2015.

Rapporten belyser också när de 127 handlingsplanerna är antagna. Den nationella samordnarens inledande uppmaningar om att ta fram handlingsplaner kan dateras till januari år 2015 (Eriksson, 2015, 16 jan). Efter terrorattacken i Paris i november 2015 tilltog debatten och kommuner efterfrågades mer intensivt av media kring existensen av handlingsplaner. Även regeringen efterfrågade ansvar från kommunerna i det förebyggande arbetet (Regeringen, 2015). Under våren 2016 genomförde den nationella samordnaren en enkätundersökning, vilken föranledde en uppmaning i DN-debatt (Sahlin, 2016, 21 apr) till kommunerna om att ta fram handlingsplaner. Det är med hjälp av dessa händelser som redovisning av resultatet görs:

TABELL 2. Tidpunkt för framtagande av handlingsplaner

April 2015 - November 2015	6
December 2015 - April 2016	27
Maj 2016 - December 2016	56
Januari 2017 - Mars 2017	13



Resultatredovisningen redogör för 102 av 127 handlingsplaner. Av de 25 som saknas finns tre anledningar till varför:

1. Man känner inte till något beslutsdatum i kommunen
2. Handlingsplanen är ännu inte formellt antagen
3. Dokumentet återger inget datum för beslut alternativt anger endast årtal för beslut

Den första handlingsplanen i rapportens datamaterial är daterad till april 2015 och den sista 31/3 2017. Under perioden april 2015–november 2015 antogs det 0,75 handlingsplaner/månad. Efter attackerna i Paris i november 2015 ökade antalet till 5,4 handlingsplaner/månad. Mellan maj 2016–december 2016 är motsvarande siffra 7 handlingsplaner/månad. Under år 2017 har denna siffra sjunkit till 4,33 handlingsplaner/månad. Detta innebär nödvändigtvis inte att handlingsplanernas aktualitet avtagit, utan det kan vara som så att att en rad av de dokument som undersökts, men som saknar angivet datum, har tillkommit under år 2017. Intervjuerna förstärker bilden av att media och nationella samordnaren haft en påverkan. Bland annat beskrivs den nationella samordnarens påtryckningar som avgörande för arbetet med att ta fram en handlingsplan av alla informanter utom en: ”*Nej, men det var nog så enkelt som att det var något som nationella samordnaren efterfrågade*” (Kommun B) och informant 2 i kommun C menar att ”*hade inte det här efterfrågats på nationell nivå så tvekar ju jag om att vi hade uppmärksammat det här överhuvudtaget*”. Informanterna hävdar också att den så kallade ”flyktingströmmen” under 2015 hade en betydande effekt. Informant 1 i kommun D svarade att ”*det var ju migrationsströmmarna här... det måste ju vara hösten 2015*” på frågan om det fanns någon specifik händelse eller hot som föranlett aktualiserandet av handlingsplanen. Informanten i kommun B svarade på ett liknande sätt:

*Kommunstyrelsen vart väldigt på i den här frågan och det var också kopplat till hösten 2015 när de här flyktingströmmarna började och sa att vi måste snabbt få fram en strategisk handlingsplan mot våldsbejakande extremism. Problemet som uppstod där, det var väl egentligen inte att det fanns en politisk förankring, utan snarare att vi inte hann gå ut till berörda nämnder och förvaltningar och förankra det, alltså gå ut på en remissrunda med själva handlingsplanen.*

Sammantaget framkommer en bild som gör gällande att globala händelser och nationella påtryckningar påverkat kommunernas benägenhet att skriva fram handlingsplaner.

### Brist på lokala lägesbilder

För att förstå handlingsplanerna och deras uppbyggnad är det viktigt att undersöka vilka problem eller hot de avser att motverka, hur hoten beskrivs och hur närvarande hoten är i de enskilda kommunerna. Utifrån olika hotbeskrivningar är det möjligt att redovisa två nivåer för hur handlingsplanerna beskriver hotbilden: den nationella och den lokala. I merparten av handlingsplanerna ges en inledande, generell beskrivning av hur våldsbejakande extremism definieras och vilka miljöer som bedöms som våldsbejakande extremistiska. I ett begränsat antal fall, 23 stycken, återfinns någon form av lokal lägesbild av hur hotet utspelar sig i kommunen.

Nära nog samtliga handlingsplaner inleds med att definiera och beskriva vad våldsbejakande extremism är. De definitioner som används är främst hämtade från politiska och statliga dokument (se exempelvis Regeringens skrivelse 2014/15:144, Regeringens skrivelse 2011:12:44, Ds 2014:4; Säkerhetspolisen, 2010), Nationella samordnarens hemsida ([www.samordnarenmot-extremism.se](http://www.samordnarenmot-extremism.se)) eller den sammans metodmaterial Samtalskompassen. I de flesta fall är beskrivningarna framskrivna utan direkta källhänvisningar och textmassa från olika källor blandas med varandra. Oavsett exakta lydelse eller referenser till eventuella källor förstås och beskrivs våldsbejakande extremism på ett likvärdigt sätt: det vill säga som en ideologiskt motiverad, våldsbejakande och antidemokratisk miljö. Kommunerna finner inte anledning att i sina handlingsplaner själva förklara eller beskriva vad det är för hot de är utsatta för eller om de överhuvudtaget är det. Den auktoriteten hänskjuts till nationella dokument, nationella hotbeskrivningar eller lämnas helt åt sidan. Detsamma gäller beskrivningar av det extremistiska hotets härkomst, det vill säga vilka miljöer som utgör hotet. Regeringens handlingsplan mot våldsbejakande extremism (2011) pekade ut den vänsterextrema, högerextrema och militanta islamistiska miljöer som de främsta hoten och kommunerna är lojala mot den problembeskrivningen, i de flesta fall utan att göra reflektioner kring miljöernas närvaro i den egna kommunen. En ytterligare kategori av extremism har med tiden getts utökad uppmärksamhet: den ensamme tyste. Denne beskrivs till exempel i SOU 2016:92 som någon ”som står utanför specifika miljöer, men inspireras av deras konspiratoriska, hatfyllda och suggestiva budskap” (s. 14). Ett par exempel på beskrivningar redovisas nedan:

*Aktuella våldsbejakande extremistiska grupperingar i Sverige är, enligt den nationella samordnaren, den våldsbejakande högerextremistiska miljön, den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön samt den våldsbejakande islamistiska miljön (Vallentuna, 2016 s. 8).*

*Schematiskt kan man dela upp hoten i tre huvudgrupper. Dels extremer på höger- och vänsterkanten, dels religiösa extremer. Till detta bör också läggas "Den ensamme tyste" som kan återfinnas i alla tre gruppen och som nästan obemärkt kan sitta vid sin dator och radikaliseras (Grums, 2016 s. 4).*

*Den ensamme tyste (DET) kan återfinnas inom alla tre av ovanstående kategorier men också agera helt fristående, kanske utifrån ett eget trauma eller egen agenda. Från tragiska skolmassakrer som vi framförallt ser som en amerikansk företeelse men som även förekommit i Finland och tyvärr numera även i Sverige går det ofta att spåra attentaten till en ensam gärningsman som ibland har mycket banala motiv till sitt handlande. Ensamhet, ett växande hat och frustration i kombination med en personlig problematik skapar ibland tickande bomber som kan explodera utan att vi haft förmåga att se signalerna i förväg (Sunne, 2015 s. 6).*

Även i dessa beskrivningar av hoten bygger kunskapen på referenser till nationella dokument så som beskrivits ovan. Det är nationella hotbilder som förs över till den kommunala nivån. Endast 23 handlingsplaner är baserade på någon form av lokal lägesbild som föregått utarbetandet av planen. I ytterligare 82 handlingsplaner skriver kommunerna att en lokal lägesbild skall tas fram, men huruvida detta gjorts har inom ramen för denna rapport inte varit möjligt att kontrollera. Vad som kan konstateras är att majoriteten av kommunerna tillsynes skrivit handlingsplaner utan att analysera de lokala behoven eller förutsättningar först. Trots att merparten av handlingsplanerna beskriver vad våldsbejakande extremism är och vilka miljöer som utgör hotet på en nationell nivå, är det bara ett fåtal kommuner som beskriver hur detta ser ut i den egna kommunen:

*I de lägesbilder som säkerhetspolisen i Uppsala under det senaste året tagit fram beskrivs att det endast finns ett fåtal individer från de olika extremistiska miljöerna som agerar i Uppsala. I de konfrontationer som varit mellan vitmaktmiljön och den autonoma rörelsen har flera individer varit tillresande från andra städer. När det gäller resanden för att kriga för våldsbejakande islamistiska extremismmiljöer finns det inga bekräftade uppgifter om att någon rest för att kriga (Uppsala, 2016 s.3).*

*I Avesta känner man inte till någon islamistisk extrem eller vänsterautonoma våldsbejakande miljöer men däremot förekommer aktivitet från högerextrema och motståndsrörelsen (till exempel Nordisk ungdom). Det är ett problem som finns i hela Dalarna. Med aktivitet avses både möten och sammankomster offentligt och på sociala medier (Avesta, 2016 s.1).*

*För att kunna förbygga rekrytering till våldsbejakande miljöer är viktigt att känna till vilka riskgrupper som finns. Kartläggningen har visat att vit maktmiljön utgör det största hotet lokalt och regionalt då aktiviteterna från denna miljö stadigt ökat de senaste åren. Den religiösa våldsbejakande miljön är ännu inte särskilt utbredd i Borlänge men enstaka händelser har förekommit. Den autonoma miljön har hittills visat begränsad aktivitet men kan väntas konfrontera den vita maktmiljön om denna växer ytterligare. Kartläggningen av det hot miljöerna utgör i Borlänge är en ständigt pågående process i takt med att miljöerna förändrar sig och ny kunskap blir tillgänglig (Borlänge, 2016, s.7).*

I 12 fall tar handlingsplanerna upp problem med lokalt förankrad nazism, våldsamt högerextremism eller vitmaktmiljöer. I fem fall beskriver man hotet från religiösa/islamistiska miljöer i kommunen och i fyra fall diskuteras den vänsterextrema miljön utifrån dess lokala förankring. I flertalet fall har den nationella samordnaren uttryckt vikten av att kommunernas arbete ska utgå ifrån lokal kontext:

*...ett effektivt arbete mot våldsbejakande extremism måste utgå från kunskap om vilka extremistiska miljöer som finns eller verkar inom kommunen (...) Handlingsplanen och det förebyggande arbetet ska utgå från en lokal kontext som sammanfattats i en lokal lägesbild tillsammans med samverkande aktörer (Nationella samordnaren, 2016b, s. 21).*

Genomgången av de 127 handlingsplanerna visar på att detta inte uppmärksammas i någon större utsträckning, utan att de lokala handlingsplanerna i regel bygger på nationella lägesbilder.

## **Aktörer och målgrupper**

Detta delavsnitt beskriver vilka kommunala aktörer som anses ha en roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Dessa kategoriseras som verksamma på tre olika nivåer: den politiska, den strategiska och första linjen. Vidare redovisas de målgrupper som omnämns mest frekvent i handlingsplaner och intervjuer.

### **Aktörer inom politik och ledning**

I 96 av 127 handlingsplaner har rapporten kunnat fastställa i vilka delar av kommunen som de och eventuella bilagor har antagits. Redovisningen försvåras av det faktum att vissa dokument beskrivs vara beslutade i både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Dessutom förekommer det handlingsplaner som innehåller ett huvuddokument som beslutats av kommunstyrelsen

medan tillhörande bilaga beslutats av förvaltningen. Det är anledningen till att redovisningen i nedanstående tabell innehåller en sammanlagd numerär av 102 dokument:

TABELL 3. Beslutsinstans för handlingsplanerna

Kommunstyrelsen	50
Kommunfullmäktige	33
Förvaltningen	16
Övriga (till exempel samverkansstrukturer)	3

Således framgår det att kommunernas politiska organ är beslutande i den absoluta majoriteten av fallen. Det bör dock påpekas att det inte är kommunernas politiker som skriver handlingsplanerna, utan i regel tjänstemän med strategiska uppdrag. Detta bekräftas i intervjuerna där informanterna varit dem som författat handlingsplanerna i kommunerna. Så här beskrivs politikernas roll i kommun C:

*Informant 2: Egentligen mera vid sidan av. Prat tycker jag. Ja, det har ju inte varit något ärende mer än att de antog riktlinjerna. Inget annat ärende har det varit.*

*Informant 1: Det är nog mer präglad av tjänstemän i vårt fall.*

De kommunala tjänstemännens centrala roll i arbetet mot våldsbejakande extremism är således intressant att undersöka närmare. Dels då de i de flesta fall varit med och författat handlingsplanerna, dels för att de innehar funktionen som lokal samordnare eller lokal kontaktperson. Den lokala samordnarens roll i kommunerna varierar beroende på frågans lokala aktualitet och storlek på kommunen. Rapporten har funnit fyra varianter på lokala samordnare:

1. Kommunen har en specifik tjänst eller tjänster som endast eller i stor utsträckning jobbar med att förebygga våldsbejakande extremism
2. Kommunen har en lokal samordnare som har andra huvudsakliga uppdrag vid sidan av arbetet mot våldsbejakande extremism
3. Kommunen har en lokal kontaktperson som ansvarar för kommunikation med främst den nationella samordnaren
4. Flera kommuner har en gemensam lokal samordnare eller kontaktperson

Den nationella samordnaren beskriver en lokal samordnares funktion enligt följande i SOU 2016:92:

*Den kommunala samordnarens uppgift är följaktligen att vara kommunens kontaktyta mot den nationella samordnaren och andra aktörer. Främst är det skola, fritidsverksamhet och socialtjänst som utgör kontaktpunkter. Utanför den kommunala verksamheten är det Polismyndigheten, Kriminalvården (fri-vården) och sjukvården, vilka är samverkanspartner i sociala insatsgrupper (SIG), i arbetet inom skola-socialtjänst-polis-fritid (SSPF) och i lokala brottsförebyggande råd. Till detta kommer lokala organisationer i civilsamhället som föreningar och trossamfund som genom deras förankring och förtroendekapital kan ha goda förutsättningar att nå ut till särskilda målgrupper. Det kan även gälla privata aktörer som bostadsbolag, parkeringsbolag och bevakningsföretag samt även forskare som kan ge kunskap om lämpliga metoder. De kommunala samordnarna sammankallar nyckelpersoner, koordinerar arbetet mot våldsbejakande extremism och tar initiativ till utbildning om våldsbejakande extremism och hur den kan motverkas. Samordnaren medverkar till att ta fram lägesbilder och handlingsplaner (sid. 133).*

Vilka är då de lokala samordnarna? Undersökningen har utgått från en lista över alla kommunala samordnare, vilken tillgängliggjordes av den nationella samordnarens kansli (personlig kommunikation, 2017-03-28). I den listan framgår namn, titel och kommuntillhörighet. Därefter fokuserades de kommuner som ingår i rapportens datamaterial (134 stycken) och tjänsteinriktningar på deras samordnare sammanställdes. Att transformera specifika titlar till kategorier av tjänsteinriktningar var nödvändigt då variationen på titlar i datamaterialet är stort. Givetvis kan det i denna process gjorts tolkningar som är inkorrekta i förhållande till specifik tjänstebeskrivning, men i de flesta fall har det varit tydligt vilken kategori som de har tillhört. I ett antal fall upptäcktes att listan från nationella samordnaren inte överensstämde med de uppgifter som insamlats via kommunikation med kommunerna, vilket medfört vissa förändringar från den ursprungliga listan. Resultatet redogör för 133 av 134 kommuner och således är det endast en kommun där tjänsteinriktningen inte kunnat fastställas. I de fall som ett flertal kommuner har en och samma samordnare har denna redovisats som representativ för varje enskild kommun. I ett antal kommuner består samordningsfunktionen av fler än en person, men i de fallen finns det antingen en person med ett uppfattat huvudansvar eller så har båda anställningar som just samordnare mot våldsbejakande extremism, varvid kommunen faller under kategorin ”särskild samordnare mot VE”:

