

Värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Hinder och möjligheter

*Slutbetänkande av Utredningen
En nationell samordnare för att värna demokratin
mot våldsbejakande extremism*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:110

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslagsfotografier: Lars Korsell
Omslagslayout: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24738-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

År 2018 är det valår i Sverige och dessutom 100 år sedan vår demokrati (i modern bemärkelse) föddes, när riksdagen 1918 fattade sitt avgörande beslut om allmän och lika rösträtt. 2018 är det också 70 år sedan den allmänna deklARATIONEN om mänskliga rättigheter antogs i Paris. Den första artikeln lyder:

Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av gemenskap.

Sverige anno 2018 är ett land som vill bygga på just den människosynen och därmed, så långt det är möjligt, vara ett samhälle som är öppet, demokratiskt och präglad av mångfald. I en demokrati har alla rätt att uttrycka sina politiska åsikter, även sådana som kan uppfattas som obekväma. Det svenska samhällets värdegrund vilar på idén om alla människors lika rättigheter och skyldigheter, utan åtskillnad. Men detta innebär också att politiska handlingar där våld tillgrips står i strid med vår demokratis grundläggande spelregler. De kan aldrig accepteras. Det är därför viktigt att vi alla, och i alla delar av samhället, värnar demokratin mot våldsbejakande extremism.

Våldsbejakande extremism är ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål. Ett samhälle kan aldrig göra sig helt osårbart för våldsbejakande extremism. I olika sammanhang och under olika omständigheter kommer individer att lockas att ta till våld eller att bryta mot lagen för att försöka uppnå förändringar i samhället. Det kan t.ex. röra sig om att hindra andras demonstrations- och åsiktsfrihet, hot och våld mot meningsmotståndare eller hets mot folkgrupp.

Den statliga offentliga utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism har under sitt uppdrag arbetat för att förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Att människor dras in i extrema våldsbejakande miljöer, och de förödande konsekvenser det får, är en av våra största samhällsutmaningar i dag. Vi måste därför arbeta på alla plan och ur flera perspektiv samtidigt. Detta innebär att alla aktörer som gör insatser för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism behöver tänka in både socio- och säkerhetspolitiska aspekter i arbetet, likväl som att samhället i stort behöver tänka i förebyggande, förhindrande och försvårande brottsbekämpande banor. Detta innebär att en rad myndigheter, organisationer, trossamfund och samtliga kommuner behövs i arbetet, och att alla olika aktörer bidrar med just sin kompetens och inom ramen för sina specifika uppdrag.

Samordnaren fick sitt uppdrag i juni 2014. Innan dess var det främst de rättsvårdande myndigheterna som kände ett ansvar för det förebyggande arbetet i Sverige. Under de få år som gått sedan dess har mycket hänt. Många olika aktörer i Sverige tar i dag ett bredare ansvar för att förebygga våldsbejakande extremism och för att främja demokrati. Samtliga landets kommuner är i dag delaktiga i det nationella nätverket mot våldsbejakande extremism. Fler och fler kommuner arbetar fram lägesbilder, antar handlingsplaner, tillsätter lokala samordnare och ser möjligheten att integrera frågan i befintliga strukturer. Regeringen har antagit en strategi mot terrorism och en handlingsplan för att stärka demokratin mot våldsbejakande extremism. Riksdagen har skärpt lagstiftningen kring terrorresor och översyn av annan lagstiftning pågår. I juni 2017 slöts också en blocköverskridande överenskommelse kring ökade insatser mot våldsbejakande extremism och terrorism.

Den våldsbejakande extremismen i Sverige har tre huvudriktningar: vänster-, höger- och islamistisk extremism. Det finns många olikheter mellan dem, men också likheter. En av dessa likheter är våld som metod för samhällsförändring. En annan gemensam nämnare är att våldsbejakande extremister ur alla miljöer ägnar sig åt otillåten påverkan, exempelvis genom olaga hot och hat som uttrycks på olika sätt. Förtroendevalda politiker, tjänstemän, civilsamhällsledare och journa-

lister avstår från att engagera sig i vissa frågor och/eller väljer att lämna sina uppdrag.

Sverige är i fortsatt behov av nationell samordning i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Det är av yttersta vikt att vi fortsätter på inslagen väg, att vi strävar efter att enas och att vi ytterligare utvecklar samarbetet mellan den nationella och den lokala nivån. På så vis kan vi vidta konkreta åtgärder för att skapa ett motståndskraftigt samhälle.

Enligt direktiven ska slutredovisning av Samordnarens uppdrag ske den 12 januari 2018. I detta slutbetänkande beskrivs i enlighet med direktiv 2016:43 hur arbetet har genomförts och en analys görs av de fortsatta behoven i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Sedan juni 2014 har regeringen beslutat om tre tilläggsdirektiv till Samordnaren (dir. 2015:27, 2015:86 och 2016:43). Utredningen har fått förlängt uppdrag till den 12 januari 2018.

I december 2016 överlämnade samordnaren delbetänkandet Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – Nationell samordning och kommunernas ansvar (SOU 2016:92) med analys och förslag om hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt inom ramen för befintlig myndighetsstruktur från och med januari 2018. Samordnaren lämnade också en analys av vilket ansvar kommunerna har för, och vilket arbete de bedriver med att förebygga radikalisering och rekrytering till våldsbejakande miljöer.

Regeringen beslutade den 21 september 2017 (Regeringen 2017a) att uppdra åt Brottsförebyggande rådet (Brå) att vidta förberedelser inför inrättandet av ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism vid Brå den 1 januari 2018.

Nationella samordnarens arbete har pågått i tre och ett halvt år. Eftersom redovisningen avser hela utredningstiden och med hänsyn till att ett stort antal personer varit delaktiga i verksamheten, har vi valt att använda beteckningen samordningen i stället för samordnaren.

Betänkandets ambition är att sätta samordningens arbete i ett större sammanhang som ett led i regeringens terrorstrategier och skrivelser att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Förhoppningsvis kommer därför slutbetänkande att bidra till helhetsbilden över satsningen mot våldsbejakande extremism och vara ett stöd för

det fortsatta arbetet, inte minst för inrättandet av det nationella centret vid Brå.

Kommittésekreterare Lars Korsell har varit huvudansvarig för framtagande av slutbetänkandet. Övriga nuvarande kommittésekreterare och biträdande kommittésekreterare har aktivt bidragit med sakkunskap och textavsnitt, det vill säga Johan Dixelius, Anna Hedin Ekström, Amir Rostami, Yassin Ekdahl, Lovisa Lagerström Lantz, Adel Elsayed Sparr, Per-Erik Åström, Lina Nymoen och Bahar Satar Pour Kohlani. Även praktikanterna Emma Tengdahl, Alexandra Höglund och Sofia Jarvis har bidragit med textavsnitt. Före detta ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen, Sten Heckscher, har varit sakkunnig.

Förordnande- respektive anställningstider för sakkunniga, nationell samordnare, huvudsekreterare, kommittésekreterare, biträdande kommittésekreterare och praktikanter framgår av en förteckning som bifogas.

Härmed överlämnas slutbetänkande *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hinder och möjligheter* (SOU 2017:110). I och med detta är utredningens uppdrag slutfört.

Stockholm i december 2017

Fil. dr Anna Carlstedt

Nationell samordnare för att värna demokratin
mot våldsbejakande extremism

Förteckning över förordnande- respektive anställningstider

Nationell samordnare

Före detta statsrådet Mona Sahlin, fr.o.m. den 10 juli 2014
t.o.m. den 3 maj 2016

Tf. nationell samordnare poliskommissarien Daniel Norlander
fr.o.m. den 6 maj 2016 t.o.m. den 28 augusti 2016

Före detta statsrådet Hillevi Engström, fr.o.m. den 29 augusti 2016
t.o.m. den 31 december 2016

Fil. dr Anna Carlstedt, fr.o.m. den 1 januari 2017

Sakkunnig

Före detta ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen,
Sten Heckscher, har varit sakkunnig fr.o.m. den 1 januari 2016

Huvudsekreterare

Poliskommissarien Daniel Norlander, fr.o.m. den 4 november 2014
t.o.m. den 2 oktober 2016

Polismästaren Johan Dixelius, fr.o.m. den 29 augusti 2016

Kommittésekreterare

Chefsanalytikern Jonathan Peste, fr.o.m. 8 september 2014
t.o.m. den 28 september 2014

Kommunikatören Fredrik Hammarbäck,
fr.o.m. den 16 september 2014 t.o.m. den 31 december 2015

Statsvetaren Martha Hannus, fr.o.m. den 1 oktober 2014
t.o.m. den 31 juli 2015

Journalisten Per-Erik Åström, fr.o.m. den 18 mars 2015

Socialsekreteraren Bettan Byvald, fr.o.m. den 1 april 2015
t.o.m. den 29 juni 2016.

Leg. psykolog Yassin Ekdahl, fr.o.m. den 1 april 2015

Polis och fil. dr Amir Rostami, fr.o.m. den 13 april 2015

Senior rådgivare Anna Hedin Ekström, fr.o.m. den 4 maj 2015
Forsknings- och utredningsråd, jur. dr Lars Korsell,
fr.o.m. den 15 augusti 2016
Kommunikatören Lovisa Lagerström Lantz,
fr.o.m. den 17 oktober 2016
Mellanösternvetaren Adel Elsayed Sparr, fr.o.m. den 31 oktober 2016

Bitr. kommittésekreterare

Polisinspektören Hernando Labbé Solinas,
fr.o.m. den 2 februari 2015 t.o.m. den 8 maj 2016
Statsvetaren Louisa Tarras-Wahlberg, fr.o.m. den 1 april 2015
t.o.m. den 31 maj 2015 och fr.o.m. den 1 juni 2015
t.o.m. den 31 december 2015 kommittésekreterare
Mellanösternvetaren Bahar Satar Pour Kolahi,
fr.o.m. den 19 december 2015
Freds- och konfliktvetaren Lina Nymoen,
fr.o.m. den 12 oktober 2016

Praktikanter

Louisa Tarras-Wahlberg, fr.o.m. den 19 januari 2015
t.o.m. den 1 april 2015
Bahar Satar Pour Kolahi, fr.o.m. den 7 september 2015
t.o.m. den 18 december 2015
Jessica Khoury, fr.o.m. den 7 september 2015
t.o.m. den 18 december 2015
Lina Nymoen, fr.o.m. den 18 januari 2016 t.o.m. den 1 juni 2016
Filip Ahlin, fr.o.m. den 18 januari 2015 t.o.m. den 1 juni 2016
Emma Tengdahl, fr.o.m. den 6 februari 2017 t.o.m. den 26 maj 2017
Alexandra Höglund, fr.o.m. den 13 januari 2017 t.o.m. den 4 juni 2017
Sofia Jarvis, fr.o.m. den 28 augusti 2017 t.o.m. den 12 januari 2018

I referensgruppen har ingått

Barnombudsmannen

Brottsförebyggande rådet

Forum för idéburna organisationer med social inriktning

Forum för levande historia

Försvarshögskolan

Kriminalvården

Migrationsverket

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för statligt stöd till trossamfund

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Polismyndigheten

Segerstedtinstitutet, Göteborgs Universitet

Skolverket

Socialstyrelsen

Statens institutionsstyrelse

Statens medieråd

Sveriges Kommuner och Landsting

Säkerhetspolisen

Totalförsvarets forskningsinstitut

Justitiedepartementet

Utrikesdepartementet

Kulturdepartementet

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 15 |
| Summary | 23 |
| 1 Var på kartan finns den nationella samordningen? | 33 |
| <i>Röster om extremism</i> | |
| Avhopparen | 41 |
| 2 Lägesbild hösten 2017 | 43 |
| 2.1 Bakgrund | 43 |
| 2.2 Hur synliggörs våldsbejakande extremism? | 45 |
| 2.3 Hur arbetar kommunerna? | 47 |
| 2.4 Otillåten påverkan | 49 |
| 2.5 Framgångsfaktorer | 50 |
| 2.6 Utmaningar | 51 |
| <i>Röster om extremism</i> | |
| Om resande, utanförskap och radikaliserings | 55 |
| 3 Strukturen av samordningens arbete under 2014–2017 | 57 |
| 3.1 Uppstarten | 57 |
| 3.2 Direktiven | 58 |
| 3.3 Samordningens bemanning under åren 2014–2017 | 60 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.4 | Arbetets olika faser..... | 62 |
| 3.4.1 | Fas I (hösten 2014/våren 2015): Sätta frågan på kartan..... | 63 |
| 3.4.2 | Fas II (hösten 2015/våren 2016): Bygga infrastrukturen..... | 66 |
| 3.4.3 | Fas III (hösten 2016 samt 2017): Gå från vad till hur | 71 |
| 3.4.4 | Kommunikation och opinionsbildning | 76 |

Röster om extremism

| | |
|--|-----------|
| Om att arbeta som kommunal samordnare | 83 |
|--|-----------|

| | | |
|----------|---------------------------------------|-----------|
| 4 | Den lokala nivån i fokus | 85 |
|----------|---------------------------------------|-----------|

| | | |
|-----|---|-----|
| 4.1 | Lägesbild och handlingsplan | 85 |
| 4.2 | Operativt kunskapsstöd och rådgivning | 88 |
| 4.3 | Stöd till individer och anhöriga..... | 90 |
| 4.4 | Civilsamhället | 93 |
| 4.5 | Orostelefonen..... | 95 |
| 4.6 | Kunskapshus | 99 |
| 4.7 | Kunskapsseminarier i samarbete med länsstyrelserna..... | 101 |
| 4.8 | Nationell utbildning för lokala praktiker..... | 105 |

Röster om extremism

| | |
|----------------------------|------------|
| Orostelefonen | 109 |
|----------------------------|------------|

| | | |
|----------|--|------------|
| 5 | Arbetet på den nationella och internationella nivån | 111 |
|----------|--|------------|

| | | |
|-------|------------------------------------|-----|
| 5.1 | Den nationella nivån..... | 111 |
| 5.1.1 | Referensgruppen | 111 |
| 5.1.2 | Vikten av informationsdelning..... | 112 |
| 5.1.3 | Forskning och nätverk..... | 116 |
| 5.1.4 | Samverkan med civilsamhället | 118 |
| 5.2 | Internationellt samarbete | 119 |

*Röster om extremism – frågor till imamen***Går det att förstå resandet? 125****6 Från terror till demokrati och samordning..... 127**

- 6.1 Tre terrorstrategier och två handlingsplaner för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism..... 127
 - 6.1.1 2008 års terrorstrategi 128
 - 6.1.2 2012 års terrorstrategi 133
 - 6.1.3 Nationell handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism 138
 - 6.1.4 2015 års terrorstrategi 140
- 6.2 FN- och EU-arbetet för att förebygga våldsbejakande extremism 150
- 6.3 Nationella kontraterrorstrategier 151
 - 6.3.1 Storbritannien – CONTEST 2011 151
 - 6.3.2 Kanada – Building Resilience Against Terrorism 153
 - 6.3.3 Australien – Strengthening Our Resilience 155
 - 6.3.4 Nederländerna – National counterterrorism strategy 156
- 6.4 Sammanfattning terrorstrategier..... 157

*Röster om extremism***Kriminalvården och våldsbejakande extremism 161****7 Myndigheternas arbete mot våldsbejakande extremism..... 163**

- 7.1 Kunskap om våldsbejakande extremism..... 164
- 7.2 Det praktiska arbetet mot våldsbejakande extremism..... 178
- 7.3 Rapporternas tyngdpunkt i preventionspyramiden..... 192

*Röster om extremism***Om radikalisering..... 197**

| | | |
|----------|--|------------|
| 8 | Förklaringar till våldsbejakande extremism samt förebyggande inriktningar | 199 |
| 8.1 | Förklaringar | 201 |
| 8.2 | Förklaringar, inriktningar och pyramiden | 215 |
| 8.3 | Diskussion | 217 |
| | <i>Röster om extremism</i> | |
| | Skolresan till Auschwitz | 223 |
| 9 | Fortsatta behov..... | 225 |
| 9.1 | Centralt stöd: den lokala nivån viktigast..... | 225 |
| 9.2 | Operativt stöd till kommuner | 228 |
| 9.3 | Utvecklad samverkan på nationell nivå..... | 230 |
| 9.4 | Fokus på att motverka inträde..... | 232 |
| 9.5 | Riskindivider och riskgrupper | 235 |
| 9.6 | Risk- och sårbarhet..... | 237 |
| 9.7 | Resiliens | 238 |
| 9.8 | Avslutande reflektioner..... | 241 |
| | Epilog | 249 |
| | Referenser..... | 251 |
| | Bilagor | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2014:103..... | 263 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2015:27..... | 273 |
| Bilaga 3 | Kommittédirektiv 2015:86..... | 277 |
| Bilaga 4 | Kommittédirektiv 2016:43..... | 281 |

Sammanfattning

Uppdraget att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Den 26 juni 2014 beslutade regeringen om direktiv till en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Under denna tid har tre nationella samordnare följt varandra i spåren liksom en rad medarbetare. Vi kallar därför uppdraget för samordningen, som haft karaktären av en genomförandekommitté. Genom tilläggsdirektiv har samordningsuppdraget förlängts till den 12 januari 2018. Det här slutbetänkandet innehåller en slutredovisning av samordningens arbete under de 3,5 år som gått.

Samordningen är en del av en större satsning från regeringens sida i fråga om terrorstrategier, handlingsplaner för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism och ett stort antal uppdrag till en rad myndigheter. Ett syfte med slutredovisningen är därför att beskriva samordningen i denna helhet. Mot den bakgrunden tillsammans med en analys av förklaringarna till extremism, diskuteras avslutningsvis de fortsatta behoven för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Sätta problemet på kartan

”Det är väl en fråga för polisen!”

Det svaret mötte förra statsrådet Mona Sahlin och hennes medarbetare när de i mitten av 2014 började besöka ett stort antal av Sveriges kommuner. Frågan gällde ansvaret och intresset för att i lokalsamhället arbeta mot våldsbejakande extremism. Det gällde både den högerextremistiska vit makt-miljön, som flera kommuner hade erfarenhet av, den vänsterextremistiska autonoma miljön, som också var hyggligt känd, och den förhållandevis nya företeelsen, våldsbejakande islamistisk extremism.

Vid denna tidpunkt var kunskapen om våldsbejakande extremism tämligen begränsad ute i landets kommuner. Få kommuner hade vetenskap om att det fanns extremistisk verksamhet eller extremistmiljöer på hemmaplan. Det fanns knappast någon beredskap och åtskilliga företrädare för kommuner tyckte inte heller att de hade något nämnvärt ansvar för att förebygga våldsbejakande extremism.

Mona Sahlin hade av regeringen förordnats som nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism: en lång titel som indikerar att uppdraget inte handlar om terrorbekämpning utan om förebyggande arbete. Andra delar av samhället, framför allt rättsväsendet, har uppgiften att försvåra och förhindra attentat. Det som ska samordnas – genom myndigheter, kommuner och civilsamhället – syftar till att minska basen för rekrytering till våldsbejakande extremism och därmed dess yttersta konsekvens, terrorism. Senare preciserade samordningen sitt uppdrag på följande sätt. Åtgärder för att:

- stärka demokratin mot våldsbejakande extremism
- motverka personers inträde i våldsbejakande extremistmiljöer
- underlätta personers utträde ur sådana miljöer.

I underlag till regeringen om att inrätta en samordning pekades på det byråkratiska ”glapp” som hade identifierats mellan den statliga och kommunala nivån. Det behövdes en nationell aktör för att samordna och koordinera samhällets insatser mot våldsbejakande extremism. Tidigt kom samordningen att betona kommunernas centrala roll i det förebyggande arbetet. Det är i lokalsamhället som extremistmiljöer växer fram, och det är där människor radikaliserar. Resor till krigsskådeplatser i exempelvis Syrien och Irak, som delvis dominerat under aktuell tid, tar sitt avstamp i lokalsamhället. Det är också till lokalsamhället som de återvänder.

Den första fasen i samordningens uppdrag var följaktligen att sätta problemet med våldsbejakande extremism på kartan och mobilisera landets kommuner. Framför allt handlade det om ett oändligt antal möten och undervisningstillfällen. I ett tidigt skede satsade samordningen på att besöka 100 kommuner. Vid tiden för sommaren 2016 hade 260 kommuner fått besök av samordningen.

Bygga infrastrukturen

Den andra fasen, som inleddes omkring sommaren 2015, gick ut på att skapa en struktur för det lokala förebyggande arbetet. De viktigaste delarna var att kommunen ska ha en samordnare som håller ihop det förebyggande arbetet inom kommunen. I vart fall ska varje kommun ha en kontaktperson, en väg in till kommunen. Med tiden har i princip varje kommun i landet åtminstone inrättat en funktion med kontaktperson.

En annan hörnpelare i att bygga en fast lokal infrastruktur var att kommunerna ska ta fram en lägesbild över den egna situationen med våldsbejakande extremism. I dag har många kommuner en lägesbild. Ofta är det en årlig lägesbild. Kommuner med uttalade problem med våldsbejakande extremism aktualiserar lägesbilden med tätare intervaller. Vissa kommuner har en levande lägesbild som förnyas varje vecka.

Den tredje hörnpelaren är att kommunen ska formulera en handlingsplan som bygger på lägesbilden. Vissa kommuner har en handlingsplan som tar sikte på processer och ansvar. Andra har operativa handlingsplaner som snarare är aktivitetsplaner: vem gör vad och när.

Kommuner kan gå samman för att ha en samordningsfunktion och på sina håll kan det vara lämpligt att ta fram gemensamma lägesbilder och handlingsplaner. Särskilt gäller det för små kommuner eller när extremistmiljöer rör sig över kommungränser.

Med samordnare, lägesbild och handlingsplan står kommuner väl rustade i det förebyggande arbetet. Det finns rutiner och strukturer som skapar beredskap och leder till åtgärder.

Nationell infrastruktur

I november 2015 beslutade samordningen tillsammans med kommunerna Borlänge, Göteborg, Stockholm och Örebro, att påbörja arbetet med att inrätta kommunala Kunskapshus. Dessa är nätverk där lokala samordnare samverkar med olika kommunala förvaltningar som socialtjänsten samt med polisen, civilsamhället och hälso- och sjukvården. Meningen är att få till stånd ett fördjupat förebyggande arbete. Syftet är att Kunskapshusen ska ses om föregångare och inspirera andra kommuner att utveckla det förebyggande arbetet. Ett annat exempel på en liknande struktur har utvecklats i Borås.