TABELL 4. Tjänsteinriktning bland de lokala samordnarna

Säkerhet/beredskap/räddningstjänst	64
Trygghet/brottsförebyggande	16
Socialtjänst	15
Övriga	14
Folkhälsofrågor	10
Särskild samordnare mot VE	5
Demokratifrågor	3
Kultur- och fritid/ungdom	2
Hållbarhetsfrågor	2
Skola	1
Arbetsmarknad/integrationsfrågor	1

Ett antal resultat i sammanställningen är värda att uppmärksamma. Det första är att 48 procent av alla kommuner har en samordnare med en inriktning mot säkerhet. Nästföljande kategori, Trygghet/brottsförebyggande, innehåller tjänstemän med titlar som anspelar på olika former av brottsförebyggande arbete, preventionsarbete och trygghetsarbete. Vidare kan konstateras att endast en individ av alla samordnare är verksam inom skolan, trots att just skolan är en av huvudaktörerna i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Tjänsteinriktningen bland de lokala samordnarna påverkar också hur den lokala samordnaren agerar. Informant 2 i kommun A beskriver det enligt följande:

*... det finns ju direkt koppling i de här frågorna till terror och terrorism och då är det något jag vet eftersom jag är säkerhetschef... i åtgärdsplanen, jag menar den avslutas ju egentligen med då att man ska kontakta säkerhetsavdelningen eftersom kontakterna mot Säpo, de håller vi i. Och det är ju också för att vi ska kunna utbyta den här viktiga informationen däremellan också. För det kan ju komma information från Säpo till kommunen i ett ärende eller vice versa.*

Även om tjänstemän med säkerhetsinriktning har ett betydande strategiskt inflytande över det kommunala arbetet mot våldsbejakande extremism så är det en annan kategori som ska utföra stora delar av det praktiska arbetet: den så kallade första linjens arbetare.

### **Aktörer verksamma i "första linjen"**

Kommunerna utgör kraftfulla lokala organisationer som inhyser ett antal av de verksamheter som ansetts som allra viktigast i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism (SOU 2016:92). Redan i SOU 2013:81 omnämndes skola, socialtjänst och fritid som tre kommunala verksamheter som särskilt viktiga i det förebyggande arbetet. Dessa beskrivs ibland som "första linjens arbetare" (för diskussion om detta, se Herz, 2016). Uppfattningen om deras betydelse återkommer även i de kommunala handlingsplanerna och det råder nära konsensus om att dessa verksamheter och deras olika yrkesgrupper är viktiga. Det är få kommuner som inte benämner skola, socialtjänst och fritidsverksamhet som centrala aktörer i kommunens arbete mot våldsbejakande extremism:

*... krävs ett väl fungerande och långsiktigt samarbete mellan de aktörer som på olika sätt berörs av frågan. Det handlar om både offentliga verksamheter så som kommun, skola, fritidsverksamhet, socialtjänst... (Örebro, 2015, s.2).*

*I första hand är det personal i första linjen i kommunen som behöver utbildning, t.ex. lärare, förskollärare, fritidsgårdspersonal, personal inom socialförvaltningen etc. (Nyköping, 2016, s. 5).*

*Fritidsledare, lärare, personal inom socialtjänsten och polisen behöver ha kunskap om extremism och kunna upptäcka radikalisering och bemöta extrem och våldsbejakande retorik (Upplands Väsby, 2016, s. 5).*

Såväl skola, socialtjänst och fritidsverksamhet är differentierade verksamheter med en rad olika enheter och yrkesgrupper. Lärare, fältassistenter, elevassistenter, socialsekreterare, kuratorer, fritidsledare och ungdomsledare/-arbetare är professioner och yrkesgrupper som återkommer, men det rör sig i praktiken om all sådan personal som kommer i kontakt med unga och ungdomar på regelbunden basis. Vid sidan av kontakten med unga motiveras deras involvering i arbetet mot våldsbejakande extremism genom uppdrag och lagstiftning. Skolan har ett demokratifrämjande uppdrag enligt Skollagen (2010:800) och ska enligt 1 kap. 4§ "förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på". Många handlingsplaner beskriver denna del av skolans arbete som "generella förebyggande insatser" och hänvisar till metodstödet Samtalskompassen (Nationella samordnaren, 2015b s.3), vilket innebär att det är ett arbete som riktar sig mot alla i samhället. Även fritidsverksamhet spelar en viktig roll i detta arbete genom att erbjuda ett attraktivt alternativ och skapa en meningsfull fritid för ungdomar. Karlskrona



(2016) exemplifierar det breda generella arbetet på följande sätt: *”Det arbete som dagligen görs i Karlskrona kommuns verksamheter”* (s. 3). Socialtjänsten har en omfattande verksamhet som med hjälp av lagstöd och uppsökande verksamhet involveras i frågan. Det berör såväl utredningar, insatser, stöd till anhöriga, stöd till avhoppare och samverkan med andra aktörer (Socialstyrelsen, 2016). Socialtjänsten ansvarar också för frågan aktuella verksamheter så som bistånd, funktionshinderverksamhet och i många kommuner också för integrationsarbete, olika typer av boenden, ensamkommande och arbetsmarknadsinsatser. Även detta arbete kan kategoriseras som generell förebyggande, men insatser kan också beröra specifika grupper eller individer. Förutom skola, socialtjänst och fritidsverksamhet återkommer tre andra verksamhetsområden mer frekvent än andra:

1. Fastighet- och lokalskötsel eller motsvarande som kommer i kontakt med klotter och propaganda innehållandes extremistiska budskap (se exempelvis Mjölby, 2016; Landskrona, 2016). Dessa beskrivs som viktiga för att komplettera och uppdatera lägesbilden i kommunerna rörande förekomsten av våldsbejakande extremism.
2. Integrationsverksamhet (sådan som inte utförs av socialtjänsten) i olika former beskrivs också som viktiga i arbetet mot extremism, varvid sådana åtgärder inkluderas i handlingsplanerna. I Tibro kommun (okänt årtal) ska man exempelvis *”skapa’ en kommunal mångkulturell dag”* (s. 2) och i Hässleholms kommun skriver man i sin handlingsplan (2016) att man *”bör fortsätta samarbetet med föräldrastödskursen för invandrade (Älskade Barn) som erbjuds via Studieförbundet samt arbeta för att starta fler kurser på andra språk”* (s.3).
3. Räddningstjänsten och deras arbete, vilket är relaterat till kommunens krisberedskap.

Den gemensamma nämnaren för majoriteten av de yrkesgrupper och verksamheter som beskrivits ovan är att de kommer i kontakt med specifika målgrupper som är av intresse i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Därför finns det skäl att se över de målgrupper som handlingsplanerna riktar sig emot.

### **Målgrupper för arbetet**

Det finns de kommuner som uttrycker i sina handlingsplaner att samtliga av kommunens invånare är målgrupp för det förebyggande arbetet (se exempelvis Hässleholm, 2016). Det vanligaste sättet att uttrycka sig är dock att det existerar ”riskgrupper” eller ”målgrupper” i arbetet mot extremism. Sällan görs det mer precist. 89 av handlingsplanerna beskriver att det existerar olika former

av riskgrupper, varningstecken, riskzoner eller riskbeteenden för att någon/några är radikaliserade, håller på att radikaliseras eller kan komma att radikaliseras. I de fall där handlingsplanerna blir explicita kring målgrupp, är det fem målgrupper man återkommer till. Det är barn/unga, religiösa individer, anhöriga, flyktingar och återvändare/avhoppare.

Barn/unga benämns som målgrupp i de flesta handlingsplaner, antingen direkt eller indirekt. I vissa fall beskrivs barn/unga som särskilt sårbara för radikalisering (se exempelvis Södertälje, 2016) medan man i de flesta kommuner fokuserar sina insatser mot barn/unga utan vidare motivering eller målgruppsanalys. Ett exempel på detta är Västervik kommuns handlingsplan (2016) som under rubriken ”inriktning av det förebyggande arbetet” skriver: ”att förebygga att en ung människa dras in i våldsbejakande extremism är inget enkelt och snabbt genomfört arbete” (s. 9). Om det saknas direkt benämning av barn/unga som riskgrupp så kopplas målgruppen ihop med det förebyggande arbetet mot extremism genom att yrkesgrupper i den så kallade första linjen som kommer i kontakt med unga är de som berörs och ska aktiveras (se föregående avsnitt).

Gällande religiösa individer rör det sig sällan om ett direkt omnämnande som målgrupp. Istället sammankopplas religiösa individer indirekt med arbetet mot våldsbejakande extremism, inte minst genom att 87 av handlingsplanerna menar att man samverkar med eller ska samverka med trossamfund. Sådana organisationer anses ha en viktig roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism genom att de kommer i kontakt med målgruppen. Vissa handlingsplaner nämner vilken typ av trossamfund som samverkan berör medan majoriteten inte gör det. Främst rör det sig organisationer med anknytning till islam, men även Svenska kyrkan återkommer i ett antal handlingsplaner (se exempelvis Svalöv, 2016; Lund, 2016). Flen (2016) kopplar samman barn/unga med troende muslimer till en gemensam målgrupp: ”När det gäller den islamistiska våldsbejakande extremismen så har de islamiska trossamfunden en mycket viktig roll att fylla, framförallt när det gäller den ungdomsverksamhet de bedriver” (s. 2). I intervjuerna utvecklar informanterna vikten av, men också svårigheterna med och misstankarna de har mot att samverka med trossamfund:

*De har ju en moské där och säger; 'ja, men vi har samverkan med moskén, men allt är så j\*vla tillrättalagt varje gång vi kommer dit så vi vet ju inte liksom... är det som de säger och det de visar här, är det så det är, eller finns det en dold agenda?' Det är liksom upplagt och organiserat och tillrättalagt när vi kommer dit. Får vi se verkligheten eller visar de det vi vill se. Jättesvårt! (Kommun A, informant 1).*

*Jamen, det var ju mycket om islamistisk extremism där och det gick rykten om de här olika moskéerna, i vårt fall då så har vi en i X och en i X. Då var det mycket om att i moskén i X, där förekom det rekryteringsaktiviteter. Det är ju främst kanske Xs kommuninvånare som har åkt dit och då när vi får in den (informationen, författarnas förtydligande) meddelar vi ju det till säkerhetspolis, men det kan ju vara det med rykten (Kommun D, informant 1).*

87 av handlingsplanerna beskriver vikten av att arbeta med och stötta anhöriga. Det görs dock på lite olika sätt. Majoriteten nämner det utan vidare precisering om hur det ska göras och av vem/vilka. De gånger som det görs är det främst genom hänvisningar till den egna socialtjänsten, Orostelefonen/Stödtelefonen och civilsamhället. I ett färre antal fall görs också hänvisningar till Polis och SÄPO ifall man känner oro för att en anhörig är i färd att resa utomlands för att delta i terrorverksamheter eller utföra ett attentat på hemmaplan (se exempelvis Surahammar, 2016). Det förekommer frekventa referenser till Stödtelefonen/Orostelefonen som stöd för anhöriga som behöver hjälp. Orostelefonen drivs idag av Rädda Barnen, medan Röda korset var ansvariga för föregångaren Stödtelefonen. Även lokala varianter på Orostelefonen existerar (se exempelvis Borlänge, 2016). Många kommuner menar också att trossamfund och civilsamhälle är viktiga i samband med stöd till anhöriga (se exempelvis Flen, 2016; Laholm, 2016). Varför är då anhöriga viktiga? Tre motiv återkommer: anhöriga som offer, anhöriga som stöd i avradikaliseringsprocesser och anhöriga som informatörer:

*Anhöriga till personer som anslutit sig till våldsbejakande extremistmiljöer behöver ofta stöd vid en pågående radikaliseringsprocess men kan också spela en central roll i att hindra och motverka radikalisering (Göteborgs Stad, 2016, s. 17).*

*... etablerade kontakter med föräldrar och anhöriga ger bättre förutsättningar till en tidig upptäckt av problem (Stockholms Stad, 2016, s. 14).*

I Borlänges handlingsplan (2016) beskriver man arbetet med modellen ”Mother School” som en del av arbetet med anhörigstöd. Modellen uppmanar kvinnor att ta en aktiv roll i att skydda sina familjer mot hotet om våldsbejakande extremism. Syftet med Mother School är att ge mödrar kompetens och verktyg för att förebygga och ingripa.

En fjärde målgrupp är flyktingar. Dessa omnämns i elva handlingsplaner som en målgrupp, både direkt och indirekt. Den främsta anledningen beskrivs vara att det är viktigt att samverka med asylboenden i kommunen i frågan (Fagersta, 2016; Åre, 2017). Det finns dock mer konkreta aktiviteter kopplade till flyktingar. Bland annat har Strömsund (2016) som aktivitet att

*”de kommunala HVB-hemmen för ensamkommande barn lyfter in VBE (Våldsbejakande extremism, författarnas anmärkning) som en obligatorisk fråga att föra samtal kring med barnen”* (s. 7). Färgelanda kommuns (2016) integrationskontor uppmanas att ta kontakt med SÄPO vid misstanke för radikalisering och Bergs kommun (2016) *”för in VBE i arbetet med föräldragrupper för nyanlända. Samt i arbetet med samhällsorientering och på SFI-utbildningen för nyanlända”* (s. 8). I kommunen C har man haft incidenter med ensamkommande flyktingbarn som medfört oro:

*... det är olika former av självdestruktiva händelser eller beteenden bland de ensamkommande som har aktualiserat det här arbetet. De självdestruktiva tendenserna i kombination med vissa idéer som finns inom vissa islamistiska strömningar kan man säga. Och då i samband med detta har det väl aktualiserats ytterligare en gång, så det finns en poäng att pusha på arbetet.... det är stor ovisshet, jag tänker speciellt nu på flyktingfrågan där det visar sig att många av de här drabbade, om man får kalla dem det, söker sig till vissa extrema former av islamism. Då kan det här vara ett viktigt arbete i det (Informant 1).*

En målgrupp som fått stort medialt utrymme är så kallade ”återvändare”. Denna målgrupp består av individer som rest utomlands, företrädesvis till Syrien och Irak, för att ansluta sig till terrororganisationer. Då återvändare blivit ett populärt begrepp först under senare tid har rapporten valt att kategorisera dessa tillsammans med ”avhoppare”. Avhoppare inkluderar även individer som lämnar extremistiska miljöer, utan att ha rest någonstans för att utföra våld (Carlsson, 2016). En återvändare blir dock inte per automatik en avhoppare, då sådana individer kan bli kvar i inhemska extremistiska miljöer efter återvändare (BKA, BfV & HKE, 2016). Den mediala uppståndelsen till trots så får avhoppare ett relativt begränsat inflytande i handlingsplanerna. Visserligen omnämns målgruppen med jämna mellanrum, men det är sällan konkretiserat hur man ska arbeta med dem. Möjligtvis kan detta relateras till att behovet av avhopparverksamhet inte existerar över hela landet, varvid det är intressant att titta närmare på de kommuner som kan tänkas ha ett särskilt behov av sådan verksamhet. En forskningsrapport (Gustafsson & Ranstorp, 2017) från Försvarshögskolan visade att drygt 80 procent av alla svenskar som rest till Syrien och Irak för att ansluta sig till terrororganisationer kommer från fyra län: Västra Götaland, Örebro, Stockholm och Skåne. I både Stockholm och Göteborg har också högerextrema grupper genomfört såväl aktioner som rekryteringsverksamhet, vilket även gäller de mindre kommunerna Borlänge och Karlstad (Löow, 2015; Blombäck, 2016). Samtliga

dessa kommuner nämner avhopparverksamhet i sina handlingsplaner, men konkretisationsgraden varierar. Malmö Stad (2016) använder samma stöd som vid avhopp från grov kriminalitet och Borlänge (2016) skriver att avhopparverksamhet från våldsbejakande miljöer samordnas med arbetet inom sociala insatsgruppen. Göteborg beskriver i deras handlingsplan (2016) att man ska stödja individer som vill lämna extremistiska miljöer och liknande formuleringar återkommer i Stockholms- (2016), Örebros- (2015) och Karlstads (2016) handlingsplaner.