En viktig kanal till oroliga föräldrar och andra som behöver råd och stöd kring radikaliserings och extremism är den nationella stödtelefon som togs i bruk i november 2015. De som ringer kan vara anonyma. Röda Korset drev stödtelefonen fram till den 1 februari 2017 då Rädda Barnen övertog verksamheten samtidigt som namnet byttes till Orostelefonen. En utveckling har ägt rum genom att Orostelefonen kan, på uppringarens begäran, slussa vidare till exempelvis lokal samordnare eller kontaktperson i den kommun dit ärendet hör hemma. Orostelefonen kan också följa upp samtal för att försäkra sig om att den som tidigare ringt har fått lämpligt stöd.

Orostelefonen är inte någon ”hot line” med syfte att avstyra möjliga terrorhot utan en ”help line”. Ändå kan den fungera som en livboj, som samhället kastat ut; en av flera försäkringslösningar där premien är närmast obefintlig för att det värsta inte ska inträffa.

Samordningen inrättade tidigt en referensgrupp med företrädare för en rad samverkande myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting. Med tiden har kretsen utvidgats med fler myndigheter och med företrädare för civilsamhället. Referensgruppen har regelbundna möten och fungerat framför allt som ett organ för informationsöverföring och kunskapsutbyte.

TVå andra nätverk är forskar- respektive praktikernätverket. Forskarnätverket har samlat en rad forskare från olika discipliner och lett fram till bland annat en omfattande forskarantologi. I den redovisas forskningsläget och framtida behov av forskning. På forskningsområdet har ytterligare rapporter getts ut som speglar dels våldsanvändning, dels avhopp från extremistiska miljöer. Tonvikten i praktikernätverket har varit de fyra Kunskapshusens arbete.

Sommaren 2016 hade samordningen lagt fram en nationell strategi för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Några av huvudpunkterna var den lokala infrastrukturen med samordnare, lägesbild och handlingsplan.

Från vad till hur

Den tredje fasen inträdde efter sommaren 2016 när förra statsrådet Hillevi Engström tillträdde som nationell samordnare. Vid den tidpunkten hade kunskapsläget ökat. En rad myndigheter hade bidragit med rapporter som speglade olika perspektiv på våldsbejakande ex-

tremism. Kommuner var på banan, det började finnas samordnare. Lägesbilder och handlingsplaner togs fram. I detta skede ifrågasatte ingen längre vikten av att arbeta lokalt. Snarare började kommunerna ställa frågor om hur de skulle arbeta. Det blev nödvändigt att lägga in en högre växel i betydelsen att sprida mer kvalificerad kunskap.

Vid början av 2017, när fil. dr Anna Carlstedt tog över som nationell samordnare, inleddes en omfattande serie av kunskapsseminarier. I samarbete med länsstyrelserna genomfördes 24 seminarier där länets kommuner var inbjudna. Vid dessa seminarier har samordningen på nytt mött landets kommuner och omkring 800 personer: lokala samordnare, kontaktpersoner, skol- och fritidspersonal, tjänstemän inom socialtjänsten, aktörer från civilsamhället och lokal polis. Seminarierna gick ut på att deltagarna gruppvis diskuterade förhållningssätt och lösningar på ett antal scenarier. Dessa handlade om extremistisk propaganda på skolan, avhoppare, återvändare från krigsområden, barn som far illa i extremistkretsar, våldsbejakande föredragshållare och otillåten påverkan mot samordnare.

En fråga som ofta återkom vid seminarierna är: *När är det dags att agera?* Det finns många dilemman och svåra gränsdragningar koppelade till å ena sidan grundlagsskyddade fri- och rättigheter och å andra sidan vikten av att i ett tidigt skede förhindra radikaliserings och ett destruktivt beteende med risk för individens egen eller andras säkerhet och välmående. Ett av målen med seminarierna har varit att synliggöra dessa dilemman.

Länsstyrelserna har en tydlig roll genom sin uppgift att samordna länets risk- och sårbarhetsarbete och närliggande frågor som att förebygga brott. Samordningen har tidigare föreslagit att länsstyrelserna genom reglering ska ha en tydligt utpekad samordnande roll i arbetet mot våldsbejakande extremism (SOU 2016:92). Motivet är att avståndet är för långt från den enskilda kommunen till en nationell samordning. Samordningen ser även en vinst att betrakta våldsbejakande extremism som en social risk som hanteras av systemet för krisberedskap.

Samordningen har även gett ut en handledning för att stödja kommunerna i deras arbete med att ta fram lägesbilder och handlingsplaner. Ytterligare ett viktigt kunskapsstillskott är den utbildning på 7,5 poäng som Lunds universitet genomfört i samarbete med samordningen: "Våldsbejakande extremism i Sverige – individ, samhälle, ideologi och praktik". Kursen har tagit sin utgångspunkt i mötet mellan kursdel-

tagarnas egna erfarenheter och kunskaper från praktiskt arbete mot våldsbejakande extremism, i kombination med den senaste svenska och internationella forskningen.

Ytterligare ett viktigt spår har varit att intensifiera samarbetet med relevanta aktörer i civilsamhället. En central verksamhet har varit de 24 kunskapsseminarierna i vilka civilsammanslagningar deltagit. Samordningen har dessutom agerat både kontaktskapande och kontaktförmedlande, vilket lett till en öppnare dialog mellan civilsamhället, myndigheter och kommuner. I dag finns förtroende och avsättningsytter för arbetet hos flera nationella civilsammanslagningar inklusive trossamfund, och flera kommuner har inlett eller ligger i startgroparna för att inleda konstruktiva samarbeten med olika lokala organisationer i det civila samhället.

Samordningens uppdrag upphör mitt i fasen att gå från vad till hur. Kommunernas behov av kvalificerat stöd är stort. Det gäller även i individärenden. Även om det ligger något vid sidan av samordningens uppdrag blev det tidigt nödvändigt att stödja framför allt kommuner i individärenden. Skälet är att det inte har funnits någon annan att vända sig till. Många gånger har det räckt med att samordningen knutit samman personer eller funktioner. I andra fall har samordningen aktivt medverkat till dess tillräckligt förtroende uppstått och att de involverade har sett en framkomlig väg.

Fortsatta behov

Det finns ett mycket stort fortsatt behov av att stödja det lokala arbetet mot våldsbejakande extremism. Ett omfattande och närmast outtömligt framtida behov är att från centralt håll bistå med att utveckla, beskriva och utvärdera metoder för det lokala förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.

Kommunerna behöver också handfast stöd i enskilda ärenden. Det gäller de nyss nämnda individärendena. De flesta kommuner kommer aldrig att kunna bygga upp tillräcklig egen kompetens och erfarenhet för att hantera sådana "sällanärenden". Stödet gäller även ärenden av strukturell karaktär. Att få stöd med att hantera problem i ett område eller på en skola. Det behovet kan också vara att ta fram lägesbild och handlingsplan. I olika sammanhang har det talats om ett nationellt "insatsteam".

Det finns ett fortsatt behov av att även utveckla den Nationella samordningen. Ett sätt kan vara att ta inryck av de strukturer som byggts upp lokalt; med samordnare, lägesbild och handlingsplan. På nationell nivå kan någon form av samverkansråd inrättas. Vidare kan en nationell lägesbild tas fram och på grundval av den en nationell handlingsplan.

Mycket görs för att stärka demokratin, men för lite för att motverka inträde till extremism. Det finns ett fortsatt behov av att i högre grad än hittills prioritera det förebyggande arbetet mot radikaliserings- och alltså ligga närmare riskpersoner och riskgrupper. Till det kommer nödvändigheten av en fungerande avhoppbar verksamhet för dem som väljer att lämna extremism och behöver stöd för att ta det steget.

Nyss argumenterades för vikten att hantera våldsbejakande extremism som en risk. Slutsatsen är därför att minska riskerna. Ett kompletterande perspektiv är att ta fasta på allt det som gör samhället starkt i socialt hänseende. Genom att öka samhällets motståndskraft – resiliens – erbjuds ytterligare en väg i arbetet mot våldsbejakande extremism. Denna kompletterande strategi bör undersökas närmare.

Om resiliens är en framtidsfråga kan det vara nödvändigt att även se till riskreducering och att förbereda samhället för det värsta. Det är en dörr som samordningen avslutningsvis öppnar för.

Två berättelser

Knappast någon fråga tilldrar sig lika mycket uppmärksamhet som våldsbejakande extremism. Kritiska röster hörs ofta om att det görs för litet eller att det som görs är fel. Kritik riktas mot regeringen, myndigheter, kommuner och inte minst samordningen.

Det finns också en annan berättelse. År 2017 är inte samma som 2014. Sveriges kommuner tar extremisthotet på stort allvar och ser sitt eget ansvar för att agera. Lokala samordnare rekryteras, lägesbilder tas fram liksom handlingsplaner. Det finns ett stort engagemang parat med oro över utvecklingen. Vi på samordningen mot våldsbejakande extremism kan med säkerhet säga det efter att i år ha mött 800 kommunala tjänstemän, lokalpolis och lokala civilsamhällesaktörer under årets kunskapsseminarier.

I kapitel 7 finns en redovisning av alla de rapporter som samverkande myndigheter tagit fram. Regeringens strategier är analyserade i kapitel 6. Aktiviteten har varit hög.

Samtidigt har terrorhotet kommit närmare. Förra året dömdes en bombtillverkare i Sollentuna till fem års fängelse för förberedelse till terroristbrott. Nyligen dömdes några personer för ett bombdåd mot syndikalisternas lokal i Göteborg och ett försöksbrott mot ett flyktingboende. Det längsta fängelsestraffet som dömdes ut var 5,5 års fängelse. Åklagaren betonade särskilt att det i Göteborgsmålet rörde sig om tidsinställda bomber. Två av bombmännen hade genomgått paramilitär träning i Ryssland. Vi väntar fortfarande på åtalet för terrordådet på Drottninggatan i Stockholm den 7 april. Ingen kan knappast ha undgått hur vit makt-miljön mobiliserar och agerar alltmer ogenerat på gator och torg: 12 november på Mynttorget i Stockholm, första maj i Falun och nu senast i samband med bokmässan i Göteborg.

Även framtiden ställer krav på mycket arbete, men ingen kan förneka att det nu finns en plattform för arbetet mot våldsbejakande extremism. År 2017 är inte som 2014.

Summary

The remit to safeguard democracy against violent extremism

On 26 June 2014, the Government adopted terms of reference for a national coordinator to safeguard democracy against violent extremism. Three representatives have successively held the position of National coordinator, and both personnel and positions within the Coordination have fluctuated throughout this time. Hence, to highlight the assignment rather than the individuals involved, we refer to this remit as the Coordination, which has had the characteristics of an implementing committee. The Coordination's remit has been extended to 12 January 2018 through supplementary terms of reference. This final report accounts for the Coordination's work and activities over the past three and a half years.

The Coordination is part of a broader Government effort made up of terror strategies, action plans to safeguard democracy against violent extremism, and a large number of assignments to a range of government agencies. Consequently, one of the aims of this final report is to explain the role of the Coordination within this broader effort. Against that background, and in combination with an analysis of the drivers of violent extremism, the report concludes with a discussion of future needs for safeguarding democracy against violent extremism.

Putting the problem on the agenda

“Isn't this a matter for the police?”