## Insatser och kunskap

Detta delavsnitt fokuserar vad handlingsplanerna och informanterna beskriver vad kommunerna och dess aktörer ska göra och varför. Två åtgärder redovisas särskilt frekvent: kunskap och samverkan.

### Aktörernas arbetsuppgifter

Vilka insatser och åtgärder ska då genomföras i arbetet mot våldsbejakande extremism? Och vem ska göra det? Rapporten betraktar de kommunala aktörer som är aktiva i praktiskt arbete mot våldsbejakande extremism som tillhörande två huvudsakliga kategorier. Den ena kategorin utgörs av den så kallade första linjen och den andra av den strategiska nivån.

Första linjen i kommunerna består i huvudsak av de yrkesgrupper som möter barn/unga inom ramen för sitt arbete. Detta motiveras med att unga anses som särskilt sårbara för radikalisering. I genomgången av handlingsplanerna beskrivs att första linjens uppdrag i arbetet mot våldsbejakande extremism består av tre huvudsakliga uppgifter: de ska upptäcka radikalisering, förmedla demokratiska principer och utföra behandlingsarbete. I arbetet med att upptäcka radikalisering finns det en utpräglad uppfattning om att tidigt upptäckt av tecken och beteenden som indikerar sårbarhet för radikalisering eller pågående radikalisering är viktigt. "Tidigt" har i detta avseende två olika innebörder. Dels ska man ingripa tidigt i radikaliseringsprocessen, dels tidigt i termer av ålder. Borås Stad (2016) skriver att man ska "*prioritera åldersgruppen 10–13 år i arbetet*" (s. 3) och flera kommuner skriver att "*... aktivt arbete syftar till att tidigt upptäcka tecken på oro och att vara väl förberedd om något händer*" (se exempelvis Kumla, 2016; Sunne, 2016). Yrkesgrupper som exempelvis lärare, fältassistenter och fritidsledare möter unga och har därför möjlighet att upptäcka sådana tecken. Detta görs inte sällan med referenser till Nationella samordnarens material: "*Den Nationella samordnaren för våldsbejakande extremism har poängterat vikten av att de som i sin yrkesvardag*

*möter unga ska få grundläggande kunskaper för att kunna känna igen tecken och signaler och veta var denne kan vända sig med sin oro” (Upplands Väsby, 2016, s. 7). Ekerö kommun (2017) är tydliga kring uppdraget att upptäcka radikaliserings i sin handlingsplan när de menar att ”kommunens verksamheter berörs på olika sätt av våldsbejakande extremism.... Det handlar också om att kunna identifiera radikaliseringsprocesser” (s. 5). I förhållande till stora delar av det resterande innehållet i handlingsplanerna tenderar detta arbete att konkretiseras i högre utsträckning. Drygt hälften av handlingsplanerna innehåller konkreta exempel på tecken som man ska vara uppmärksam på.*

Första linjen ska också förmedla demokratiska principer och stärka demokratin. Detta regleras via lag (Socialtjänstlagen och Skollagen) och framförs i en rad offentliga utredningar och skrifter (se exempelvis SOU 2013:81, Kommittédirektiv 2014/15:144; Nationella samordnaren, 2016). I princip handlar detta om att exempelvis skolan aktivt ska arbeta med sin värdegrund och fostra elever i demokratisk anda. I handlingsplanerna är det oftast på det sättet den demokratistärkande uppgiften beskrivs – man ska fortsätta enligt etablerade former. Handlingsplanerna benämner detta i regel som det generella förebyggande arbetet som riktas mot alla. I sin jämförelse av de nordiska ländernas strategier och handlingsplaner mot våldsbejakande extremism, beskriver Sivenbring (2017) samma fenomen enligt följande:

*När det gäller demokratistärkande insatser i utbildning framstår det som om arbetet snarast skall fortgå enligt gängse etablerade former. Demokratisering handlar i handlingsplanerna om att informera och utbilda unga om medborgarskap och demokratiskt beslutsfattande, snarare än om att använda sig av ett demokratiserande pedagogiskt arbetssätt (s. 4).*

Sivenbring (2017) menar också att det finns ett nordiskt fokus på att utveckla kritiskt tänkande/källkritik bland barn/unga, vilket ska utföras av personal i första linjen. Regeringen gav Statens medieråd i uppdrag (Ju2013/3289/D) att ta fram ett digitalt utbildningsmaterial för att stärka ungdomars (12–18 år) media- och informationskunnighet (MIK). Trots detta är det få kommuner som lyfter kritiskt tänkande bland elever och än färre som beskriver specifika åtgärder, som MIK, i sina handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Göteborgs stad (2016) är ett av undantagen och betraktar kritiskt tänkande som en ”skyddsfaktor” mot extremism. Det ska dock nämnas att det finns en möjlighet att arbete med källkritik tas för givet och inkluderas i arbetet som beskrivs ovan, det vill säga skolans ordinarie arbete för att stärka demokratin:

*Exempel på förebyggande arbeten som redan pågår på ett bra sätt, är skolans värdegrunds- och integrationsarbete. Även läroplanernas allmänbildning inom teman som demokrati, medborgarskap, källkritik stödjer detta arbete (Svalöv, 2016, s.3).*

I handlingsplanerna blir det behandlande arbetet aktuellt när det finns en identifierad oro eller risk. Behandlingsarbetet berör i första hand delar av socialtjänstens traditionella arbete och i andra hand arbete i samverkan med andra aktörer. Det kan röra sig om att stötta enskilda individer och familjer med hjälp av service och bistånd (SoL) när problematik upptäckts eller, om det krävs, med stöd av LVU (Socialstyrelsen, 2016). Andra stödinsatser, som exempelvis arbetsmarknadsrelaterat stöd, nämns också frekvent i handlingsplanerna. Den mest frekvent refererade specifika insats i denna kategori är sociala insatsgrupper (SIG). Troligtvis finner detta sin förklaring i att många kommuner redan har SIG-verksamhet i kommunen för individer som vill lämna andra destruktiva subkulturer/grupper (se exempelvis Stockholm, 2016; Malmö, 2016).

Ett steg upp i den kommunala hierarkin återfinns de individer som är verksamma på strategisk nivå. Rapporten har valt att fokusera på de lokala samordnarnas uppgifter och hur dessa beskrivs i handlingsplanerna. I handlingsplanerna återfinns också referenser till andra strategiska aktörers ansvar i arbetet mot våldsbejakande extremism, till exempel chefers ansvar vid informationsdelning, men det beskrivs knapphändigt och inte särskilt ofta. Detta till skillnad från de lokala samordnarna vars roller ges ett betydande utrymme. I handlingsplanerna återges tre huvudsakliga uppgifter för samordnarna: samverka, utbildas/utbilda och bedöma.

Samverkansuppdraget beskrivs likvärdigt och frekvent i de flesta planer. Samordnarnas uppgift är att koordinera kommunernas olika verksamheter och därmed stärka den interna samverkan. De förvaltningar/sektorer som omnämns flitigt är skola, socialtjänst och fritid. För Göteborgs- och Stockholms Stads, som består av tio respektive 14 stadsdelsförvaltningar, samordnare är det viktigt att samverka med samtliga av dessa för att uppbringa medvetenhet och aktivitet i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Vidare ska man samverka med externa aktörer som Polis, SÄPO, kriminalvården och civilsamhället. Samverkan ska främst ske via redan existerande samverkansmodeller/metoder inom kommunerna. Återkommande exempel på sådana är lokala BRÅ, SSPF och SIG. I samverkansuppgiften ingår också att vara kontaktperson på den nationella nivån där den nationella samordnaren är den viktigaste aktören. Större städer som Göteborg, Malmö,

Stockholm och Örebro refererar också till internationella samverkansnätverk som Radicalisation Awareness Network och Strong Cities Network för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Om det inte finns en redan existerande samverkan med civilsamhället, och då särskilt trossamfund, ska sådan samverkan initieras och gärna genom särskilda forum för dialog (se exempelvis Göteborg, 2016; Borlänge, 2016). Samverkan med Polisen och inom kommunerna konkretiseras i handlandsplanerna när olika former av rutiner/checklistor har upprättats. I intervjuerna är det främst kontakten med Polisen, men också direkt med Säkerhetspolisen, som informanterna lyfter:

*Ja, och vi har ju valt ett upplägg där vi har väldigt låg tröskel innan vi kontaktar polisen i de här frågorna. Vi känner det finns ingen anledning att chansa, utan det är lika bra att lägga alla korten på bordet direkt till polisen och Säpo när det är aktuellt då. Så att vi är ganska fort på banan på det vad gäller verksamheten känner jag, men även att koppla in andra då, polisen och så vidare (Kommun C, informant 2).*

Vidare har samordnarna ett kunskapsuppdrag: att utbildas och utbilda. De ska delta i utbildningsinsatser själva och initiera utbildningsinsatser för andra. Vikten av kompetensutveckling uttrycks i nästan samtliga handlingsplaner och det är främst samordnarna som ska planera och genomföra dessa. För att bygga upp kunskapen bland de lokala samordnarna har en rad initiativ tagits av den nationella samordnaren, men också av andra aktörer som Sveriges kommuner- och landsting. Den kanske mest ambitiösa utbildningsinsatsningen var när den nationella samordnaren gav Lunds universitet i uppdrag att starta en universitetskurs om våldsbejakande extremism. Målgruppen för den utbildningen är lokala samordnare och anställda verksamma i första linjen (Lunds universitet, 2017).

Samordnarna är också ansvariga för att göra två olika former av bedömningar. Den ena formen, och allra mest vanligt förekommande, är arbete med och bedömningen av den lokala lägesbilden. Denna ska samordnaren ansvara för i samverkan med exempelvis Polis, skola, socialtjänst och civilsamhälle. Denna lägesbild, som undersöker kommunernas problem med extremism, ska sedan ligga till grund för handlingsplan och förebyggande arbete (Nationella samordnaren, 2016b). Den andra formen är bedömning av specifika case av radikaliserade individer. Formuleringar som tyder på att samordnarna ska vara en bedömningsinstans mellan exempelvis en lärare och Polisen återkommer i ett antal handlingsplaner (se exempelvis Sotenäs, 2016; Kumla, 2016). I Karlstads kommun (2016) beskrivs rollen enligt följande:



*när en individ(er) yttrar och/eller påvisar en våldsbejakande attityd så ska detta meddelas närmaste chef. Närmaste chefska sedan kontakta någon av kommunen säkerhetskoordinatorer.... Säkerhetskoordinatorerna värderar informationen tillsammans med polisen (s. 21).*

Vårgårda kommun (2017) har som rutin vid oro eller misstanke att ”kontakta alltid samordnaren mot våldsbejakande extremism...” (s. 9). Nacka kommun (2016) och Huddinge kommun (2016) är två av de kommuner som tar samordnarens roll som bedömare allra längst då personal i båda kommunernas handlingsplaner instrueras att:

*... alla anställda som får misstankar ska således inte ’själva’ göra en bedömning om vad som är radikalt eller inte. Det ska överlämnas till polisen via samordnaren. Kontakta samordnaren för arbetet och beskriv din oro... (Huddinge kommun, s. 3).*

Informant 2 i kommun B beskriver samma gång enligt följande: ”Men det kan ju också vara så att jag som lärare ringer, för jag vet inte... jag känner en avvikelser. Jag måste konsultera någon som har lite mer spetskompetens och ringer jag till X”. Informanten i kommun E menar att:

*– Det är viktigt att inte enskilda går och bestämmer sig för att det här är en radikaliserad person. Det får inte den enskilda medarbetaren göra.*

*Intervjuare: Utan det gör säkerhetschefen?*

*– Ja, det är det som är tanken.*

För att kunna upptäcka, identifiera och göra bedömningar krävs kunskap och därför är kompetensutveckling en av de allra mest centrala åtgärderna i handlingsplanerna.

### **Kompetensutveckling**

Den enskilt viktigaste inom-organisatoriska åtgärden som omnämns i handlingsplanerna är kompetensutveckling av den egna personalen. 111 av 127 handlingsplaner innehåller formuleringar som menar att det är viktigt att höja kompetensen om extremism. Särskilt viktigt är kompetensutveckling för den så kallade första linjen. I regel beskrivs inte vilken typ av kunskap som åsyftas, men de gånger som det görs fokuseras främst kunskap om symboler

som extremistgrupper använder och vilka tecken och signaler som indikerar att någon befinner sig i en radikaliseringsprocess (se exempelvis Sollentuna, 2016; Tomelilla, 2017). Österåkers kommun (2016) formulerar det enligt följande:

*Verksamheter/enheter inom Österåkers kommun som inom sina ordinarie arbetsuppgifter kan komma i kontakt med våldsbejakande extremism bör erbjudas utbildningsinsatser för att tidigt kunna identifiera varningstecken, motverka och hantera samt öka möjligheten att fånga upp individer i behov av stöd och hjälp (s. 2).*

Ronneby kommun (2016) menar att de insatser som kan bedrivas på lokal nivå är: *”...utbildningsinsatser som underlättar tidig upptäckt av de signaler som kan tyda på att en individ riskerar att välja en extremt våldsbejakande livsstil”* (s. 12). Gävle kommun (2016) har en bredare ansats i sitt kompetensutvecklingsarbete: *”utbildning av tjänstemän, politiker och andra aktuella aktörer avseende igenkänningstecken & signaler, radikaliseringsprocess samt förebyggande och främjande av mänskliga rättigheter och interkulturell kompetens”* (s. 3).

Men det finns också andra utbildningsinitiativ, även om de i förhållande till det fokus som riktas mot tecken, symboler och signaler är relativt få. Borlänge kommun (2016) gjorde en kartläggning av kunskapsbehoven vilken visade på stora brister *”avseende frågor kopplat till mänskliga rättigheter, migrations- och integrationspolitik, rasism och diskriminering samt frågor kring interkulturell förståelse och kunskap om Borlänges olika kulturer”* (s. 14). Strängnäs kommun (2016) fokuserar på kompetenshöjande stöd för att kunna lämna stöd till anhöriga eller närstående. Likt Borlänge kommun (2016), så sticker Sollefteå kommun (2017) ut då de kopplar samman arbetet med att ta fram en lägesbild och kunskapsbehovet i organisationen: *”Efter genomförd lägesbild analyseras och bedöms om och i så fall vilken utbildning om våldsbejakande extremism som är behövlig...”* (s. 4).