This was the position that former government minister Mona Sahlin and her colleagues came up against when they began visiting a large number of Swedish municipalities mid-2014. The issue at hand was the responsibility for and interest in preventing violent extremism in

the local community. This applied not just to the right-wing extremist white-supremacy movement, which several municipalities had experience of, and the left-wing extremist autonomous movement, with which there was also a reasonable familiarity, but also to the relatively new phenomenon of violent Islamist extremism.

At that time, the country's municipalities had fairly limited knowledge of violent extremism. Few municipalities were aware that extremist activities or extremist movements existed within their localities. There was little preparation in place, and a considerable number of municipal representatives did not feel much responsibility for preventing violent extremism.

Mona Sahlin had been appointed by the Government to the post of National Coordinator to safeguard democracy against violent extremism; a long title that indicates the remit is not about counter-terrorism but rather about prevention. Other parts of society, primarily the judicial system, are responsible for preempting and protecting the country from attacks. The measures subjected to coordination – by government agencies, municipalities and civil society – aim to reduce the base of recruitment to violent extremism and thereby prevent its ultimate consequence; terrorism. The Coordination later specified the remit's content in greater detail in the following way.

Measures to:

- strengthen democracy against violent extremism
- prevent people from joining violent extremist movements
- help facilitate the process to exit such movements.

The material submitted to the Government in planning for the establishment of a coordination body identified a bureaucratic 'gap' between the central government and municipal levels. A national body was needed to coordinate Sweden's efforts to prevent violent extremism. Early on, the Coordination emphasised that the municipalities hold a central role in prevention. It is within local communities that extremist movements emerge and people are radicalised. It is also in the local community that the idea forms for people to travel to areas of armed conflict such as Syria and Iraq – the predominant destinations during the remit period. And it is to the local community that they return.

Consequently, the first phase of the Coordination's remit was dedicated to putting the problem on the agenda and mobilising the country's municipalities. This primarily involved a seemingly infinite number of meetings and educational seminars. At an early stage, the Coordination prioritised visiting 100 municipalities and, by summer 2016, had visited 260 municipalities.

Building the infrastructure

The second phase, which was centred around building a structure for local preventive efforts, began around summer 2015. The most important aspect was for each municipality to appoint a staff member responsible for coordinating preventive efforts within the municipality. At the very least, every municipality was to have a contact person as a link to the municipality. Over time, almost all municipalities in the country have appointed a contact person.

Another cornerstone of building a permanent local infrastructure was for municipalities to write a situational report concerning violent extremism within their area. Today, many municipalities have produced such a report, and often do so on an annual basis. Municipalities with pronounced problems with violent extremism update it more frequently. Some municipalities update it weekly.

The third cornerstone consists of the municipality producing an action plan based on the situational report. Some municipalities have an action plan that focuses on processes and responsibilities. Others have operational action plans that resemble activity plans; who does what, when.

Municipalities can collaborate to share a single coordination officer and in this case, it may be appropriate to produce joint situational reports and action plans. This tends to be the case especially in small municipalities or in places where extremist movements span across municipal boundaries.

With coordination officers, situational reports and action plans, municipalities are well equipped for conducting preventive efforts. There are procedures and structures that increase the level of preparation and lead to concrete action.

National infrastructure

In November 2015, the Coordination decided to begin the work of establishing local knowledge centres in collaboration with the municipalities in Borlänge, Gothenburg, Stockholm and Örebro. These are networks in which local coordination officers collaborate with various municipal bodies such as the social services as well as with the local police, civil society and health services. The intention is to establish more effective and advanced working methods for prevention. The aim is for the knowledge centres to serve as examples and to inspire other municipalities to further develop their own preventive efforts. A similar example of such a structure has been developed in Borås.

The national helpline that opened in November 2015 is an important channel for concerned parents and others who need advice and support regarding radicalisation and extremism. Those who call can remain anonymous. The Red Cross operated the helpline until 1 February, 2017, when Save the Children took over operations and changed the name of the helpline to Orostelefonen. An additional development for Orostelefonen is that, by request of the caller, the call can be transferred to, for example, the local coordination officer or contact person in the home municipality of the caller. Orostelefonen is also able to follow up calls to ensure that callers have received appropriate support.

Orostelefonen is not a 'hotline' in the sense that it aims to counter impending terror threats; instead, it is a 'helpline'. Nonetheless, it can still serve as a societal insurance solution; one of several to prevent the worst from happening and for which the premium is almost non-existent.

Early on, the Coordination established a reference group made up of representatives from a range of collaborating government agencies and the Swedish Association of Local Authorities and Regions. Over time, the group has been expanded to include additional agencies and civil society representatives. The reference group meets regularly and has primarily functioned as a body for sharing information and transferring knowledge.

Two other networks are the researchers' network and the practitioners' network. The researchers' network gathered a range of researchers from different disciplines and has resulted in, among other

things, an extensive research anthology. It presents an overview of current research and identifies future research needs. Further reports have been published within the field that reflect both the use of violence and defection from extremist movements. The practitioners' network has been centred around the work of the four local knowledge centres.

By summer 2016, the Coordination had presented a strategy to safeguard democracy from violent extremism. Some key points of the strategy were the local infrastructure of coordination officers, situational reports and action plans.

From what to how

The third phase began following the summer of 2016 when former government minister Hillevi Engström assumed the position as National coordinator. By this time, knowledge and awareness about the issue had increased. A range of government agencies had produced reports that reflected various perspectives on violent extremism. Municipalities were involved; local coordination officers were being instituted. Situational reports and action plans were being drawn up. At this stage, the importance of working at the local level was no longer being questioned. Instead, municipalities began to ask questions about how to work concretely. It became necessary to step up national efforts and disseminate more applied knowledge.

At the beginning of 2017, when Dr. Anna Carlstedt took over as National coordinator, an extensive series of knowledge seminars began. In partnership with the county administrative boards, the Coordination held 24 seminars to which the respective county's municipalities were invited. At these seminars, the Coordination has met around 800 people from the country's municipalities: local coordination officers, contact persons, school and after-school recreation staff, officers from social services, actors from civil society and local police officers. Essentially, the seminars involved groups of participants discussing approaches and solutions to a number of scenarios. These concerned extremist propaganda in schools, defection from extremist movements, returnees from areas of armed conflict, children affected by extremist environments, lecturers and public

figures who promote violence and unlawful influence on local coordination officers.

One question that reoccurred during the seminars was: When is the time to take action? There are dilemmas and difficult decisions to be made regarding the grey zone between constitutionally protected rights and freedoms, and the importance of taking early action to prevent radicalisation and destructive behaviour that puts the individual's own or other people's safety and well-being at risk. One of the objectives of the seminars has been to highlight these dilemmas.

The county administrative boards have a distinct role given their responsibility to coordinate the county's work with risk and vulnerability and related issues such as crime prevention. The Coordination has previously proposed that, through regulations, the county administrative boards be given an explicitly designated coordinating role in the work to prevent violent extremism (SOU 2016:92). The justification for this is that the administrative distance between the municipalities and the national coordination is too big. The Coordination also sees a potential benefit in viewing violent extremism as a social risk to be managed by the crisis management system.

The Coordination has also published a guide to assist municipalities in producing situational reports and action plans. Another important measure to increase knowledge is the 7.5 ECTS course that Lund University has implemented in partnership with the Coordination: *Våldsbejakande extremism i Sverige – individ, samhälle, ideologi och praktik* [Violent Extremism in Sweden – Individual, Community, Ideology and Practice]. The point of departure for this course is the course participants' own experience and knowledge from their practical work to prevent violent extremism combined with the latest Swedish and international research.

An increased collaboration with relevant actors from civil society has also been crucial. One key activity has been the 24 seminars in which actors from civil society have participated. The Coordination has also worked with creating and facilitating contacts, which has led to a more open dialogue between civil society, including religious actors, government agencies and municipalities. Relations between these different actors are now increasingly based on trust and there are platforms for collaboration. Several municipalities have begun or

are about to begin constructive partnerships with various local civil society organisations.

The Coordination's remit ends in the middle of the third phase of moving from what to how. Subsequently, the municipalities have significant needs for qualified support and counselling. This also applies to individual cases. Even though this is not stated in the Coordination's remit, the necessity to provide support in individual cases, primarily to municipalities, became clear at an early stage. The reason for this is that there has been no other actor to turn to. It has often been sufficient for the Coordination to act as a link between people or functions. In other cases, the Coordination has played an active and operational role until there are sufficient levels of trust between those involved and a viable way forward is identified.

Future needs

Moving forward, the need to support local efforts to prevent violent extremism is significant. Moreover, there is an extensive and almost inexhaustible need for central government support in developing, describing and evaluating methods for local efforts to prevent violent extremism.

Furthermore, municipalities need concrete support in specific cases. This applies to the individual cases just mentioned. The majority of municipalities will never be able to amount sufficient expertise and experience of their own to deal with such 'rare cases'. However, this support concerns also cases of a more structural nature, such as receiving advice on how to deal with problems in a certain area or at a school. There may also be a need for support in producing a situational report or action plan. In some instances, a national 'response team' has been discussed.

The national coordination needs to be further developed as well. One possibility would be to draw inspiration from the structures that have already been established at the local level with coordination officers, situational reports and action plans. At the national level, some form of cooperation council could also be established. In addition, a comprehensive national situational report could be drawn up and provide a basis for a national action plan.

Much is being done to strengthen democracy, but too little is being done to prevent people from being radicalised. There is a need to give greater priority to efforts to prevent radicalisation and hence to get closer to at-risk individuals and groups. On top of this, there is a need for a functional exit program for those who choose to leave extremism and need support to take the next step.

The importance of treating violent extremism in terms of risk management has been argued for previously. Consequently, the focus should be on minimising the risks. A complementary perspective involves taking stock of what makes society strong from a social point of view. Increasing the societal resilience is another way forward in the work to prevent violent extremism. This complementary strategy should be investigated in more detail.

If resilience becomes policy, it may also be necessary to look at risk reduction and at preparing society for the worst in this regard. In its conclusion, this is a door that the Coordination wishes to open.

Two stories

There are few issues that attract as much attention as violent extremism. Critical voices state that too little is being done or that the wrong measures are being taken. Criticism is directed towards the Government, the authorities, municipalities, and not least, the Coordination.

There is also another side of the story. The year 2017 is not the same as 2014. Swedish municipalities take the threat of violent extremism very seriously and understand they have a responsibility to act. Local coordination officers are being recruited, situational reports are being produced as are action plans. There is a generally broad commitment coupled with a concern about the developments. Those of us who work at the Coordination can say this with great certainty, having met with 800 municipal officers, local police officers and actors from local civil society over the course of this year's seminars.

Chapter 7 contains an account of all the relevant reports that collaborating agencies have produced and the Government's counterterrorism strategies are analysed in Chapter 6. The level of activity has certainly been high.

At the same time, the threat of terror has moved closer to home. Last year, a bomb maker in Sollentuna was sentenced to five years' imprisonment for making preparations to commit a terrorism offence. Several people were recently convicted of bombing the Syndicalists' offices in Gothenburg and attempting to attack an asylum accommodation centre. The longest prison sentence handed down was five and a half years. The prosecutor specifically emphasised that bombs in the Gothenburg case were equipped with timing devices. Two of the bombers had undergone paramilitary training in Russia. We are still awaiting the prosecution for the terror attack on Drottninggatan in Stockholm on 7 April. It is hard for anyone not to have noticed how the white-supremacy movement is mobilising and acting increasingly uninhibitedly out on the streets. On 12 November in Mynttorget in Stockholm, 1 May in Falun and most recently in conjunction with the book fair in Gothenburg.

Indeed, the future places high demands on the preventive work, but no one can deny that there is now a platform for the efforts to prevent violent extremism. The year 2017 is not like 2014.

1 Var på kartan finns den nationella samordningen?

Av den svenska debatten om våldsbejakande extremism kan man ibland få intrycket av att samordningen har haft ett övergripande ansvar för samtliga nivåers insatser mot våldsbejakande extremism. I själva verket har utredningen ansvarat för samordningen av de förebyggande delarna av den svenska strategin mot terrorism. I strategin görs en uppdelning i förebyggande, förhindrande och försvårande nivåer, mot i sin tur svarande åtgärder och ansvar för olika myndigheter (skr. 2014/15:146).

Det är i pyramidens spets – försvåra och förhindra – som rättsväsendet företrädesvis kommer in i bilden. Det gäller den uppföljning som Säkerhetspolisen och Polismyndigheten gör av riskpersoner som bedöms vara brottsaktiva. Dessa åtgärder ligger således inom ramen för brottsbekämpning och utanför samordningens förebyggande uppdrag (Samordningen 2016a, SOU 2016:92).

Samordningens uppdrag – den förebyggande delen – har bestått av följande tre nivåer: Stärka demokratin för att motverka våldsbejakande extremism, motverka inträde, att personer ansluter sig till våldsbejakande extremism och underlätta utträde, att personer lämnar våldsbejakande extremism.

Fokus i det förebyggande arbetet är kommuner, civilsamhället och företrädesvis myndigheter utanför rättsväsendet. De brottsbekämpande myndigheterna har dock en viktig roll i strategin genom sin kunskap om personer, miljöer och brott. Exempelvis ingår lokal polis ofta som part i olika fora för lokal samverkan.

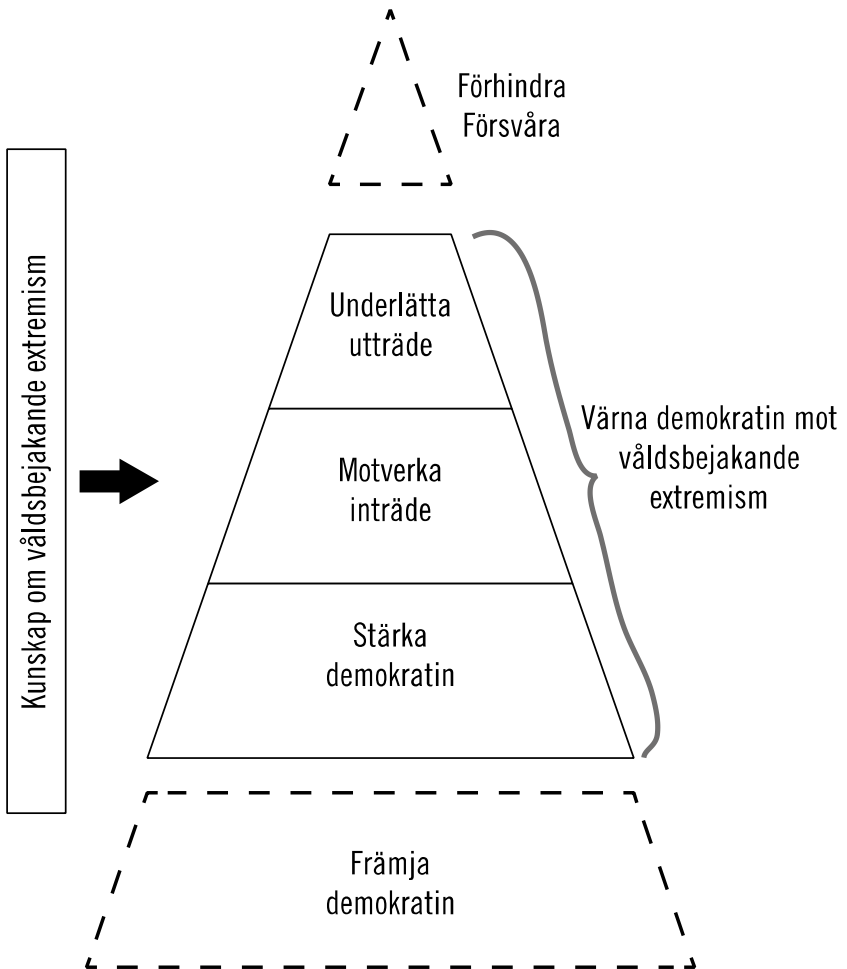
Den bas som samordningens arbete vilat på är allt det som görs för att främja demokratin. Dessa insatser och åtgärder är dock så breda att de inte ingått i samordningens uppdrag. De främjande åtgärderna är dock viktiga att lyfta fram eftersom samordningen har tagit sin ut-

gångspunkt i dessa och bygger vidare, men med åtgärder med större träffsäkerhet mot just våldsbejakande extremism.

Gemensamt för de tre nivåerna i pyramiden – förebygga, förhindra, försvåra – är behovet av kunskap om de faktiska extremistmiljöernas omfattning och struktur. Det går därför att lägga till en fjärde punkt; kunskap om den våldsbejakande extremismens omfattning och struktur.

De heldragna delarna – mittpartiet och sidorutan – omfattas av samordningens uppdrag.

Figur 1.1 Preventionspyramiden



Preventionspyramiden

I det följande illustreras samordningens uppdrag att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I de streckade delarna framgår också "omvärlden", med dels toppen som avser terrorstrategins delar om att förhindra och försvåra, dels det allmänna samhällsuppdraget att främja demokratin. Preventionspyramiden kan också sägas beskriva att ju närmare pyramidens topp man kommer, desto mer inripande åtgärder finns för att motverka extremism (jfr Ayres och Braithwaite 1992 och deras regleringspyramid). Följaktligen finns straffrättsliga åtgärder i spetsen och mjukare insatser längre ner.

Ett annat sätt att beskriva pyramidens olika nivåer – och därmed regeringens terrorstrategi – är att det handlar om att hantera risker. I pyramidens bas är risken för radikaliserings och extremistbrott mycket låg, för att inte säga försumbar. Från ett strikt förebyggande perspektiv finns det dock skäl att vaccinera mot våldsbejakande extremism genom demokratifrämjande och demokratistärkande insatser. Riskerna för radikaliserings och därmed extremistbrott ökar dock påtagligt när det finns anledning att motverka personers inträde i extremistmiljöer. När det är aktuellt att underlätta utträde ur extremistmiljöer är personer radikaliserade och därmed riskpersoner, låt vara att risken minskar när individer är mogna att lämna extremism bakom sig. På pyramidens översta nivåer som tar sikte på att försvåra och förhindra, är risken hög. Personer är radikaliserade och det gäller därför att försvåra eller förhindra extremistbrott.

Stärka demokratin

Vid sidan av ett allmänt demokratifrämjande arbete finns ett behov av särskilda insatser för att stärka demokratin mot våldbejakande extremism. Demokratistärkande insatser tar också sikte på att motverka de ideologiska, politiska och religiösa föreställningar som legitimerar våld som politisk metod för att förändra samhället. Att stärka demokratin på alla nivåer är därför värdefullt som den tidigaste insatsen mot våldsbejakande extremism. Sådant arbete sker regelbundet på kommunal nivå. På nationell nivå finns det omfattande arbete som bedrivs av många myndigheter, bland annat Forum för levande historia, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund.

Det civila samhällets organisationer kan bidra till tillhörighet och meningsfullhet och erbjuder ett socialt sammanhang som kan minska benägenheten för individer att träda in i våldsbejakande extremism. Det civila samhället är inte enbart en viktig del av demokratin utan även för att stärka demokratin eftersom det kan ”utgöra ett kitt som bidrar till social sammanhållning och till att lösa problem som det offentliga på egen hand inte mäktar med” (SOU 2016:13 s. 16).

Motverka anslutning

Från ett preventionsperspektiv tar åtgärderna för att motverka inträde sikte på sekundär prevention eftersom dessa riktar sig mot särskilda riskindivider eller riskgrupper (jfr Lab 1997). Det kan också gälla särskilda riskområden och miljöer. Att motverka anslutning riktar in sig på enskilda och grupper, företrädesvis ungdomar, som är mottagliga för den våldsbejakande extremismens tankegods och förebilder, eller snarare dras till den gemenskap som extremistmiljön erbjuder (jfr Carlsson 2016).

Underlätta utträde

I preventionssammanhang brukar åtgärder för att personer ska lämna en destruktiv livsstil benämnas tertiär prevention eftersom dessa riktar sig mot personer som redan är utsatta eller orsakat problem (jfr Lab 1997). Det gäller därför att minska risken för en negativ fortsättning.

Att underlätta utträde är inriktat på åtgärder mot personer som redan befinner sig inom våldsbejakande extremism. Syftet är att personer ska lämna denna miljö. Ofta inleds ett utträde genom att individen börjar känna besvikelse – på engelska ”disillusionment” – att det inte blivit som man förväntat sig (Carlsson 2016). Ur det uppstår en motivation att lämna miljön. Stigande ålder är en viktig faktor för att börja tänka om: verkligheten hinner i fatt och andra prioriteringar gör sig gällande. Andra faktorer är livsavgörande händelser som familjebildning.

Att underlätta utträde syftar därför till att se till att individen – när väl motivationen finns – får tillgång till de resurser som behövs för att lämna miljön. Det handlar i hög grad om praktikaliteter, som att flytta till annan ort, få en bostad samt hjälp med att ordna arbete eller utbild-

ning. Genom att hamna i ett nytt sammanhang struktureras tillvaron på ett annat sätt än tidigare, vilket minskar utrymmet för extremism. ”Fri” tid är en viktig förutsättning för att kunna ägna sig åt våldsbejakande extremism. Dessutom ökar den sociala kontrollen i den nya miljön (andra människor, andra förväntningar), vilket givetvis också är en avhållande faktor.

Kunskap

Kunskap behövs vare sig det handlar om att stärka demokratin, att motverka att personer ansluter sig våldsbejakande extremism eller att underlätta att personer lämnar sådana miljöer. Vad som här avses är kunskap om den våldsbejakande extremismens omfattning och struktur. I annat fall kan det vara svårt att sätta in rätt åtgärder. Denna kunskap är givetvis i hög grad central även utanför samordningens uppdrag, för att med terrorstrategins ord försvåra och förhindra.

Som framgår av kapitel 7 om uppdrag och rapporter bidrar en rad myndigheter och andra organisationer substantiellt till att kunskapen om våldsbejakande extremism och motåtgärder byggs upp. Åtskilliga av dessa rapporter har kommit till som ett resultat av regeringsuppdrag, vilket visar samhällets kraftsamling mot våldsbejakande extremism. Samordningen har genomfört ett flertal insatser för att höja kunskapen hos bland annat kommunerna som redovisas i kapitel 4 och 5.

Vad som är särskilt viktigt operativt är lokala lägesbilder över våldsbejakande extremism i den egna kommunen. Utifrån den kan riskerna bedömas och handlingsplaner tas fram, som täcker de tre nivåerna. Kunskap behövs också för att på rätt sätt stärka demokratin, motverka inträde och underlätta utträde.

Röster om extremism

AVHOPPAREN

Röster om extremism

Avhopparen

I drygt tio år var Sven aktiv i den högerextrema rörelsen, senast som medlem i Nordiska Motståndsrörelsen (NMR). Sven – som är ett påhitat namn i den här intervjun – har valt att berätta sin historia anonymt.