### **Kunskap för att upptäcka hot och risker**

Den nationella samordnaren är den kunskapsförmedlare som ges mest utrymme i handlingsplanerna. 111 av handlingsplanerna beskriver den nationella samordnarens roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Detta bidrar till bilden av den nationella samordnarens betydande funktion i förhållande till kommunernas verksamhet och upprättandet av kommunala handlingsplaner. Förståelsen för hur kommunerna ska bygga upp sitt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism baseras också i stor utsträckning på det material som den nationella samordnaren har gett ut.

I huvudsak rör det sig om två material: Samtalskompassen och Rekommendationer för upprättande av handlingsplan.

Samtalskompassen är, liksom den nationella samordnaren, ett resultat av SOU 2013:81 och riktar sig mot yrkesverksamma i den så kallade första linjen: Så här beskrivs Samtalskompassen på [www.samtalskompassen.samordnarenmotextremism.se](http://www.samtalskompassen.samordnarenmotextremism.se):

*Utbildningsmaterialet innehåller två metodstöd, ett stöd för dialog med unga samt stöd för samverkansgrupper ute i landet. Materialet syftar till att förebygga radikaliserings hos unga genom att, med hjälp av stödjande och förebyggande samtal, stärka ungas motståndskraft mot extrema budskap och erbjuda andra vägar till inflytande. Materialet innehåller också kunskap om våldsbejakande extremism som fenomen.*

Samtalskompassen förstår det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism på tre nivåer: det generellt förebyggande, det specifikt förebyggande och det individuellt förebyggande:

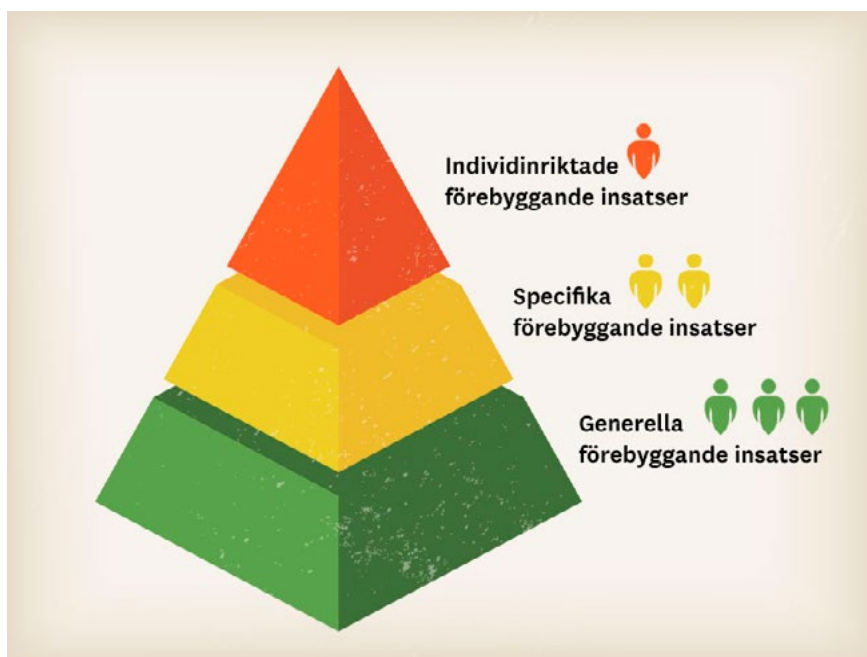


Bild 1. Preventionspyramid ([www.samtalskompassen.samordnarenmotextremism.se](http://www.samtalskompassen.samordnarenmotextremism.se))

I 50 av 127 handlingsplaner finns denna preventionspyramid representerad. Kopplat till dessa nivåer finns risksignaler för pågående radikalisering som anställda ska uppmärksamma samt insatser och råd som ska vara vägledande för hur de därefter ska agera. Samtalskompassen utgör för majoriteten av kommunerna en viktig källa för kunskap och i vissa fall den enda. 62 av handlingsplanerna refererar direkt till Samtalskompassen, men ännu fler har kopierat Samtalskompassens innehåll in i sina handlingsplaner. Främst är det förklaringar av preventionstriangeln och tecken som indikerar oro som överförs in i handlingsplanerna. En viktig del av handlingsplanerna är att förmedla kunskap om hur radikaliserade individer kan upptäckas. I 89 av handlingsplanerna beskrivs att det existerar olika former av varningstecken, riskzoner eller riskbeteenden. Detta har sedan i ett antal fall gjorts om till operativ kunskap i form av checklistor eller liknande, med syftet att användas av personal för att lägga märke till om någon blivit, håller på eller ligger i riskzonen för att radikaliseras. I 62 fall görs detta genom att hänvisa till Samtalskompassen eller att citera Samtalskompassens varningstecken för radikalisering. Nedanstående tecken är exempel på när radikaliseringen nått det sista trappsteget och individfokuserade insatser bör sättas in:

#### ***Exempel på åsikter***

- › Intoleranta åsikter, förkastar demokratiska principer, övertygad om att de egna åsikterna är de enda riktiga, försöker argumentera och överbevisa andra
- › Ger uttryck för konspirationsteorier, synen på andra som fiender, hat mot bestämda grupper. Det kan vara judar, muslimer, svenskar, kapitalister, invandrare, homosexuella osv.
- › Argumenterar för absoluta lösningar, t ex att en viss grupp ska bort, att samhället ska sprängas osv.
- › Försöker legitimera sina åsikter genom att peka på missförhållanden i samhället eller världen

#### ***Exempel på relationer***

- › Isolerar sig eller har dåliga relationer till familjen
- › Hänger med nya kompisar och har relationer till personer eller grupper som ger anledning till oro, t ex kopplingar till kriminalitet eller våldsbejakande extremism
- › Lägger av med fritidsintressen och lämnar gamla kompisar och gäng (Strömstad, s.11)

Utöver dessa finns tecken och signaler som inkluderar förändrad klädstil, vilka hemsidor man besöker och mer allmänna samhällsförhållanden som dålig tillit och trygghet. När dessa tecken och signaler har upptäckts ska yrkesgrupper i den så kallade första linjen intervensera mot dessa, företrädesvis genom samtal:

*Personal som möjligen kan komma i kontakt med enskilda individer som har uppvisat ett riskbeteende bör erbjudas stöd för att hantera eventuella samtal. Ett första steg är att använda Samtalskompassen som är framtagen av den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. (Hässleholm, 2016, s.3).*

*En insats som riktar sig mot den enskilda individen som har ett riskbeteende. Insatsen kan handla om att utreda, anpassa erbjudanden och åtgärder som t ex mentorer, stödpersoner, anpassningar, alternativt stöd i skolan, praktikplats eller arbete. Exempel i Herrljunga kommun, arbetet med SSPF arbetsgrupp, västbusmöten. Vid misstanke kan man som personal få stöd via [Samtalskompassen] (Herrljunga, 2016 s.5)*

Ett annat frekvent refererat och använt dokument är *Rekommendationer för upprättande av handlingsplan* (Nationella samordnaren, 2015a). Rekommendationerna, som är tolv till antalet, berör kommunernas strategiska arbete och funktioner, rekommenderade samverkanspartners och tips till arbetet i första linjen. Rekommendationerna återfinns i 34 handlingsplaner och i ett antal fall har kommunerna strukturerat upp hela sitt förebyggande arbete efter dessa tolv rekommendationer (se exempelvis Göteborg, 2016).

### **Samverkan**

*"Den i särklass viktigaste framgångsfaktorn i arbetet mot våldsbejakande extremism är en väl fungerande samverkan mellan berörda aktörer"* (Södertälje, 2016, s. 6). Samverkan är det tema, insats eller åtgärd mot våldsbejakande extremism vars viktig betonas allra mest frekvent i de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism. Samverkan uppfattas, liksom Strömstad (2016) skriver, som:

*...A och O i arbetet mot våldsbejakande extremism. Identifiering av de samarbetspartners som är avgörande för det förebyggande arbetet bör ske i ett tidigt skede för att öka medvetenheten och kunskapen om den lokala lägesbilden såväl som potentiella lösningar, samt möjliggöra förberedelser och uppföljning. (s. 13).*

Handlingsplanerna motiverar vikten av samverkan med hjälp av följande argument:

1. Samverkan skapar förutsättningar för utformandet av en korrekt lägesbild och beslutsunderlag för rätt insatser
2. Samverkan är organisatoriskt nödvändig då flera verksamheter inom kommunerna är delaktiga i arbetet och dessa behöver koordinering
3. Samverkan med externa aktörer är effektivitetsmässigt nödvändig då organisationer möter samma målgrupp och/eller har ett liknande uppdrag
4. Samverkan skapar ”fler ögon” ute i samhället
5. Samverkan förbättrar informationsdelning mellan berörda verksamheter
6. Samverkan möjliggör och förbättrar genomförandet av insatser

I kommunerna finns i regel redan utarbetade samverkansformer. Lokala BRÅ, SSPF och SIG är alla exempel på samverkansformer som återkommer i handlingsplanerna. Det finns även en rad lokala varianter på samverkansgrupper vilka har likheter med ovanstående gruppers funktion (se exempelvis Emmaboda, okänt årtal; Torsås, okänt årtal). I 20 handlingsplaner uppger man att nya, specifika samverkansgrupper startats för att just arbetet mot våldsbejakande extremism. Fyra av dessa utgörs av ”Kunskaps husen” i Stockholm, Göteborg, Borlänge och Örebro.

Förutom intern samverkan, till exempel mellan socialtjänst och skola, tillskriver kommunerna extern samverkan stor betydelse. Inom ramen för den externa samverkan finns många olika lokala varianter, men de organisationer eller organisationstyper som återkommer mest frekvent är:

TABELL 6. Samverkanspartners i handlingsplanerna

Polisen/Säkerhetspolisen	124
Civilsamhället	104
Trosamfund	87

Även om de närmelsevis inte omnämns lika frekvent återkommer även Försäkringskassan, bostadsbolag, sjukvården, Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och länsstyrelser som viktiga samverkanspartners i det förebyggande arbetet.

Det är endast tre handlingsplaner som inte omnämner Polisen som en viktig samverkanspartner. Polisens framskrivna betydelse motiveras genom dess rättsvårdande funktion och digniteten på hotet som terrorism kan medföra: ”Ja, alltså grunden att jag kontaktar eller går i första hand till Polisen och inte till socialen det är ju för att det är en överhängande fara i förlängningen”

(Kommun C, informant 1). Våldsbejakande extremistiska handlingar kan, i vissa former, vara brottsliga enligt lag. En god samverkan med Polisen kan förebygga sådana brott och förenkla arbetet om brott har begåtts. Som en del i det förebyggande arbetet har vissa kommuner etablerat särskilda rapporteringskedjor till Polisen, vilka ser olika ut:

*Informationsutbyte med polisen när vi har fått in information från verksamheterna om det man varit orolig för någon individ, kanske i något fall. Vi har tipsat polisen har vi gjort, men det var ju mer frekvent i samband med migrationsströmmarna. Då var det mer frekvens och säg att vi kanske... vi kanske har lämnat över sex... sex, sju tips till polisen på individer eller, det är ju allt ifrån propaganda till individer som vi inte vet vad de har tagit vägen (Kommun D, informant 1)*

Vissa kommuner uppmanar sina anställda att kontakta Polisen direkt vid oro för att någon håller på eller redan är radikaliserad (se exempelvis Alingsås, 2016), andra ber sina anställda att samla in och dokumentera material och personer som sedan ska förmedlas till Polisen via samordnaren. I cirka 15 procent av handlingsplanerna återkommer, eller snarlika varianter, denna instruktion:

## 2. Om du ser misstänkt rekryteringsmaterial

---

- Fotografera eller ta med original till samordnaren.
- Nedteckna när, med datum och tidpunkt, samt plats för materialet. Lämna detta till samordnaren.
- Obs! Spara ingen information. Samordnaren förmedlar all information till polisen och inget sparas hos kommunen. Polisen informerar sedan vidare inom sin egen underrättelseverksamhet och utför en egen utredning. Viss allmän information delges tillbaka till samordnaren som vidarebefordrar detta till berörd förvaltning och chef.

## 3. Om du ser eller hör om misstänkt rekryteringsaktivitet

---

- Dokumentera eventuella namn, även om det bara figurerar flyktigt, samt tid, plats, datum, vilka individer som närvarar samt vad de diskuterar.
- Delge samordnaren informationen. Spara inte kopior.
- Obs! Spara ingen information. Samordnaren förmedlar all information till polisen och inget sparas hos kommunen. Polisen informerar sedan vidare inom sin egen underrättelseverksamhet och utför en egen utredning. Viss allmän information delges tillbaka till samordnaren som vidarebefordrar detta till berörd förvaltning och chef. (Kumla, 2016, s. 20).

Samverkan med civilsamhället, och då i synnerhet trossamfunden, är en viktig del i de flesta handlingsplaner. I många handlingsplaner motiveras inte varför civilsamhället är en viktig samverkanspartner och hur de ska vara det, men i de fall då det görs är det främst civilsamhällets tillgång till målgrupper som är av intresse för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. I Andersson Malmros (2017) studie av samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället, där kommunala handlingsplaner och intervjuer med lokala samordnare utgjorde en del av det empiriska underlaget, beskrevs att:

*Det finns ett antal återkommande argument kring varför samverkan är viktig: (a) civilsamhällets tillgång till specifika målgrupper som myndigheterna har svårt att nå ut till, (b) civilsamhällets kunskap i frågor som enskilda tjänstemän inte kan ha koll på, (c) civilsamhällets verksamheter skapar delaktighet, samt (d) civilsamhället kan vara en arena för dialog kring extremism (s. 54)*

Det är också dessa teman som återkommer i handlingsplanerna. Det tillägg som kan göras är att man i vissa handlingsplaner (se exempelvis Malmö, 2016) tillskriver civilsamhället en viktig roll som stöd vid avhopparverksamhet, vilket känns igen från politiska dokument (för redogörelse av dessa, se Andersson Malmros, 2017).



# Diskussion

I rapportens avslutande kapitel diskuteras resultatet i förhållande till rapportens forskningsfrågor.

## Kommunernas ansvar i frågan inte självskrivnen

Rapportens första forskningsfråga berörde varför och hur kommunala handlingsplaner utvecklades och motiverades som en åtgärd i arbetet mot våldsbejakande extremism. I debatten får kommunerna ofta klä skott för kritik för vad som beskrivs som Sveriges senkomna uppvaknande (Ranstorp, Gustafsson & Hyllengren, 2015, 9 jul). Inte sällan exemplifieras detta med referenser till det faktum att vissa kommuner fortfarande saknar handlingsplaner (Sahlin, 2016, 21 apr). Resultatet av denna rapport kan bekräfta bilden av att många kommuner fortfarande saknar en handlingsplan, men menar att det finns skäl att ifrågasätta bilden av kommuner som senfärdiga i sitt agerande mot extremism. Det finns flera argument för detta.

Rapportens resultat har visat att uppfattningen om kommunernas roll i arbetet mot våldsbejakande extremism gradvis förändrats över tid. Den lokala nivån gavs en tillbakadragen roll i den första, nationella handlingsplanen för att Värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Regeringens skrivelse 2011/12:44). Vid den tidpunkten var kommunernas ansvar alltså långt ifrån självskrivnen, utan var snarare underordnad det nationella ansvaret och civilsamhällets ansvar i det förebyggande arbetet. Istället har ansvaret genomgått en gradvis förskjutning, från den nationella- och mot den kommunala nivån. Det dröjde ända tills december 2015 innan kommunernas samordnade ansvar betonades och efter hand började definieras från nationellt politiskt håll. Först i juni 2016 kom det första politiska dokument (Kommittédirektiv 2016:43) som nämnde handlingsplaner som en tänkbar åtgärd. Istället är det den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism som har lyft fram kommunernas ansvar för upprättandet av handlingsplaner.