Hur började det? Hur drogs du in i extremismen?

Om man tänker på när jag började tänka på rasismen och den biten var jag ungefär 16 år, men sen tog det några år innan jag blev fullständigt övertygad om det nationalsocialistiska tänket. I början var det mer smygrasism som sen utvecklades helt enkelt. Jag drog mig för att umgås med människor av utländsk härkomst. Det är ju alltid enklare att umgås med folk som tycker och tänker samma liksom.

Men samtidigt som jag hade dom här åsikterna så var jag ganska ensam under min uppväxt, jag hade inte jättemånga kompisar och det gjorde ju också att jag drog mig till nån typ av tillhörighet och där det fanns människor att umgås med och just då var det dom högerradikala som erbjöd mig det helt enkelt. Och det på ett sätt som jag trivdes med.

Hur tänkte du innan du hoppade av?

Det var ju så att allting ont som händer i världen, terrordåd och krig och våld och sexuell brottslighet, all typ av ondska egentligen, var bestämd och styrdes av judar. Plus det här att människor inte skulle gifta sig med människor av en annan hudfärg och nationalitet och att också det var någonting som judarna stod bakom för att försvaga samhället. Det var den typen av lärdomar man fick. Och att den vita rasen stod över alla andra raser. Det var vi vita som skulle bestämma över allt och alla.

Om vi går tillbaka några år – vad var det för aktiviteter ni gjorde?

Det var allt möjligt, det var studiecirklar, vi läste olika slags högerradikal litteratur och man pushade också för att vi skulle läsa historieböcker, men man skulle inte läsa några böcker som på olika sätt kunde vara influerade av judar eller någon annan typ av multikulturellt ursprung. Man sa ofta att ”du får inte läsa något som inte är utgivet av national-socialister eller som inte stämmer med vad nazismen står för”.

Var du själv med om vålds- och vapenträning?

Ja, det var ganska vanligt med olika typer av träning. Vi slogs ju ofta med varandra i träningssyfte med knytnävar, men sen också med knivar och hur man skulle slåss med flaggstänger eller rör och påkar.

Vad var det som fick dig att fatta beslutet?

Det fungerar ungefär så här: Antingen väljer du att tro på precis allting dom säger, eller så omvärderar du och jag hade börjat omvärdera, men jag hade inte kommit till stadiet att lämna i början. Olika omständigheter gjorde att jag började förstå att det dom hade sagt definitivt inte var sant.

Vilket råd skulle du ge en ung människa som lyssnar på vit makt-musik och som känner sig dragen till högerextremistiska tankegångar i dag?

Jag tänker att i första hand handlar det om att vuxna människor i den unga människans omgivning måste våga säga nej och också tar kontakt med kommunen, kanske även med psykiatrin, och hjälper till med kontakter med andra som hoppat av. Det gäller att fånga upp individen så snabbt som möjligt liksom. Det är nog det egentligen det enda omgivningen kan göra i dag. Sen är det svårt att ge råd eftersom dom ofta tycker att dom är tuffa. Det gäller ändå att få unga att fatta att dom är på väg in i en värld av våld och förnedring.

2 Lägesbild hösten 2017

2.1 Bakgrund

Samordningens uppdrag handlar om att förebygga våldsbejakande extremism från såväl den våldsbejakande autonoma, vit makt och islamistiska miljön. I vissa delar skiljer sig miljöerna åt, men i flera avseenden är drivkrafterna desamma. Genom att arbeta mot samtliga tre miljöer ökar möjligheterna att följa samhällsutvecklingen och de förändringar som kan leda till konflikter mellan miljöerna och till att de ändrar sina agendor.

I likhet med förra året har 2017 inneburit förändringar i de våldsbejakande miljöernas framtoning och agerande. Resor till och från Syrien och Irak för anslutning till Daesh har i stort sett upphört. Med det sagt har den våldsbejakande agendan inte förändrats, även om måltavlorna är annorlunda: aktioner sker i allt större utsträckning i europeiska städer.

Vit makt-miljön återfinns i dagens Sverige främst under Nordiska motståndsrörelsens (NMR) fana. Deras synlighet har ökat i samband med flera uppmärksammade manifestationer, senast i samband med årets bokmessa i Göteborg den 30 september. I samband med dessa manifestationer har den våldsbejakande autonoma miljön också märkts av, tydligare än på länge.

I juli 2017 publicerade samordningen en lägesbild i enlighet med direktiven (dir. 2016:43). Lägesbilden behandlade kommunernas uppfattning om vilka våldsbejakande miljöer som är aktiva inom deras respektive område, hur kommunens arbete ser ut och om de har erfarenhet av hot och andra former av otillåten påverkan från extremistmiljöer. Sommarens lägesbild speglar det svenska arbetet genom att större uppmärksamhet riktas mot våldsbejakande miljöer än tidigare. Följden är att synligheten från vissa miljöer upplevs ha ökat.

I 2017 års lägesbild uppger 73 procent av de 233 personer som för kommuner och stadsdelsnämnder/stadsdelar har besvarat enkäten, att de bedömer att de har någon form av våldsbejakande extremism inom sitt område. När frågan ställdes 2016 var motsvarande siffra 25 procent. Den markanta ökningen har sannolikt inte att göra med att de våldsbejakande miljöerna vuxit i motsvarande grad. Ökningen beror troligen mer på att kunskapen har ökat kraftigt inom kommunerna, inte minst som en följd av det ökade antalet lägesbilder som tagits fram (se nedan). Antalet kommuner som har en lägesbild uppger också en högre grad av förekomst av våldsbejakande extremism än kommuner utan ett sådant arbete.

Förekomst av våldsbejakande extremism behöver dock inte alltid innebära att det är lokala grupperingar eller individer som har hemvist i kommunen. Det kan också handla om att personer reser till den aktuella kommunen för exempelvis propagandaspridning, rekryteringsmöten och liknande aktiviteter.

Den mest framträdande miljön i kommunerna är den våldsbejakande vit makt-miljön. Av de kommuner som har svarat på enkäten uppger 48 procent att det finns en närvaro av vit makt-aktörer inom kommunen. Denna siffra överensstämmer med den bedömning som kommunerna gjorde inför lägesbilden 2016.

Av de kommuner som besvarat enkäten anger 23 procent att de har en förekomst av våldsbejakande islamistisk extremism inom kommunen. Denna siffra har sjunkit sedan lägesbilden 2016 genomfördes, då motsvarande siffra var 36 procent. Det är talande att det framför allt är kommuner som har erfarenhet av återvändare från Syrien och Irak som bedömer att de har våldsbejakande islamistisk extremism i sin kommun. Kunskap kring hur den här typen av extremism kan ta sig uttryck är fortfarande begränsad, vilket troligen innebär att det främst är de som reser och de som återvänder som står i fokus för kommunernas kartläggning.

Frågan om återvändare från resor till Syrien och Irak har också varit högst aktuell under de senaste åren. Av de kommuner och stadsdelar/nämnder som har svarat uppger 8 procent att de har erfarenhet av återvändare, 43,5 procent uppger att de inte har haft några återvändare och 48,7 procent vet inte om de har eller har haft några återvändare. Om detta är en förändring från tidigare år går inte att säga någonting om, då frågan tidigare inte har ställts.

Även förekomsten av den våldsbejakande autonoma miljön har sjunkit enligt dem som besvarat enkäten. I 2017 års lägesbild uppger 10 procent av de kommuner som har svarat att de har en förekomst av den här typen av extremism i sin kommun. Föregående år var motsvarande siffra 14 procent. Utöver detta uppger 16 procent av kommunerna att de har identifierat ospecificerade våldsbejakande extremistiska grupperingar i sin kommun.

I likhet med föregående års lägesbild är förekomsten av våldsbejakande extremism högre i större städer än i mindre.

Flera av kommunerna anser att den definition av våldsbejakande extremism som samordningen använder inte fungerar att använda på lokal nivå.

2.2 Hur synliggörs våldsbejakande extremism?

Terrorattentatet på Drottninggatan i Stockholm fredagen den 7 april 2017 visade tydligt samhällets sårbarhet och vad en ensam gärningsperson kan åstadkomma. Gärningen som tog fem människors liv och skadade många, var ett hårt slag mot Sverige och samtidigt ett led i det vi sett hända i bland annat Nice, Berlin och senare i Barcelona. I Stockholm var det en ensamagerande person som åstadkom förödelserna och motiven bakom dådet är ännu inte klarlagda. Attentatet är en extrem händelse, på en plats och vid ett tillfälle.

Mer vanliga händelser som är kopplade till ett manifesterande av våldsbejakande extremism är propaganda (skrifter, symboler och bilder). Det kan handla om flygbladsutdelningar, öppna möten för att sprida ett budskap eller sprayande/klotter och upphängning av banderoller på offentliga platser. Andra sätt som kommunerna ser tecken på våldsbejakande extremism är brottslighet, rekrytering och manifestationer samt slutna och öppna möten.

Som nyss nämnts är det framför allt kommuner som har erfarenhet av återvändare från Daesh i Syrien och Irak som bedömer att de har våldsbejakande islamistisk extremism i sin kommun. Enligt Säkerhetspolisen (2017a) är det omkring 100 personer som bedöms finnas kvar i området. De flesta av dem har svårt att ta sig tillbaka till Sverige, i den mån de har för avsikt att göra det. Samordningen har tidigare betonat vikten av att ta hänsyn till det faktum att motiven till att resa till Syrien och Irak skiljer sig åt. Framför allt handlar detta resone-

mang om de barn som på olika sätt har förts till konfliktområden, eller fötts på plats. Hur många barn det rör sig om är i dag oklart, och därmed också utsikten för dem att ta sig till Sverige.

I fråga om de vuxna som har återvänt och är kända av kommunen har dessa i flera fall nekat till det frivilliga stöd som kommunen erbjudit. Därmed blir de inte föremål för någon uppföljning från kommunens sida. För kommunen kan det också vara oklart hur de rättsvårdande myndigheterna arbetar med att följa upp dessa individer.

När det handlar om resor till konfliktzoner för att delta i strid, bör uppmärksammas även de individer som har åkt till Ukraina och Ryssland. Det handlar framför allt om individer som är knutna till den våldsbejakande vit makt-miljön. Dessa resor har dock inte klasats som "terrorresor", trots att de individer som har deltagit bör anses ha tillägnat sig en markant ökad förmåga att hantera vapen och sprängmedel.

Den övervägande andelen av de som har svarat att de har förekomst av våldsbejakande extremism i sin kommun uppger att det handlar om vit makt-miljön. Som nämnts är det i dag i huvudsak NMR som är den aktör som organiserar individer i denna miljö. NMR har under året organiserat flera större demonstrationer som har fått stor uppmärksamhet, både på plats av motdemonstranter polis samt i medier. Utöver demonstrationerna har personer med koppling eller tidigare koppling till NMR dömts för ett bombdåd och ett försöksbrott i Göteborg i november 2016 och januari 2017. Dessa händelser har fått stor uppmärksamhet, men det är också de mer vardagliga händelserna som präglar kommunernas medvetenhet om vilka miljöer som finns på lokal nivå. Flygbladsutdelningar, mindre manifestationer, hot och skadegörelse är också en del av de aktiviteter som präglar flera kommuners bild av extremistmiljöerna.

I likhet med tidigare år har den våldsbejakande autonoma miljön varit tämligen osynlig under året, med undantag för kravallerna i Hamburg under G20-mötet i juli och ett antal våldsamma motdemonstranter i samband med bokmässan i Göteborg den 30 september. Det överensstämmer också med den uppfattning som råder om att det är få kommuner som bedömer att de har våldsbejakande autonoma grupperingar.

Som alltid är dock en lägesbild snabbt föränderlig. Demonstrationen den 30 september är förvisso avslutad, även om det blir ett rättsligt efterspel. Konflikterna och ambitionen från vit makt-sidan att

(åter)upprätta en känsla av heder kommer att finnas kvar. Flera icke tillståndsgivna manifestationer har följt i spåren av den 30 september. Uppmärksamheten kring händelser som demonstrationen kan öka båda de våldsbejakande miljöernas skrämselförhållanden. I förlängningen möjliggör det för miljöerna att framstå som hotfulla utan att de facto begå brott. Den ökade synligheten innebär också en ökad risk för fler konfrontationer mellan vit makt-anhängare och den autonoma miljön. Slutligen syftar alla aktiviteter till nyrekrytering till miljöerna och där gagnar demonstrationer, motdemonstrationer och konfrontationer båda sidors intressen. Det är en vanlig taktik att autonoma vänsterextremister utnyttjar fredliga demonstrationer som plattform för våldsutövning.

Detta får av naturliga skäl konsekvenser för kommunerna. Det är inte enbart de lokalt boende som engagerar sig i demonstrationer. Vanligtvis kommer också ett stort antal tillresande som till exempel vid första maj i Falun och 30 september i Göteborg. När de reser tillbaka till sina hemkommuner tar de också med sig sina konflikter som därför kan få ett helt nytt liv på andra platser i landet.

Engagemanget får också konsekvenser för det kommande valåret då extremistmiljöerna får fler tillfällen att agera. Det är inte enbart mot motsatt extremistmiljö utan mot upplevda meningsmotståndare som blir mer synliga i lokalsamhället.

2.3 Hur arbetar kommunerna?

Av dem som besvarat enkäten svarar 43 procent att de under det senaste året tagit fram lägesbild över förekomsten av våldsbejakande extremism och 44 procent att de har upprättat en handlingsplan. Lägesbilderna har ofta tagits fram i samarbete med polis, socialtjänst och skola. Andra aktörer som har deltagit i arbetet är kommunala bostadsbolag, andra kommuner, religiösa samfund och andra aktörer inom civilsamhället. Även den nationella samordningen, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen, externa konsulter och civila råd har ibland deltagit i arbetet med att ta fram en lägesbild.

Flera kommuner menar att kontakten med Säkerhetspolisen är obefintlig. Som framgår av kapitel 5 har samordningen under längre tid lyft frågan om informationsdelning. Hos åtskilliga kommuner finns en besvikelse över bristen på information från polisiära myndig-

heter. Informationsgången mellan säkerhetspolis, polis och kommun tycks dock vara på väg att etableras.

Strukturen på och omfattningen av lägesbilden varierar kraftigt, även i fråga om vilka inom och utanför kommunen som får del av den och hur ofta den uppdateras. Ibland är lägesbilden enbart muntlig och förmedlas regelbundet inom ramen för samverkansforum. Den nationella samordningen publicerade under våren ett stöd för att ta fram lägesbild och handlingsplan. Uppfattningen är att många kommuner har använt sig av denna i sitt arbete.

Den större andelen av kommunerna (79 procent) har integrerat arbetet mot våldsbejakande extremism i det övriga brottsförebyggande arbetet. För en mindre andel (40 procent) av de som har svarat är arbetet en del av krisberedskapen och integrerat i risk- och sårbarhetsanalysen.

Arbetet bedrivs vanligen på strategisk eller operativ nivå. I den mån det sker på strategisk nivå är arbetet ofta placerat på central nivå inom kommunen, exempelvis på säkerhetsavdelningen. I de fall där arbetet är av mer operativ karaktär är det ofta placerat inom socialtjänsten. Av naturliga skäl får arbetet därmed olika fokus. Socialtjänsten har generellt sett större vana att hantera individärenden medan säkerhetsarbetet oftare är mer strategiskt inriktat och har fokus på struktur.

Engagemanget från ledningen och det mandat som det medför har betydelse för hur mycket tid som läggs på frågan om våldsbejakande extremism, oavsett om tyngdpunkten ligger på strategiskt eller operativt arbete. I de fall arbetet rör socialtjänstens område och gäller individärenden, är det inte heller alltid självklart att arbetet definieras som hänförligt till våldsbejakande extremism då eventuella åtgärder genomförs inom ramen för gängse struktur.

I många kommuner är arbetet mot våldsbejakande extremism lagt på en tjänst som även svarar för ett stort antal andra uppgifter, vilket innebär att det är vanligt att mindre än 50 procent läggs på arbetet mot våldsbejakande extremism. Många kontaktpersoner arbetar med frågan enbart 5–10 procent av sin arbetstid.

Arbetet mot våldsbejakande extremism är relativt lågt prioriterat i åtskilliga kommuner. En av de främsta orsaker som anges till varför arbetet är så lågt prioriterat är att extremismen inte är så utbredd inom den egna kommunen.

Av dem som besvarat enkäten har 52 procent genomfört utbildningar under det senaste året. Samtliga frågor i enkäten besvarades före

februari månads utgång. Under våren 2017 påbörjade samordningen tillsammans med länsstyrelserna en serie kunskapsseminarier som behandlar praktiska frågor i arbetet mot våldsbejakande extremism på lokal och regional nivå samt omvärldsbevakning kring extremistmiljöerna. I år kommer samtliga kommuner i landet att ha deltagit i sådana seminarier. Givet dessa kunskapsseminarier torde alla kommuner i någon utsträckning ha genomfört utbildningar innan årets slut.

Det upplevs av många som svårt hur det demokratistärkande, breda, förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism ska utformas inom ramen för kommunens uppdrag. Det handlar ofta om skolans roll, kommunens värdegrundsarbete och hur det tillämpas i kontakterna med civilsamhället. Å ena sidan handlar det om all vardaglig verksamhet i kommunen och å andra sidan om ett förhållningssätt till arbetet mot våldsbejakande extremism.

2.4 Otillåten påverkan

Det är ett litet fåtal av de kommunala samordnarna (omkring 1 procent) som uppger att de har blivit direkt utsatta för otillåten påverkan med anledning av arbetet mot våldsbejakande extremism. Av dem som har utsatts handlar det inte om våldshandlingar, utan främst om hot om våld, vilket skapar en otrygghet hos den som utsätts och den organisation som den utsatta tillhör. Bedömningen om vad som faktiskt utgör otillåten påverkan kan vara mycket svår. Vid flera personliga möten då frågan kommer upp relateras till händelser som tyder på att personer har upplevt sig vara utsatta. Det handlar dels om direkt uttalade subtila hot, men också om ”drev” i sociala medier där enskilda individer hängs ut med anledning av uttalanden som har gjorts eller beslut som har fattats, exempelvis i samband med boende för flyktingar. Det finns också en utbredd osäkerhet om vad som bör polisanmälas.

Det finns även en osäkerhet kring vilka frågor som kan ”trigga” en uppmärksamhet kring enskilda personer. Det finns en risk att enskilda medarbetare påverkas negativt av osäkerheten om vart de kan vända sig inom organisationen om de upplever otrygghet, vem som bör göra särskilda uttalanden och hur aktörer inom extremistmiljöerna relativt ofta agerar för att underblåsa den här otryggheten.

I andra fall är det inte heller självklart att den funktion som arbetar med frågor om våldsbejakande extremism har kännedom om andra

har blivit utsatta för otillåten påverkan i kommunen. Det beror dels på var arbetet är placerat, dels på om händelsen har anmälts och om det är känt vem eller vilka som ligger bakom händelsen.

2.5 Framgångsfaktorer

Skillnaden i var arbetet är placerat eller koncentrerat i kommunerna tenderar att ställa till problem i samverkan med myndigheter och andra kommuner. Som nyss nämnts är arbetet ofta placerat centralt, som regel på säkerhetsavdelningen eller inom socialtjänsten. Ytterligare en relevant placering är inom verksamheter med fokus på folkhälsa eller mänskliga rättigheter. En framgångsfaktor är om alla dessa inriktningar är sammankopplade eftersom arbetet mot våldsbejakande extremism berör samtliga områden. Dessutom bör HR-funktionen vara delaktig i arbetet då arbetet mot våldsbejakande extremism kan innebära vissa risker för tjänstemän att utsättas för otillåten påverkan. Slutligen, oavsett placering, är det avgörande att arbetet når ut till skola och fritid och att det finns naturliga, upparbetade informationsvägar mellan verksamheterna.

När det gäller kontakten med nationella myndigheter innebär de olika placeringarna av arbetet att det är svårt att nå ut – och ta emot – information. Oavsett var arbetet är placerat, är ledarskapet avgörande. Det handlar dels om prioritering och mandat, dels om att stå bakom kommunens arbete om det utsätts för kritik. I fråga om arbetet mot våldsbejakande extremism går det inte att nog betona det faktum att det inte är endast en person som arbetar mot våldsbejakande extremism – utan hela kommunen.

I de kommuner där polis, socialtjänst, skola, fritidsverksamhet och civilsamhälle har ett nära samarbete sedan tidigare löper arbetet mot våldsbejakande extremism ofta smidigt. Frågorna hanteras inom ramen för existerande strukturer men med ett nytt lager av kunskap kring våldsbejakande extremism.

I städer där socialtjänst och polis arbetar med trepartssamtal finns ett stort förtroende mellan samverkande aktörer och kortare beslutsvägar. En tydlig rollfördelning inom kommunen och mellan polis och kommun ger möjligheter att bedriva ett effektivt arbete. I de kommuner där det finns ett nära samarbete med sjukvården finns det också bättre möjligheter att agera i individrelaterade ärenden.

2.6 Utmaningar

I många av kommunerna har arbetet påbörjats mot våldsbejakande extremism och då huvudsakligen med lägesbilder och handlingsplaner. Hos många kommuner har dock det faktiska implementeringsarbetet inte ens inletts. I de kommuner som har ett pågående implementeringsarbete är erfarenheten att arbetet genererar ny information, till exempel när den lokala samordnaren har genomfört utbildningar eller deltagit på möten med olika arbetsgrupper. Ny information och ökad kunskapsnivå leder ofta till en medvetenhet hos fler personalkategorier, vilket i sin tur leder till en ökad uppmärksamhet kring frågorna.

Det finns dock kommuner som knappast kommit igång med arbetet mot våldsbejakande extremism med skälet att de inte anser sig ha några lokala problem. Den faktiska eller upplevda omfattningen av extremism bör dock inte vara vägledande eftersom det förebyggande arbetet ska fokuseras på risken för att extremism uppstår och utvecklas.

Ytterligare en risk är att frågan i första hand (återigen) blir en fråga för rättsvärdande myndigheter, inte minst då valåret är här och en stor del av det arbetet samordnas mellan säkerhets- och beredskapsavdelningar inom kommunen och polisiära verksamheter. Här finns en mycket stor möjlighet för Polismyndigheten att ta del av de aktuella lägesbilder som finns och för kommunen att få kännedom om eventuella risker som de tidigare inte var medvetna om.