Det saknas också lagstiftning som explicit stödjer att kommunerna är ålagda att upprätta handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Förutom lagstiftning, finns det en rad styrmedel som staten kan använda för att få kommuner att agera enligt riksdagens och/eller regeringens vilja. Traditionella exempel på sådana är särskilda bidrag, tillsyn eller krav på planering. Staten har dock inte valt att använda sig av sina formella styrmedel för att förmå kommunerna att upprätta handlingsplaner. Inte heller i SOU 2016:92 väljer den nationella samordnaren att föreslå lagstiftning eller sanktioner med syfte att få kommuner att upprätta handlingsplaner. I kapitel tre av denna rapport redovisas de påtryckningar som den nationella samordnaren utövat mot kommunerna med syfte att förmå dem att ta fram kommunala handlingsplaner. Därmed är det också på sin plats att ställa kritiska frågor kring hur det kommunala självstyret har respekterats. Det kommunala självstyret gör gällande att varje kommun har rätt att bestämma över angelägenheter inom det egna territoriet och att dessa angelägenheter ska bestämmas via lag. Den form av ”mjuk styrning” (SOU 2016:92) som applicerats kan svårigen anses ha genererat legitimitet för arbetet (Statskontoret, 2005).

Vidare har inte idén om att alla kommuner ska ha en handlingsplan motiverats tillräckligt, vilket gör att det finns ytterligare skäl att kritiskt undersöka vilken roll som en handlingsplan ska ha i det förebyggande arbetet. Argumenten för detta är flera. För det första är det otydligt varifrån idén om att alla kommuner ska ha en handlingsplan kommer ifrån och vilket forskningsstöd som finns för detta. I dokument (Nationella samordnaren, 2015a: Den nationella samordnaren, 2016b) hänvisar myndigheten till ”egna erfarenheter” som styrker att kommunala handlingsplaner är rätt sätt att ta sig an detta problem. Vilka erfarenheter detta är framgår inte och det finns skäl att ifrågasätta formuleringen rörande ”egna erfarenheter”. Rekommendationerna för upprättandet av en handlingsplan (Nationella samordnaren, 2015a) släpptes i december 2015, vid en tidpunkt då endast sex kommuner enligt rapportens resultat hade en handlingsplan. En sådan slutsats kan därför anses svag givet att det vid denna tidpunkt endast fanns sex handlingsplaner varav den första hade antagits i april samma år. För det andra saknas också internationella erfarenheter som styrker detta angreppssätt av problemet. Lokala- och kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism existerar i andra länder, men har i dessa koncentrerats mot de regioner, städer och bostadsområden med en identifierad problematik (se exempelvis Vermeulen, 2014). I Sverige har den nationella samordnaren fört en linje som gjort gällande att alla 290 kommuner ska ha en handlingsplan och varit kritisk mot de som motsatt sig detta och valt en annan strategi. För det tredje finns skäl att ifrågasätta rimligheten i att alla kommuner ska ha en handlingsplan mot våldsbejakande extremism. En förutsättning för en handlingsplan borde vara kännedom om

att det förekommer eller finns välgrundade belägg för att det kan komma att uppstå ideologiskt motiverade och våldsbejakande grupperingar i kommunen. Att upprätta en lägesbild kan hypotetiskt sett ge två utfall: det finns skäl att agera eller det saknas skäl. Om det existerar problem med våldsbejakande extremism bör kommunen också agera mot sådana tendenser enligt kommunallagen. Det ligger både i kommunens ansvar och i invånarnas intresse. Ett sätt att strukturera upp ett sådant arbete kan vara genom en handlingsplan. Om det däremot saknas skäl är det oklart vilken funktion som en handlingsplan kan tänkas ha.

## **Kommunala handlingsplaner bygger på nationella lägesbilder**

Rapportens andra forskningsfråga avsåg undersöka vilka hot som handlingsplanerna är menade att förebygga. Denna rapportens resultat visar att majoriteten av handlingsplanerna inte bygger på en lokal lägesbild. Endast 23 av 127 handlingsplaner bygger på en uttryckt lokal lägesbild. Ytterligare 82 handlingsplaner menar att man ska ta fram en lägesbild. Det är möjligt att flera kommuner har upprättat lokala lägesbilder, men det har inte varit möjligt att fastställa inom ramen för denna rapport. Bland annat gör den nationella samordnarens (2017b) undersökning gällande att 42 procent av landets kommuner idag har en lokal lägesbild, dock framgår inte av enkäten hur dessa lägesbilder har utarbetats. Oavsett omfattningen av antalet lägesbilder idag och kvaliteten på dessa, är det klarlagt att handlingsplanerna i de flesta föregått lokala lägesbilder. Detta får som konsekvens att de åtgärder och insatser man beskriver inom ramen för handlingsplanerna inte baseras på de lokala problem som finns i kommunerna. Istället beskriver och orienterar sig kommunerna i regel efter nationella lägesbilder, även om undantag finns. Detta riskerar att göra det förebyggande arbetet ineffektivt och felriktat.

Säkerhetspolisen (2016) har gjort bedömningen att den islamistiska våldsbejakande extremismen är det största nationella terrorhotet. Rekryteringsgrunden till detta hot tycks inte vara jämt fördelat i Sverige, utan ofta lokalt och koncentrerat till storstädernas förorter. Ungefär 80% av alla svenskar som rest till Syrien/Irak för att ansluta till terrororganisationer kommer från fyra svenska län (Gustafsson & Ranstorp, 2017). För de kommuner, eller stadsdelsnämnder, som detta berör är det rimligt att förebyggande insatser koncentreras mot att bemöta sådan extremism. Men samma princip borde gälla för kommuner eller stadsdelsnämnder med högerextrem aktivitet närvarande inom sina geografiska gränser. Högerextremism är den form av extremism som är representerad i flest antal svenska kommuner (Nationella samordnaren, 2016a), främst genom Nordiska Motståndsrörelsen (Expo, 2016a), och därmed den form av extremism som flest kommuner har ett behov av att be-

möta och koncentrera sina insatser emot. Expos årsrapport (2017) över högerextrema aktiviteter visade att 99 av de 134 kommunerna som undersöks i denna rapport har erfarenhet av högerextrem aktivism under år 2016. Av dessa är det endast 12 som uppger att kommunen har ett lokalt problem eller erfarenhet av att möta sådan extremism.

Det går att peka på tre bidragande huvudorsaker till varför kommunerna inte baserat sina handlingsplaner på en lokal lägesbild. Den första är den tidvis massiva mediala press och kritik från nationella samordnaren som riktats mot de kommuner som inte har haft en handlingsplan, vilket redovisats i kapitel tre av denna rapport. Frågan som riktats mot kommunerna har ofta varit av binärt slag: finns det en handlingsplan eller finns det inte det? En handlingsplan mot våldsbejakande extremism tycks ha blivit ett kvitto på att kommunerna tagit problemet med extremism på allvar och denna rapport, som undersöker innehållet i dem, visar att detta kan ha varit kontraproduktivt. Den mediala pressen och intervjustudien i denna rapport pekar på att det var bråttom att ta fram handlingsplanerna och att det fanns krav från kommunala politiker på att det skulle gå fort. Under sådana omständigheter är det troligt att kvalitén i processen kan bli lidande. Att genomföra en lokal kartläggning tar tid, kräver planering och samverkan med andra aktörer (Nationella samordnaren, 2017a). Därtill får man tillägga att det krävs specialiserad kunskap om vad det är som skall kartläggas. Den kunskapen är både relaterad till sakkunskap om våldsextrema grupperingar, rådande lagstiftning men också kunskaper om hur kommunernas traditionella verksamheter som skola, socialtjänst och fritid fungerar. Även i detta förefaller det uppstått en brist då merparten av de personer som är kontaktpersoner för våldsbejakande extremism i kommunerna är verksamma inom kommunernas säkerhetsarbete och räddningstjänst. Endast ett fåtal kommuner kan förväntas ha utrymme att specialisera sig inom detta område och det kan inte uteslutas att det uppstår en intern obalans när en liten kommunal verksamhet (säkerhetsarbetet) skall beskriva vad stora och multikomplexa verksamheter så som skola och socialtjänst kan och bör göra mot våldsbejakande extremism. Den press som finns och har funnits kring framtagandet av kommunala handlingsplaner kan ha bidragit till att man valt att förbise denna komplexitet och skriva fram handlingsplanen så fort som möjligt, utan att vinnlägga sig om att man tillgår erforderlig kompetens för arbetsuppgiften.

Den andra orsaken är att stödet från den nationella samordnaren i detta avseende varit bristfälligt. Trots att den nationella samordnaren frekvent och länge påtalat behovet av att handlingsplanerna ska baseras på lokala lägesbilder (se exempelvis Nationella samordnaren, 2015a; 2016b), har ett metodstöd för hur sådana lägesbilder ska genomföras saknats. Det dröjde till våren 2017 innan ett sådant stödmaterial presenterades (Nationella samordnaren,

2017a). Det är dock positivt att stödmaterialet nu existerar och förhoppningsvis kan detta ha en positiv effekt på det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, men det finns alltså anledning att anta att det kommer krävas ytterligare stöd till de kommuner vilka är särskilt utsatta för att utveckla adekvata lägesbilder och därpå relevanta handlingsplaner.

## **Bedömning och övervakning: tecken, signaler och samtal i första linjens arsenal**

Den tredje forskningsfrågan som rapporten besvarat berör de aktörer som är involverade i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. De kommunala aktörerna som är verksamma i arbetet mot våldsbejakande extremism finns på tre nivåer: den politiska, den strategiska och första linjen. Den politiska nivåns uppgift har hittills varit att fatta beslut om etablerandet av eller beslut om antagande av handlingsplaner. Den strategiska nivån innebär desto mer aktivitet. Här återfinns både kommunala chefer och de lokala samordnarna. Rapportens diskussion har fokuserat på de lokala samordnarnas roll och vad de ska göra. Främst ska de samverka med både interna och externa samverkansaktörer samt bidra med kompetenshöjande insatser, men rapportens resultat visar också att de, tillsammans med säkerhetschefer/koordinatorer (vilket i flera fall är samma person), även ska agera som en bedömningsinstans som avgör huruvida en individ är radikaliserad eller inte. Lärare, socialarbetare, fritidsledare eller andra inom den så kallade första linjen, uppmanas i flertalet handlingsplaner att ta kontakt med den lokala samordnaren om man misstänker att en individ håller på att radikaliseras för bedömning av fallet. Den information som överlämnas ska sedermera föras vidare från den lokala samordnaren till Polisen och eventuellt till Säkerhetspolisen. Denna handlingskedja förefaller vara närliggande det som ofta benämns politisk åsiktsregistrering, vilket förbjöds i samband med 1969 års grundlagsreform. Att det upprättas handlingskedjor i en kommun som baseras på olika former av riskbedömningar kan betraktas som väletablerat i svenska kommuner. Detta gäller allt ifrån tecken på missbruk, vanvård, psykosocial ohälsa, hedersförtryck och en lång rad olika områden som kan komma att upptäckas av kommunal personal. För dessa varningstecken finns ofta olika handlingskedjor även om forskning visar på svårigheter att hantera och implementera dessa handlingskedjor (Helmersson, 2017). Poängen är att dessa handlingskedjor, med undantag för misstänkta lagbrott, leder aktiviteter in mot kommunens eller landstingets omvårdnad. I handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism har det istället skapats kedjor som i all väsentlighet inte aktiverar kommunala insatser, utan leder ut från kommunen.

Det finns tre goda skäl att vara kritisk mot sådana handlingskedjor. Det första är att det saknas trovärdig empirisk forskning som gör gällande att man via icke-brottsliga signaler, tecken eller beteenden i förtid kan predicera vem som i framtiden kommer bli terrorist (Kundnani, 2012; Schmid, 2013; Sageman, 2017). Således finns det inget som tyder på att en lokal samordnare skulle ha bättre möjlighet att göra en bedömning av vem som radikaliseras för att sedermera ta till våld i jämförelse med den lärare som träffar sin elev regelbundet i skolan. Det andra och tredje skälet är att sådana handlingskedjor potentiellt sett kan tänkas utgöra brott mot sekretesslagstiftningen och vara problematiska i förhållande till yttrandefriheten. Radikala och till och med icke-demokratiska åsikter och attityder är inte ett brott enligt svensk lagstiftning, utan rymms inom ramen för yttrandefriheten. Att exempelvis lärare och socialarbetare, som omfattas av sekretess, instrueras att delge information om sin elev/klients åsikter och beteenden till den lokala samordnaren för en bedömning av huruvida individen i fråga utgör ett säkerhetsshot eller inte, bör kritiskt granskas närmare. I synnerhet då sådan information svårigen i nästa steg kan överföras till Polis utan att individers namn röjs. Den traditionella handlingskedjan har gjort gällande att skolan och dess yrkesgrupper arbetar för att främja och stärka demokratin, socialtjänsten utreder och behandlar individer i psykosocial ohälsa och Polisen lagför eventuella brott (Helmius, 2016). Denna handlingskedja bör vara applicerbar även i arbetet mot våldsbejakande extremism. Om exempelvis en lärare har skäl att tro att en ungdom riskerar att fara illa via deltagande i extremistiska miljöer, ska läraren enligt anmälningsplikten uppmärksamma socialtjänsten på detta. En utredning kan därefter visa på om individen bör underställas insats eller bistånd via SoL eller eventuellt LVU (Socialstyrelsen, 2016). Först om det rör sig om misstänkt brottslig aktivitet ska Polisen involveras.

I resultatet återfinns ytterligare två handlingskedjor som involverar de lokala samordnarna som informationsinsamlare och bedömare. Dels de fall där anställda uppmanas att dokumentera vad som benämns som ”rekryteringsverksamhet”, dels där de ska överlämna eller dokumentera ”rekryteringsmaterial”. Dokumentationerna ska innehålla namn på deltagande individer, även sådana som förekommer ”flyktigt”, och vad som diskuteras vid tillfället. Dessa handlingskedjor beskriver båda två hur den lokala samordnaren ska verka som mellaninstans för bedömning och överlämning av material till Polis. Efter denna överlämning till Polisen är gjord, instrueras kommunernas personal att förstöra all dokumentation. Att dessa alternativa handlingskedjor institutionaliseras via handlingsplanerna är problematiskt ur ett juridiskt perspektiv och ett tecken på att kommunernas främjande- och förebyggande arbete har antagit en säkerhetspolitisk skepnad. Ytterligare ett bevis på rå-

dande säkerhetsfokus är att 64 av de lokala samordnarna är verksamma som säkerhetschefer/säkerhetskoordinatorer eller motsvarande. Detta trots att de yrkesgrupper som pekats ut som särskilt viktiga i det förebyggande arbetet är verksamma inom skolan, socialtjänst och fritidsverksamhet.

Samma säkerhetspolitiskt drivna idéer har bidragit till att yrkesgrupper i den så kallade första linjen givits ett uppdrag att upptäcka radikaliseringsprocesser (Heath-Kelly, 2013). Den kompetensutveckling som riktas mot dessa yrkesgrupper har i många fall som syfte att hjälpa dem att kunna identifiera och upptäcka radikaliseringsprocesser. Det finns goda skäl för kommunerna att ompröva denna inställning. Verksamheter som skola, socialtjänst och fritidsverksamheter lyder under delvis differentierad lagstiftning och uppdragen skiljer sig åt, men har som gemensamt att de ska utgå från eleven/klientens perspektiv samt skydda och hjälpa denne. Att ge exempelvis skolan ett uppdrag att kartlägga sina elevers åsikter med syfte att försöka predicera vem som blir terrorist innan den elevens ens tänkt tanken själv, på godtyckliga och ovetenskapliga grunder, riskerar att radera det grundläggande förtroende som behöver råda mellan lärare-elev, försvåra möjligheten till demokratiserande samtal samt kränka den unges grundlagsskyddade rättigheter (Husband & Yunis, 2011; Helmius, 2016; Kundnani, 2014; Mattsson & Säljö, 2017; Sivenbring, 2017; Herz, 2016).

En förklaring till att dessa idéer förts in i handlingsplanerna torde ligga i att de kan ha inspirerats, direkt eller indirekt, av det brittiska programmet för att förebygga arbetet mot våldsbejakande extremism–Prevent. I programmet instrueras, via Prevent-duty, offentligt anställda att kartlägga misstänkt radikaliserade elever/klienter via en checklista innehållandes 22 variabler. Om oro upptäcks, har en lärare en juridisk skyldighet att anmäla sin elev till en bedömningsinstans som ska avgöra om individen i fråga är radikaliserad eller inte och därmed utgör ett potentiellt hot (Husband & Yunis, 2011). Drygt 20 personer om dagen anmäls via Prevent och nästan hälften av dessa är under 18 år (Sky, 2016, 27 dec). En tiondel av alla som anmäls till programmet är under 10 år och programmet har fått motstå omfattande kritik av akademien i Storbritannien (Husband & Yunis, 2011; Kundnani, 2014; Thomas, 2016; Coppock & McGovern, 2014; O'Donnell, 2016), mänskliga rättighetsorganisationer (Human Rights Watch, 2016) och av FN som menar att programmet är oförenligt med lag (Greenwood, 2017, 16 jun). De alternativa handlingskedjor i de kommunala handlingsplanerna som redovisats bygger på samma logik och förfarande som Prevent-programmets, med skillnaden att dessa i det svenska fallet initierats från kommunerna och inte från staten. Detta kan dock komma att förändras. I motion 2015/16:156 beskriver motionärerna att:

*I Storbritannien infördes den 1 juli 2015 en så kallad prevent duty ("plikt att förhindra"). Den innebär ett förtydligt ansvar för skolhuvudmän och andra som arbetar med barn och ungdomar, inklusive universitet och högskolor, att identifiera barn och unga som löper särskild risk att utsättas för påtryckningar som kan leda till radikaliserings och att slå larm om sådana personer identifieras (...) Vi anser därför att det behöver utredas om detta ansvar bör tydliggöras i Sverige och att det brittiska exemplet bör studeras i det sammanhanget (s. 6)*

Utbildningsutskottet svarade i konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU4 och tillstod att de yrkesgrupper som möter unga har ett särskilt ansvar och föreslog att motionens yrkande ska utredas.

De tecken och signaler på radikaliserings som återfinns i handlingsplanerna kommer i första hand ifrån Samtalskompassen. Givet nuvarande forskningsläge är dessa tecken och åsikter att betrakta som inadekvata och missledande. Sieckelinck m.fl. (2015) menar att det är olyckligt att hela diskussionen om att förebygga våldsbejakande extremism tenderar till att ta sin utgångspunkt i om man skall betrakta personer som kan anses vara på väg att radikaliseras som antingen skurkar (innan brott är begångna) eller som offer (för diskriminerande strukturer i samhället). Istället förespråkar de att preventivt arbete skall ta sin utgångspunkt i att de som arbetar med personer i dessa miljöer måste förstå på vilket sätt radikaliserings skapar mening för dem. En utgångspunkt som är bekant för hur verksamheter inom skola, socialtjänst och ungdomsarbete brukar bedrivas inom den kommunala välfärden. Det finns inget i handlingsplanerna eller i internationell forskning som ger stöd för att dessa omsorgsverksamheter i just detta fall skall fungera annorlunda och mer repressivt. På Skolverkets uppdrag skrev Ingrid Helmius (2016) på Juridiska institutionen vid Uppsala universitet ett rättsutlåtande rörande skolans möjligheter att identifiera och registrera enskilda individers åsikter och därefter tala eleverna till "rätta":

*Det finns flera rättsliga problem om skolpersonal skulle försöka identifiera eller vidta åtgärder gentemot enskilda elever. Skolans uppdrag innefattar att förmedla demokratiska värderingar och respekt för de mänskliga rättigheterna. Det går emellertid inte med stöd av detta inskränka skyddet för rättigheterna i regeringsformen och Europakonventionen utan stöd i lag. Elever har, precis som alla andra, rätt till att utnyttja sin yttrandefrihet och till en egen privat sfär. Några lagstadgade befogenheter att ändra en enskild elevs uppfattning eller att ta reda på vad en elev har för åsikter finns inte. Väljer man ut en enskild elev finns alltså stora risker att man inte bara bryter mot Europakonventionen, regeringsformen, skollagen m.fl. författningar, utan även att precis den grogrund som arbetet ska förhindra skapas (Helmius, 2016, s. 2–3)*



Handlingsplanernas innehåll visar att säkerhetspolitiska verktyg som övervakning, kartläggning och bedömning har gjort ett intåg i omsorg- och demokratifrämjande verksamheter som skola, socialtjänst och fritidsverksamhet. Denna utveckling finns det skäl att vara kritisk emot då den i viss utsträckning saknar stöd i rådande lagstiftning, riskerar att kränka individers grundlagskyddade rättigheter, saknar stöd i internationell forskning och riskerar att i grunden förändra förutsättningarna för traditionellt socialt- och pedagogiskt arbete (Husband & Yunis, 2011; Heath-Kelly, 2013; Kundnani, 2014; Mattsson & Säljö, 2017). Att kommunernas förebyggande arbete i stor utsträckning kommit att bedrivas ur ett säkerhetsperspektiv kan dock betraktas som en del av en global utveckling med ett ökat fokus på risker och riskidentiteter (Amoore & De Goede, 2008; Durodie, 2016) där sociala problem som segregation, fattigdom, skolmisslyckande och marginalisering bland unga görs om till säkerhetsproblem (Hörnqvist, 2004).

## Vad har hittills åstadkommit?

Den fjärde forskningsfråga i rapporten berörde de målgrupper och insatser som handlingsplanerna frekvent beskriver. Efter läsning av över 1 000-sidor står det klart att handlingsplanerna i begränsad utsträckning förmår att klargöra vem som skall göra vad åt vilket problem och på vilket sätt. Aktörer, målgrupper, behov och åtgärder förbinds inte med varandra, även om undantag finns. Resultatet i denna rapport visar att 89 av handlingsplanerna beskriver att det existerar olika former av riskgrupper, varningstecken, riskzoner eller riskbeteenden för att någon/några är radikaliserade, håller på att radikaliseras eller kan komma att radikaliseras. Oftast görs detta utan vidare precisering, vilket öppnar för spekulation för vilka som egentligen avses och är av intresse för insatserna. De gånger som specifika målgrupper omnämns, är det fem målgrupper som återkommer: barn/unga, religiösa individer, anhöriga, återvändare/avhoppare och flyktingar. Dessa tämligen tendensiösa beskrivningar av riskgrupper, åtminstone vad gäller barn/unga, religiösa individer, flyktingar och anhöriga, återföljs, i huvudsak av två slags åtgärder som kan beskrivas som någon form av handling.

Det ena är kompetensutveckling, primärt till den så kallade första linjen men även till andra berörda instanser. Denna kompetensutveckling är i huvudsak begränsad till att känna till vad våldsbejakande extremism är och upptäcka tecken på radikalisering. Det stöd som tillhandhålls av den nationella samordnaren, Samtalskompassen, har vid granskning dels visat sig vara svår att förena med svensk lagstiftning och dels ytlig i förhållande till de grundutbildningar som lärare och personal inom socialtjänsten genomgår, vilket gör den till ett trubbigt instrument för att genomföra adekvata insatser (Helmius, 2017; Mattsson & Säljö, 2017). Den andra handlingen som återkommer frek-

vent är samverkan, vilken huvudsakligen konkretiseras via instruktioner om informationsdelning och då primärt mellan skola, socialtjänst, fritidsverksamhet och Polis. Det är otydligt vad för slags information som skall utbytas, i vilken riktning och med vilket syfte. I redovisningen av empirin finns det återkommande instruktioner på att tecken på radikalisering skall rapporteras in av kommunal personal där slutmottagare är Polis och Säkerhetspolis. Det är inte möjligt att inom ramen för denna rapport bedöma det polisiära värdet av dessa underrättelser, men det torde vara ställt utom allt tvivel att den typen av arbete måste finna stöd i lagstiftning innan den föreslås omsättas i kommunala handlingsplaner. Det är utan tvivel att betrakta som ett problem för skolan om elever ger uttryck för extremistiska värderingar och tar avstånd från demokratin, men att hantera detta uppdrag har redan givits till skolan (Helmius, 2016). Det är också fullt tänkbart att skolor och lärare har stora svårigheter med att möta dessa uttryck, vilket bland annat en inspektionsrapport från Skolinspektionen (2012) påvisar. Men det finns få exempel på innehåll i dessa handlingsplaner som underlättar för lärare att möta dessa situationer mer än att de skall kompetensutvecklas för att upptäcka dem. Dessutom är det viktigt att framhålla att mycket av åtgärderna i handlingsplanerna är framskrivet som arbete som redan pågår inom kommunernas ordinarie linjeverksamhet, till exempel demokratiarbete i skolan enligt läroplanen, som i detta sammanhang samlas under ett nytt paraply: arbetet mot våldsbejakande extremism. Givet avsaknaden av konkreta åtgärder i majoriteten av handlingsplanerna är det dock på sin plats att ställa frågan vad som är nytt under detta paraply förutom paraplyet självt?

## Avslutande diskussion

Det framgår att de handlingsplaner som undersökts har använt sig av begrepp och idéer som är sprungna ur säkerhetspolitiska ställningstaganden snarare än en välfärdspolitiska- och demokratiska. Nationella hotbilder överförs till en kommunal välfärdsorganisation vilken ges i uppdrag att arbeta brottsförebyggande bland annat genom att med hjälp av risktecken som skapats på en nationell nivå kartlägga individer, som inte nödvändigtvis är brottsmisstänkta, och dela den informationen med Polis och Säkerhetspolis. I förgrunden för detta arbete står inte elever eller brukare av socialtjänsten som sociala subjekt vilkas väl och ve skall förbättras. Istället beskrivs de som riskobjekt för att i framtiden bli terrorister. Dessa ska identifieras och i något avseende göras ofarliga. Detta görs under förespegligen att det är a) möjligt och b) rationellt.

## Möjligt

Som beskrevs i inledningen är det angeläget att arbetet mot våldsbejakande extremism bedrivs på de konkreta platser i vårt land där lokala radikaliseringsprocesser pågår. Som rapporten också tagit upp är dessa processer inte likadana överallt och kan därför inte generaliseras, förstås och beskrivas på ett enda sätt. Orsakerna till att människor ansluter till dessa miljöer beror av en rad olika och sällan helt förutsägbara faktorer vilka är förankrade i den lokala miljön. I detta är en av rapportens viktigaste slutsatser att lokala handlingsplaner är ett steg framåt, men att planernas grundläggande brist på kunskap om och förankring i de lokala förutsättningarna skapar frågetecken kring vilken effekt och verkan som de kan tänkas ha. Så som handlingsplanerna nu beskriver orsaker till radikalisering, samt avsaknaden av konkreta arbetsformer som inte redan existerar i befintlig linjeverksamhet och/eller är förankrade inom den kommunala väldfärdskompetensen, är det svårt att se hur de syften som återges i planerna kan uppnås. Handlingarna är som beskrivet begränsade till sådant som redan görs, kompetensutveckling och informationsdelning. Här har kapacitetssuppleeringen mellan stat och kommun med stor sannolikhet gått alltför fort. En möjlig förklaring till uppkommen problematik är kombinationen av tidspress att utarbeta planerna och avsaknaden av erfarenhet och kompetens som är relevant för att arbeta med denna typ av problem inom kommunal verksamhet.

## Rationellt

”Pre-crime space”-ytan beskrevs tidigare i rapporten som den zon i vilken förebyggande arbete för att förhindra anslutning till våldsbejakande extremism främst äger rum i (Kundnani, 2014). Det är i denna zon som de, liksom de beskrivs i handlingsplanerna, generella- och specifika insatserna ska bedrivas. För att kunna göra det behöver man skilja mellan insatser som riktas mot kriminella för att skydda samhället och insatser som riktas mot individer som riskerar att bli kriminella. I det förra fallet är det samhällets rätt och skyldighet att ingripa för att skydda mot de som vill göra andra illa. I det senare fallet rör det sig om individer som lever sitt liv på ett sådant sätt att de riskerar att göra sig själva och sina anhöriga illa och i förlängningen kan komma att skada andra och samhället. I detta fall har samhället, åtminstone så länge det rör barn, ungdomar och unga vuxna, tillerkänt sig en skyldighet och rättsligt ansvar att bistå för att förbättra deras psykosociala välbefinnande och livsvillkor.

Det finns ingen motsättning mellan dessa båda utgångspunkter, tvärtom är de nödvändigt komplementära. Däremot kan det sociala omvårdandet inte ersätta det rättsvårdande eller tvärtom. Mellan dessa båda nödvändiga samhällsliga insatser finns och kommer det alltid finnas en gråzon där det inte på förhand går att avgöra när den ena typen av insats ska övergå till den andra. Att alltför

länge bedriva omvårdande insatser medan brottslighet pågår, utan att anmäla till Polisen, är varken legitimt eller framgångsrikt. Men att rapportera icke-brottsliga gärningar eller beteenden riskerar att urholka tilltron till de nödvändiga relationer som finns mellan första linjens personal i kommunala välfärdsinstitutioner och deras så kallade brukare. Dessa relationer är grunden till tidiga och främjande insatser, vilka kan vara avgörande för att motverka anslutning till våldsbejakande extremism. Eller enkelt uttryckt: det socialpedagogiska arbete som en kommun bör ägna sig åt och har kompetens att genomföra riskerar att undermineras av de varianter på underrättelseverksamhet som vissa handlingsplaner institutionaliserar. Givet de svaga och oprecisa tecken på radikalisering som återkommer i handlingsplanerna blir de alternativa handlingskedjorna dubbelt irrationella: kommunernas förmåga missriktas till att samla in information som Polisen svårigen kan ha nytta av men förmodligen kommer behöva ägna energi åt att sammanställa och undersöka innan den kan avfärdas.

### **En blick framåt**

I grund och botten är det positivt och nödvändigt att kommuner strävar efter att stärka sin förmåga att motverka anslutning till våldsbejakande extremism. Det är också viktigt att understryka det faktum att det finns handlingsplaner som klarar av att binda ihop aktörer, målgrupper, behov och åtgärder redan i dagsläget. Det går dock inte att bortse från att den stora majoriteten misslyckas med detta, vilket motiverar att omtag görs för att förbättra handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism. Den nationella samordnarens nya stödmaterial (2017a) för framtagandet av sådana kan förhoppningsvis få effekt. När handlingsplaner bygger på lokala lägesbilder blir det möjligt att samla resurser, förmågor och genomföra konkreta insatser där behoven finns och är som störst. Tidigare verkar det ha varit mer angeläget att ha en handlingsplan än att utveckla vad som står i den. Dagens budskap, att alla kommuner ska ha en handlingsplan mot våldsbejakande extremism, finner lite stöd i kommunernas verklighet, forskning och internationella erfarenheter.

En alternativ väg framåt för det svenska förebyggande arbetet skulle vara att bredda sitt fokus från att specifikt fokusera på arbete mot våldsbejakande extremism till att arbeta mot mer generella sociala problem på de platser där anslutning sker. Det finns flera argument för detta. Som en grund för dessa argument ligger exempelvis Försvårshögskolans rapport (Gustafsson & Ranstorp, 2017) om de svenskar som rest till Syrien/Irak för att ansluta sig till terrororganisationer. Den beskriver sociodemografiska data som gör gällande att över 70 procent av individerna i fråga kommer från socialt utsatta områden i närheten av några av Sveriges större städer (Gustafsson &

Ranstorp, 2017). Dessa områden präglas av låg socioekonomisk status och hög kriminalitet. Denna bild är på intet sätt unik för Sverige, utan återkommer i de flesta europeiska länder (Van Ginkel & Entenmann, 2016). Om man undersöker relationen mellan kriminalitet, folkbokföringsort och anslutning till våldsbejakande extremism i jämförbara länder, framkommer en bild som skulle kunna vara vägledande för framtida insatser. I Tyskland har drygt 66 procent av alla som rest till Syrien/Irak för att ansluta sig till terrororganisationer en kriminell bakgrund (Gustafsson & Ranstorp, 2017). Motsvarande siffra för Danmark är drygt 50 procent (Van Ginkel & Entenmann, 2016) och i Norge har 68 procent av männen och 31 procent av kvinnorna som finns i jihadistiska nätverk varit misstänkta eller blivit fällda för brott (PST, 2016). Inte sällan är också utbildningsnivån på dessa individer i ovannämnda länder lägre än genomsnittet i respektive land (Gustafsson & Ranstorp, 2017; PST, 2016). Liknande indikationer kring anslutning finns inom den svenska nazistiska rörelsen, även om mönstren inte är lika tydliga och data inte lika omfattande (Säkerhetspolisen & BRÅ, 2009; Expo, 2016b). De kvantitativa och sociodemografiska studier som gjorts förmedlar en tydlig, dock ej entydig, bild av ekonomisk marginalisering, social segregation och utsatthet, skolmisslyckanden, kriminalitet och anslutning till våldsbejakande extremism. Detta mönster existerar dock inte i hela landet, utan är begränsat till ett antal platser i Sverige där det finns extremistiska miljöer-, nätverk och organisationer att ansluta sig till, vilka har förmågan att institutionalisera och förkroppsliga ideologiska idéer. Flertalet studier har kunnat belägga kopplingen mellan platsen, dess sociala miljö och extremisten (Aho, 1990; Sageman, 2017).

Forskning har i stort misslyckats med att kunna ge ett generellt svar på frågan "varför" individer hamnar i extremistiska miljöer då de lokala förutsättningarna och variationerna visat sig vara avgörande (Christmann, 2012; Schmid, 2013; Kundnani, 2012). Mängden förklaringar och samvariationer mellan olika faktorer har visat sig vara alltför komplex för att reduceras till en isolerad modell som förmår förklara hur en radikaliseringsprocess ser ut. En mer framkomlig väg skulle istället kunna vara att utgå ifrån "var" anslutningen sker, noggrant kartlägga de lokala förutsättningarna till anslutningen och därefter genomföra generella, specifika och individuella insatser anpassade efter lokal kontext. Troligtvis kommer dessa platser kännetecknas av tidigare redovisad bild med ekonomisk marginalisering, social segregation och utsatthet, skolmisslyckanden och kriminalitet. Att arbeta med insatser för att förebygga och möta sådana fenomen ligger väl inom ramen för det kommunala välfärdsuppdraget, vilket talar för att kommunerna bör bära och äga insatserna i samverkan med andra. Den kompetens som det kräver att genomföra en tillfredställande lägesbilsundersökning samt koppla erforderliga insatser till denna motiverar ett förstärkt nationellt stöd. Ett nationellt stöd-

team med samlad expertis som kan bidra på både strategisk- och praktisk nivå på de platser där det behövs som allra mest är därför en påkallad åtgärd.

## Slutord

Innan vi sätter punkt för denna rapport vill vi tillåta oss själva en kort personlig reflektion. Detta är en rapport vars empiriska underlag främst utgörs av kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Vi är väl medvetna om att handlingsplanerna inte förmår beskriva och symbolisera allt arbete som görs i svenska kommuner. Därför vill vi påminna om alla de medarbetare i kommuner runt om i Sverige, engagerade människor i civilsamhället och duktiga kollegor i en rad olika organisationer och myndigheter som på alla tänkbara sätt försöker bidra till att minska riskerna för att människor rekryteras till våldsamma och extremistiska miljöer. Vi vet också att det finns människor som arbetar med de som finns och har funnits i sådana miljöer och känner till den ansträngning, tålamod och kompetens som sådant arbete kräver. Vi har båda praktisk erfarenhet av detta arbete, vi känner socialsekreterare som gör de svåra hembesöken bland återvändare från IS, vi möter lärare som utmanar och anstränger sig för att bemöta extremistiska åsikter i sitt klassrum och vi talar med aktörer i civilsamhället som gör sitt yttersta för att finna alternativa vägar åt de som har eller är på väg att gå fel.

De förtjänar ett starkt stöd som vilar på en stabil grund. Flertalet av dem har varit engagerade långt innan vi började tala om våldsbejakande extremism och för med sig kunskaper och erfarenheter grundade genom många års mycket dugligt arbete. Vi tycker att detta ofta har förbisetts till förmån för att snabbt och tillsynes handlingskraftigt komma på nya lösningar på problem som vuxit fram under årtionden. Den stress och, vi vill säga hets, som omgett detta arbete har skett på bekostnad av eftertanke och noggrannhet. Dryga två år efter arbetet med handlingsplanerna inleddes så har dessa i bästa fall lett till att starta upp processer och i värsta fall förslagit kontraproduktiva insatser. Vill vi snabbast möjligt ta oss framåt från denna punkt, måste vi erkänna att det inte kommer gå fortare än vad vi förmår att ta tillvara på redan befintlig kompetens i våra kommuner, samt bland de professioner och yrkesgrupper som har decennier av erfarenhet av att möta individer i kriminalitet och extremism.

# Referenser

- Aho, J. (1990). *The politics of righteousness. Idaho Christian patriotism*. Washington: University of Washington press.
- Amoore, L., & De Goede, M. (2008). *Risk and the war on terror*. Hoboken: Taylor & Francis.
- Andersson Malmros, R. (2017). *Samverkan i demokratins försvar*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapportserie.
- Bjørge, T. (2013). *Strategies for preventing terrorism*. London: Palgrave MacMillan
- BKA (Federal Criminal Police Office), BfV (Federal office for the protection of the constitution & HKE (Hesse information and competence centre against extremism. (2016). *Analysis of the background and process of radicalization among persons who left Germany to travel to Syria or Iraq based on Islamist motivations*. Tillgänglig: [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/2017AnalysisOfTheBackgroundAndProcessOfRadicalization.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/2017AnalysisOfTheBackgroundAndProcessOfRadicalization.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- Blombäck, S. (2017). *Intoleranta platser? Rasideologisk aktivitet i svenska kommuner 2008-2015*. Segerstedtinstitutet, Göteborgs universitet.
- Borum, R. (2011). Radicalization into violent extremism II: A review of conceptual models and empirical research. *Journal of strategic security*. Vol. 4 issue 4, s. 37-62
- Carlsson, C. (2016). *Att lämna våldsbejakande extremism*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier
- Christmann, K. (2012). *Preventing Religious Radicalisation and Violent Extremism: A Systematic Review of the Research Evidence*. London: Youth Justice Board.
- CODEX. (2012). *Forskningsetiska principer inom humanistisk - samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapliga rådet
- Coolsaet, R. (2011). *Jihadi terrorism and the radicalisation challenge: European and American experiences*. Farnham: Ashgate
- Coppock, V. & McGovern, M. (2014). Dangerous Minds? Deconstructing Counter-Terrorism discourse, radicalisation and the psychological vulnerability of Muslim children and young people in Britain. *Children & Society* Vol. 28, s. 242-256.

- Council of the European Union. (2005). *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Hämtad 2017-03-17 från <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>
- De Winter, M., Kaulingfreks, F., Sieckelinck, S. (2015). Neither villains nor victims: Toward an educational perspective on radicalisation. *British journal of educational studies* Vol. 63 (3) s. 329-343
- Ds 2014:4. *Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49bb8c/contentassets/a76118e6b-4fc49bfba45804f6bb3c956/valdsbejakande-extremism-i-sverige--nulage-och-tendenser-ds-20144>
- Durodie, B. (2016). Securitising education to prevent terrorism or losing direction? *British Journal of Educational Studies*, 64 (1), 21-25.
- Expo. (2016a). *Hatets politik*. Hämtad 2017-09-04 från <http://expo.se/hatetspolitik/>
- Expo. (2016b). *Så våldsamma är nazisterna i Nordiska motståndsrörelsen*. Hämtad 2017-09-05 från [http://expo.se/2016/sa-valdsamma-ar-nazisterna-i-nordiska-motstandsrorelsen\\_7198.html](http://expo.se/2016/sa-valdsamma-ar-nazisterna-i-nordiska-motstandsrorelsen_7198.html)
- Expo. (2017). *Årsrapport*. Stockholm: Expo. Tillgänglig: [http://expo.se/www/download/expo\\_arsrapport\\_2016.pdf](http://expo.se/www/download/expo_arsrapport_2016.pdf)
- Fairclough, N. (2010). *Critical discourse analysis. The critical study of language*. London: Routledge.
- Frazer, O. & Nünlist, C. (2015). *The concept of countering violent extremism*. CSS Analyses in security policy No. 183
- Gustafsson, L. & Ranstorp, M. (2017). *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq*. Stockholm: CATS, Försvarshögskolan.
- Harris-Hogan, S., Barrelle, K. & Zammit, A. (2015). What is countering violent extremism? Exploring CVE policy and practice in Australia. *Behavioral sciences of terrorism and political aggression*. Vol 8 issue 1. s. 6-24.
- Heath-Kelly, C. (2013). Counter-terrorism and the counterfactual: Producing the “radicalisation” discourse and the UK PREVENT strategy. *The British Journal of Politics and International Relations*, (15), s. 394-415.
- Helmerson, S. (2017). Mellan systerskap och behandling. Omförhandlingar inom ett förändrat stödfält för våldsutsatta kvinnor. Doktorsavhandling i socialt arbete Lunds universitet.
- Helmus, I. (2016). Uppdrag att till Skolverket avge rättsutlåtande om skolans ansvar att upptäcka och förhindra att elever dras till våldsbejakande extremism. Uppsala: Juridiska institutionen, Uppsala universitet



- Helmius, I. (2017). Skolans arbete med våldsbejakande extremism. Sverker Scheutz (Red.), *Likvärdig utbildning* (s. 51-85). Uppsala: Iustus förlag
- Herz, M. (2016). *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism: En översyn*. Göteborg: Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet
- Heydemann, S. (2014). Countering violent extremism as a field of practice. *United states institute of peace insights*. Issue 1, Spring 2014
- Hodges, A. (2011). *The "War on terror" narrative*. New York: Oxford university press.
- Holstein, J.A. & Gubrium, J.F. (1995). *The Active Interview*. Sages publications.
- Human Rights Watch. (2016). *Preventing education*. Tillgänglig: <http://rwuk.org/wp-content/uploads/2016/07/preventing-education-final-to-print-3-compressed-1.pdf>
- Husband, C. & Yunis, A. (2011). *Social cohesion and Counter terrorism*. Bristol: The policy press.
- Hörnqvist, M. (2004). Risk Assessments and Public Order Disturbances: New European Guidelines for the Use of Force? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 5(1), 4-26.
- Johansson, T., Lebedinski Arfvidson, C. & Mattsson, C. (2016). *Mellan det angelägna och det svårfångade*. Göteborg: Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet
- Justitiedepartementet 2013/3289/D. *Uppdrag till Statens medieråd att stärka unga i åldern 12-18 år mot antidemokratiska budskap på internet och i sociala medier*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49bb87/contentassets/605c0elf746541b58f0d313b65615949/uppdrag-till-statens-medierad-att-starka-unga-i-aldern-12-18-ar-mot-antidemokratiska-budskap-pa-internet-och-i-sociala-medier>
- King, M. & Taylor, D.M. (2011) The radicalization of homegrown jihadists: A review of theoretical models and social psychological evidence. *Terrorism and political violence* Vol 23, issue. 4 s. 602-622
- Kommittédirektiv 2012:57. *Ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/28e996112cbc4a3cafafed342a4af329/ett-effektivare-arbete-for-att-forebygga-valdsbejakande-extremism-dir.-201257>
- Kommittédirektiv 2014:103. *En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/en-nationell-samordnare-for-att-varna-demokratin\\_H2B1103](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/en-nationell-samordnare-for-att-varna-demokratin_H2B1103)

- Kommittédirektiv 2015:86. *Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/4a324d/contentassets/142aff3d08ff4c72bb85a7c52950ce5/2015-86-tillaggsdirektiv-till-den-nationella-samordnaren-for-att-varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism-ju-2014-18.pdf>
- Kommittédirektiv 2016:43. *Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49f0ef/contentassets/a35c10003ce24225b08be7bcf6a730a1/tillaggsdirektiv-till-den-nationella-samordnaren-for-att-varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism-ju-201418-dir.-201643.pdf>
- Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU4. *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/D3066FFB-D1BB-455F-BF59-9D9A806A69DC>
- Kundnani, A. (2012). Radicalisation: The journey of a concept. *Race & Class*, 54(2), 3-25.
- Kundnani, A. (2014). *The Muslims are coming!: Islamophobia, extremism, and the domestic war on terror*. London: Verso.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (2. Uppl.). Lund: Studentlitteratur
- Lunds universitet. (2017). *Våldsbejakande extremism i Sverige – individ, samhälle, ideologi och praktik*. Hämtad 2017-09-04, från [https://luvit.education.lu.se/LUCE/activities/activitydetails\\_ext.aspx?inapp=1&id=350](https://luvit.education.lu.se/LUCE/activities/activitydetails_ext.aspx?inapp=1&id=350)
- Lynch, O. (2013). British Muslim youth: radicalisation, terrorism and the construction of the “other”, *Critical Studies on Terrorism*, 6:2, 241-261.
- Lööv, H. (2015). *Nazismen i Sverige*. Stockholm: Ordfront förlag
- Mattsson, C. & Säljö, R. (2017). Violent extremism, national security and prevention. Institutional discourses and their implications for schooling. *British journal for educational studies*.
- Montin, S., & Granberg, M. (2013). *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber Förlag
- Motion 2015/16:156. Med anledning av skr. 2014/15:144 *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/6B09B7B9-A17E-42AA-A0C1-7C34C-62D1A46>
- Nasser-Eddine, M., Garnham, B., Agostino, K. & Caluya, G. (2011) *Countering Violent Extremism (CVE) Literature Review*. Canberra: Australian Government, Department of Defence

- Nationella samordnaren. (2015a). *Tolv rekommendationer vid upprättandet av en lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: [http://media.samordnarenmotextremism.se/2015/12/tolv\\_rekomendationer\\_lokal\\_handlingsplan\\_151214.pdf](http://media.samordnarenmotextremism.se/2015/12/tolv_rekomendationer_lokal_handlingsplan_151214.pdf)
- Nationella samordnaren. (2015b). *Samtalskompassen*. Hämtad 2016-09-17 från <http://samtalskompassen.samordnarenmotextremism.se/material/pdf/>
- Nationella samordnaren. (2016a). *Lägesbild över Sveriges kommuners arbete mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <http://www.samordnarenmotextremism.se/wp-content/uploads/2016/12/Lägesbild-våren-2016.pdf>
- Nationella samordnaren. (2016b). *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism*. Stockholm: Elanders
- Nationella samordnaren. (2016c). *Verksamhetsrapport*. Tillgänglig: <http://media.samordnarenmotextremism.se/2016/06/nsmve-verksamhetsrapport-2016.pdf>
- Nationella samordnaren. (2017a). Handledning och rekommendationer för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan. Tillgänglig: <http://www.samordnarenmotextremism.se/wp-content/uploads/2016/11/Nationella-Samordnaren-Folder-maj-2017-orginal.pdf>
- Nationella samordnaren. (2017b). *Lägesbild 2017*. Tillgänglig: <http://www.samordnarenmotextremism.se/wp-content/uploads/2016/12/Lägebild-våren-2017.pdf>
- O'Donnell, A. (2016). Securitisation, counterterrorism and the silencing of dissent: The educational implications of prevent. *British Journal of Educational Studies* 64(1): 54–76.
- The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (2008). *Perspectives on Radicalisation and Political Violence: papers from the first International Conference on Radicalisation and Political Violence*. London.
- PST. (2016). *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikaliseret*. Oslo: Politiets sikkerhetstjeneste.
- RAN. (2010). *Charter of principles governing the EU radicalisation awareness network*. Brussels: EU Commission.
- RAN. (2016). *The Radicalization Awareness Network*. Tillgänglig: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/fight-against-radicalisation/radicalisation\\_awareness\\_network\\_09112016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/fight-against-radicalisation/radicalisation_awareness_network_09112016_en.pdf)
- Ranstorp, M., Hyllengren, P. (2013). *Förebyggande av våldsbejakande extremism i tredjeland: Åtgärder för att förhindra att personer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner*. Stockholm: CATS (Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier), Försvarshögskolan.

- Regeringen. (2015). Överenskommelse kring åtgärder mot terrorism. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/4ae828/contentassets/ae686970febf-448b9522c442054fc354/overenskommelse-kring-atgarder-mot-terrorism.pdf>
- Regeringens skrivelse, 2007/08:64. *Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49bb61/contentassets/a970834ed442417c-9702b8ec5f37f8e5/nationellt-ansvar-och-internationellt-engagemang--en-nationell-strategi-for-att-mota-hotet-fran-terrorismen-skrivelse-20070864>
- Regeringens skrivelse 2011/12:44. *Handlingsplan för att värna demokrati mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49bb8c/contentassets/441d6f98b4e340d3a1a975d66c3e81f6/handlingsplan-for-att-varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism-skr.-20111244>
- Regeringens skrivelse 2011:12/73. *Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism*. Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/C27DC118-E878-4562-988A-2C157834B4C1>
- Regeringens skrivelse 2014/15:144. *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/0ab9597659f24c05a918caa7916b6048/skrivelse-141514400webb.pdf>
- Regeringens skrivelse, 2014/15:146. *Förebygga, förhindra, försvåra – den svenska strategin mot terrorism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/d4fd44bc1c314fd99aa6c7a3da9bc93/141514600webb.pdf>
- Sageman, M. (2017). *Misunderstanding terrorism*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Schmid, A. P. (2013). *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. Haag: International Centre for Counter-Terrorism. Tillgänglig: <http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>
- Selim, G. (2016). Approaches for countering violent extremism at home and abroad. *The Annals of the American academy of political and social science*, Vol.668(1) s. 94-101.
- Sellers, J., & Lidström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, 20(4), 609-632.
- Sieckelinck, S., Kaulingfeks, F. & De Winter, M. (2015). Neither Villains Nor Victims: Towards an Educational Perspective on Radicalisation. *British Journal of Educational Studies*. 63:3, 329-343.

- Silke, A. (2008). Holy warriors. Exploring the psychological processes of jihadi radicalization. *European journal of criminology*. 2008/5 s. 99-123.
- Sivenbring, J. (2017). *Demokratiseringens dilemma i de nordiska handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism*. Göteborg; Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet.
- Skolinspektionen. (2012). *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*. Rapport 2012:9.
- Socialstyrelsen. (2016). *Våldsbejakande extremism – stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1978:52. (1978). *Lägg besluten närmare människorna*. Stockholm: Gotab.
- SOU 1996:129. (1996). *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2007:11. (2007). *Staten och kommunerna*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49bb39/contentassets/fbc03a49f09347f3b89609f0754083af/staten-och-kommunerna---uppgifter-struktur-och-relation-sou-200711>
- SOU 2013:81. (2013). *När vi bryr oss*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2016:92. (2016). *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – nationell samordning och kommunernas ansvar*. Wolters Kluwer: Stockholm.
- Statskontoret. (2005). *Reglering och andra styrmedel*. Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2005/200528.pdf>
- Statskontoret. (2015). *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism - Utvärdering av en handlingsplan*. Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2015/201506.pdf>
- Statskontoret. (2016). *Statens styrning av kommunerna*. Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/201624.pdf>
- Sveriges kommuner & landsting. (2010). *Lokala insatser mot våldsbejakande politisk extremism*. Edita: Falun.
- Sveriges kommuner & landsting. (2013). *Ta ett samlat grepp – om trygghet och säkerhet*. Tillgänglig: <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/ta-ett-samlat-grepp-om-trygghet-och-sakerhet-2.html>
- Säkerhetspolisen. (2010). *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*. Stockholm: Säkerhetspolisen
- Säkerhetspolisen & Brottsförebyggande rådet (2009). Rapport 2009:15 *Våldsam politisk extremism - Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*. Tillgänglig: [https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f180002415/1371914720927/2009\\_15\\_valdsam\\_politisk\\_extremism.pdf](https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f180002415/1371914720927/2009_15_valdsam_politisk_extremism.pdf)

- Säkerhetspolisen. (2016). *Säkerhetspolisens årsbok 2015*. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence. (2008). *Perspectives on Radicalisation and Political Violence: papers from the first International Conference on Radicalisation and Political Violence*. London.
- Thomas, P. (2016). Youth, terrorism and education: Britain's Prevent program. *International Journal of Lifelong Education*, 35:2, s. 171-187
- Van Ginkel, B. & Entenmann, E. (2016). *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union*. Haag: International Centre for Counter-terrorism.
- Vermeulen, F. (2014). Suspect Communities—Targeting Violent Extremism at the Local Level: Policies of Engagement in Amsterdam, Berlin, and London. *Terrorism and Political Violence*, 1-21.
- Vidino, L., Marone, F. & Entenmann, E. (2017). *Fear Thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West*. Haag: International Centre for Counter-Terrorism. Tillgänglig: <https://icct.nl/wp-content/uploads/2017/06/FearThyNeighbor-RadicalizationandJihadistAttacksintheWest.pdf>
- Weine, S., Eisenman, D.P., Kinsler, J., Glik, D.C. & Polutnik, C. (2016). Addressing violent extremism as public health policy and practice. *Behavioral science of terrorism and political aggression* ISSN 1943-4480.

## Tidningsartiklar

- Ahlström, A. (2015, 19 nov). Kommuner i Västernorrland saknar handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. *Sveriges Radio*. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=110&artikel=6306469>
- Bjurbo, P. (2016, 21 apr). Länets kommuner ligger efter i arbetet mot extremism. *Sveriges Radio*. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=159&artikel=6415454>
- Brander, M. (2015, 20 nov). Kommuner saknar strategier mot extremism. *Sveriges Radio*. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=95&artikel=6307557>
- Delling, H. (2015, 17 nov). Få kommuner har handlingsplan mot extremism. *Svenska Dagbladet*. Tillgänglig: <https://www.svd.se/fa-kommuner-har-handlingsplan-mot-extremism>
- Eriksson, T. (2015, 16 jan). Naiv syn på extremism i kommuner. *Dagens Samhälle*. Tillgänglig: <https://www.dagenssamhalle.se/nyhet/naiv-syn-pa-extremism-hos-kommuner-13046>

- Greenwood, G. (2017, 16 jun). UN says Prevent extremism policy is 'inherently flawed'. *British Broadcasting company*. Tillgänglig: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-40286861>
- Haupt, P. (2016, 11 apr). Malmö Stad svarar på kritiken om arbetet mot radikaliserings. *Sveriges Radio*. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=96&artikel=6408901>
- Lindfors, E. (2015, 30 okt). Mona Sahlin vill arbeta bort problemen i Sundsvall. *Sundsvalls tidning*. Tillgänglig: <http://www.st.nu/allmant/medelpad/mona-sahlin-vill-arbeta-bort-problemen-i-sundsvall>
- Littorin, J. (2015, 17 nov). Göteborg avvisar kritiken från Mona Sahlin. *Dagens Nyheter*. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/goteborg-avvisar-kritiken-fran-mona-sahlin/>
- Lönnaeus, O. (2015, 22 nov). Malmö utan plan mot extremister. *Sydsvenskan*. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2015-11-22/malmo-utan-plan-mot-extremister>
- Noren, N. (2016, 24 apr). Beredskap mot extremism saknas. *Sala Allehanda*. Tillgänglig: <http://www.salaallehanda.com/vastmanland/sala/beredskap-mot-extremism-saknas>
- Owets, J. & Bergström, E. (2016, 21 apr). Ljusdal saknar plan mot extremism. *Hela Hälsingland*. Tillgänglig: <http://www.helahalsingland.se/gavleborg/ljusdal/ljusdal-saknar-plan-kring-extremism>
- Ranstorp, M., Gustafsson, L. & Hyllengren, P. (2015, 9 juli). Kommunerna måste göra mer mot våldsbejakande extremism. *Expressen*. Tillgänglig: <http://www.expressen.se/debatt/kommunerna-maste-gora-mer-mot-valdsbejakande-extremism/>
- Sahlin, M. (2016, 20 apr). Många kommuner saknar en plan mot extremismen. *Dagens Nyheter*. Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/manga-kommuner-saknar-en-plan-mot-extremismen/>
- Sky. (2016, 27 dec). Sixty kids a week referred to anti-extremism body Prevent. *Sky News*. Tillgänglig: <http://news.sky.com/story/anti-extremism-prevent-scheme-referrals-reach-7500-a-year-10709045>

## BILAGA 1

# Kommunala handlingsplaner som utgör rapportens empiriska underlag

Alingsås	Göteborg
Askersund	Hallsberg & Lekeberg
Avesta	Halmstad
Berg	Helsingborg
Bjuv	Herrljunga
Bollebygd	Hofors
Borlänge	Huddinge
Borås	Härjedalen
Botkyrka	Hässleholm
Bromölla	Järfälla
Burlöv	Karlshamn
Dorotea	Karlskoga
Ekerö	Karlskrona
Eksjö	Karlstad
Emmaboda	Katrineholm
Eskilstuna	Kinda
Essunga	Kristianstad
Fagersta	Kristinehamn
Falkenberg	Kumla
Flen	Kungsbacka
Färgelanda	Kungsör
Gnesta	Kungälv
Grums	Köping
Grästorp	Laholm
Gullspång, Mariestad & Töreboda	Landskrona
Gävle	Laxå



Lidköping	Södertälje
Linköping	Tanum
Lomma	Tibro
Luleå	Tidaholm
Lund	Tierp
Malmö	Tomelilla
Mjölby	Torsås
Mönsterås	Tranemo
Mörbylånga	Tranås
Nacka	Trelleborg
Nora, Hällefors, Lindesberg & Ljusnaberg	Trollhättan
Norberg & Fagersta	Trosa
Nordmaling	Tyresö
Norrköping	Täby
Norsjö	Upplands Väsby
Nyköping	Upplandsbro
Osby	Uppsala
Ovanåker	Vadstena
Oxelösund	Vallentuna
Partille	Vansbro
Ronneby	Vara
Sala	Varberg
Skellefteå	Vilhelmina
Skurup	Vårgårda
Smedjebacken	Västervik
Sollefteå	Västerås
Sollentuna	Växjö
Solna	Ydre
Sotenäs	Ystad
Stockholms stad	Åmål
Strängnäs	Åre
Strömstad	Åtvidaberg
Strömsund	Älvsbyn
Sunne	Örebro
Surahammar	Österåker
Svalöv	Östhammar
Säter	Överkalix
Sävsjö	

## BILAGA 2

# Missivbrev

Bäste Informant,

Vid Segerstedtinstitutet genomförs just nu en analys av de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism. Analysen görs på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) och kommer att publiceras som en rapport i juni i år. Huvuddelen av rapporten kommer vara en policyanalys av de texter som föreligger i samtliga antagna handlingsplaner. Men som ansvarig för studien finner jag ett preliminärt behov av att komplettera textanalysen med intervjuer av personal som på olika sätt varit delaktiga i framtagandet av planerna eller implementeringen av dem. Syftet med intervjuerna är att bidra till en förståelse för prioriteringar, syften och processer som inte alltid framträder i texten. Förutom rapporten till SKL, kommer denna data användas som underlag för annan vetenskaplig publicering.

Deltagande är frivilligt och du har när som helst möjlighet att avbryta intervjun. Som informant kan du självständigt bestämma om och hur länge du skall delta.

Intervjuerna kommer att transkriberas och informanter kommer ges möjlighet att kontrollera sina citat inför SKL-rapporten. I den vetenskapliga publiceringen kommer alla uppgifter avidentifieras så det inte framgår vilken kommun som avses. I fallet med SKL-rapporten kommer informanter att avidentifieras men yrkesfunktion och kommun kan komma att anges om det bedöms vara relevant.

## BILAGA 3

# Förkortningar

BRÅ	Brottsförebyggande rådet, finns även som lokala organisationer
CVE	Countering violent extremism
LVU	Lagen om vård av unga
NS	Nationella samordnaren för värnade av demokrati mot våldsbejakande extremism
PVE	Prevention of violent extremism
SIG	Social insatsgrupp
SoL	Socialtjänstlagen
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SSPF	Skola, Socialtjänst, Polis och Fritid en vanlig samverkansform
RAN	Radicalisation awerness network





# Från ord till handlingsplan

## EN RAPPORT OM KOMMUNALA HANDLINGSPLANER MOT VÅLDSBEJAKANDE EXTREMISM

Att förebygga att människor väljer att ansluta sig till ideologier, rörelser eller grupperingar som använder våld och terror som politiska medel är en mycket angelägen fråga och där fyller arbetet på det lokala planet en viktig funktion. Segerstedtsinstitutet har på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) undersökt och beskrivit utvecklandet av och innehållet i kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism.

127 kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism från 134 kommuner ligger som underlag för Segerstedtsinstitutets rapport. Undersökningen har genomförts för att bättre förstå vilka behov/hot de kommunala planerna svarar upp mot, hur planerna är förankrade i egna behovsanalyser, vad som förväntas göras och hur detta förhåller sig till mer traditionell kommunal verksamhet och lagstiftning.

Rapporten beskriver, via en genomgång av politiska och statliga dokument, hur kommunerna fått ett allt större ansvar i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och hur handlingsplaner kommit att bli en central åtgärd i detta arbete.