När det handlar om genomförda lägesbilder är det glädjande att antalet stiger. Det är däremot oroväckande att många endast är muntliga. Det är givetvis bra att de delges regelbundet i olika samverkansgrupper. Omsättningen på personal är dock alltid en risk. Därmed försvinner också en stor del av kunskapen och förlusten är givetvis större om den inte finns nedskrivnen.

Det råder en brist på omvärldsbevakning i många kommuner. Det är naturligt då det för många är ett relativt nytt område. Den information som finns är ofta den konkreta, påtagliga information som delas mellan samverkande aktörer. Men i likhet med alla andra områden pågår i dag en stor del av verksamheten på internet. Kommuner som inte har våldsbejakande miljöer inom sitt geografiska område, kan mycket väl ha tillresande aktivister som genomför propagandaspridning, rekrytering och annat. Den här typen av information sprids ofta på internet. Det är inte rimligt att tro att varje enstaka kommun ska kunna ha en egen omvärldsbevakning, men det bör finnas ett stöd för dem att ta del av.

Röster om extremism

OM RESANDE, UTANFÖRSKAP
OCH RADIKALISERING

Röster om extremism Om resande, utanförskap och radikaliserings

Intervju – del 1 – med Marco Nilsson, docent i statsvetenskap vid Högskolan i Jönköping som i sin forskning också har intervjuat svenska jihadister.

Vilka väljer att resa för att delta i terrorhandlingar utomlands och varför?

Det finns många och samverkande orsaksfaktorer bakom våldsbejakande islamistisk radikaliserings. En förklaring handlar om social utsatthet. Europeiska muslimer är inte en enhetlig social grupp men flera studier visar att europeiska muslimer, i jämförelse med människor i andra trosgrupper, oftare lever i socialt och ekonomiskt utanförskap. Till denna sociala och ekonomiska utsatthet kan också föras växande anti-muslimska stämningar.

Utanförskapet har också en viktig identitetsaspekt. En del ungdomar med invandrarbakgrund befinner sig i det svenska samhällets marginaler men har också mer eller mindre förlorat kontakten med föräldrars ursprungsländer och ursprungskulturer och med de islamiska traditioner som finns där. Som en följd av detta dubbla utanförskap kan de bli mottagliga för en fundamentalistisk, extrem version av islam.

Ett av de mest säkra, robusta fynden i senare års forskning om rekrytering till extremistiska miljöer handlar om nätverk: sannolikheten för att unga människor ska rekryteras till våldsbejakande miljöer ökar kraftigt om de har familjemedlemmar, släktingar eller nära vänner som redan ingår i sådana sammanhang. I Sverige kan man se att radikala idéer ofta sprider sig i existerande sociala grupper av främst ungdomar där känslor av respekt och tillit underlättar att de okritiskt tar emot nya idéer. En karismatisk ledare kan också spela en stor roll men ofta kräver detta att mötet sker i små grupper isolerade från andra influenser i samhället. Jihadistisk internetpropaganda är viktigt för att sprida den radikala världsbilden, men sällan fullbordas våldsbejakande radikaliserings utan några kontakter i radikala kretsar.

Personliga kriser kan också spela en roll i radikaliseringsprocessen genom att göra en individ mottaglig för en radikal världsbild. Bland de västerländska jihadister finns inte så få som drabbats av dödsfall bland bekanta, uppfostrats av en ensamstående förälder, eller helt enkelt hamnat i en existentiell kris som en följd av avsaknad av framgång i samhället.

Finns det ett mönster i rekryteringen?

En rekryteringstaktik är att gestalta händelser ute i världen som meningsfulla för en individs liv i Sverige. Ett vanligt sätt att göra detta är att med stöd i konspirationsteorier förklara alla de negativa upplevelser av utanförskap som andra generationens unga invandrare kan erfara i Sverige som en del av ett större fenomen. Det kan handla om Assadregimens förtryck av sunnimuslimer i Syrien eller USA:s attacker mot muslimska länder som Afghanistan och Irak. Tillsammans med gruppträck och ett sökande efter en mening leder detta till att individens världsbild radikaliserar. Från detta perspektiv är händelserna i en individs liv eller ute i världen i sig inte nyckeln till att förstå radikalisering. Det handlar om gestaltning.

För att komplicera det ännu mera måste man också ta hänsyn till att ungdomlig äventyrslystnad kan bidra till att man dras till Syrien och Irak. Att delta i krig har i många kulturer och tidsåldrar ansetts vara ett sätt för unga män att visa prov på sin självständighet och manlighet. Även några av de kvinnor som tagit sig till Syrien eller Irak för att stötta jihadister kan ha haft en romantisk bild av krig.

3 Strukturen av samordningens arbete under 2014–2017

3.1 Uppstarten

I juni 2014 tillsatte regeringen en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Bakom regeringens beslut fanns rapporter som hade beskrivit behovet av en samordning mellan stat och kommun i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. I december 2011 hade regeringen gett Försvarshögskolan i uppdrag att genomföra en studie som bland annat belyste exempel på framgångsrikt arbete i andra länder med att förebygga extremism. Fokus var på åtgärder som syftar till att förhindra att individer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner (Försvarshögskolan 2013). Den viktigaste rekommendationen i rapporten var att försöka åtgärda det byråkratiska ”glapp” som hade identifierats mellan den statliga och den kommunala nivån genom att peka ut en nationell aktör som samordnar och koordinerar samhällets insatser.

Ett annat underlag för uppdraget om en nationell samordnare var betänkandet ”När vi bryr oss”, som överlämnades den 13 december 2013 och där överintendenten Eskil Franck vid Forum för levande historia var särskild utredare (SOU 2013:81). Utredningens huvudförslag var att placera en nationell samordnare hos Brottsförebyggande rådet (Brå) med uppdrag att ansvara för det övergripande arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism. Men utredningen lade även ett alternativt förslag med ett särskilt uppdrag till en nationell samordnare. Den särskilde utredarens förslag, som endast motiverades på en halv sida, lades sent in i betänkandet efter ”signaler” att varken dåvarande justitieministern eller Brå såg föreslagen myndighet som en lämplig lösning. Det faktum att det alternativa förslaget motiverades så knapphändigt i utredningen har senare kommenterats av den särskilde utre-

daren i en artikel i Dagens Nyheter under rubriken ”Mona Sahlin fick ett omöjligt uppdrag” (Delin 2016). Förslaget var en ”eftergift” som var ”ogenomarbetad och dåligt underbyggd” i jämförelse med huvudalternativet Brå. Regeringen gick dock, efter sedvanlig remissbehandling, på utredningens alternativa förslag, och regeringen med dåvarande demokratiminister Birgitta Ohlsson tillsatte samordningen som inledningsvis sorterade under Justitiedepartementet. Samordningen hade egen personal och hade formen av en genomförandekommitté. Under hösten 2014 beslutade regeringen att samordningen skulle sortera under Kulturdepartementet i och med att demokratifrågorna fördes över från Justitiedepartementet.

Den 2 juni 2016 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden. Uppdraget ska slutredovisas senast den 12 januari 2018. Redovisningen ska beskriva hur arbetet har genomförts och innehålla en analys av de fortsatta behoven i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I kapitel 9 redovisas analysen av fortsatta behov och i detta kapitel redovisas i kronologisk ordning samordningens arbete under de tre och ett halvt år som uppdraget pågått. I kapitlen 4 och 5 fortsätter redovisningen av samordningens arbete genom att vissa centrala teman fördjupas.

3.2 Direktiven

För samordningen har regeringen beslutat om sammanlagt fyra direktiv för arbetet. Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv den 12 mars 2015 (dir. 2015:27), den 13 augusti 2015 (dir. 2015:86) och den 2 juni 2016 (dir. 2016:43). Genom de tre tilläggsdirektiven har uppdraget successivt utvidgats. Sammanfattningsvis har grunduppdraget kvarstått och nya tilläggsuppdrag har tillkommit för att stärka samhällets förmåga i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Av det inledande kommittédirektivet, framgår att en särskild utredare, ska i rollen som nationell samordnare, förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (dir. 2014:103). Samordnaren ska även verka för att kunskapen om våldsbejakande extremism ökar och att förebyggande metoder utvecklas. Uppdraget sammanfattas i fyra punkter:

- stärka och stödja samverkan i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism på nationell och lokal nivå
- inrätta en referensgrupp för kunskaps- och informationsutbyte
- stödja aktörer som identifierar problem med våldsbejakande extremism lokalt
- genomföra riktade utbildningsinsatser.

I det andra direktivet utvidgades samordningens uppdrag i syfte att stärka den nationella samordningens arbete gentemot myndigheter, kommuner och det civila samhällets organisationer inklusive trossamfundet genom att samordningen nu också skulle (dir 2015:27):

- förbättra stödet till anhöriga
- utreda förutsättningarna för en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon
- ta fram och initiera genomförandet av en sammanhållen strategi för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism
- uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser
- inrätta ett nätverk av experter.

Enligt det tredje direktivet skulle samordningen ge en etablerad frivilligorganisation, som anmäler sitt intresse, i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon dit bl.a. anhöriga, kommuner och organisationer kan vända sig för att få information, råd och stöd (dir. 2015:86).

Av det fjärde och sista tilläggsdirektivet utvidgades uppdraget ytterligare (dir. 2016:43). Förutom att fortsätta stärka och stödja samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, skulle samordningen därutöver bl.a.:

- vidareutveckla och fördjupa det kunskapsbaserade förebyggande arbetet
- fortsätta pilotverksamheten med en nationell stödtelefon för information, råd och stöd om våldsbejakande extremism
- var sjätte månad ta fram underlag om den lokala utvecklingen av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism i samverkan med berörda myndigheter i referensgruppen och Sveriges Kommuner och Landsting
- bistå myndigheter, kommuner, organisationer och trossamfund med expertkunskap i arbetet mot våldsbejakande extremism
- utveckla de expertnätverk som har inrättats och bidra till att stärka och utveckla konkreta insatser och relevant nationell och internationell forskning om våldsbejakande extremism.

Samordningen fick i uppdrag att också analysera vilket ansvar kommunerna har för, och vilket arbete de bedriver, med att förebygga radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande grupper och utifrån analysen utreda olika alternativ till hur kommunernas ansvar bör utformas. Uppdraget innebar vidare att utreda och föreslå hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt från och med januari 2018. En djupare beskrivning av uppdraget och de författningsförslag som låg till grund för det, återfinns i utredningens delbetänkande som lämnades i december 2016: *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nationell samordning och kommunernas ansvar* (SOU 2016:92).

3.3 Samordningens bemanning under åren 2014–2017

Den Nationella samordnaren förra statsrådet Mona Sahlin började sitt uppdrag i juli 2014. Under tidig höst anställdes två personer i samordningen, en av dem var kommittésekreterare som emellertid slutade efter endast 20 dagar. En huvudsekreterare rekryterades som började sitt arbete i november 2014. Vid årsskiftet 2014/15 bestod kommittén av samordnaren, en huvudsekreterare, en pressekreterare och en kommittésekreterare.

Under våren 2015 rekryterades ytterligare medarbetare och i maj bestod samordningen av Samordnaren samt nio medarbetare. Under resterande delen av 2015 slutade tre medarbetare och en tillkom. När 2015 gick över till 2016 bestod samordningen av Samordnaren och sju medarbetare, varav några inte arbetade heltid.

I början av maj 2016 publicerade Expressen uppgifter om att Mona Sahlin skrivit ett falskt intyg åt en biträdande kommittésekreterare som i medierna benämndes ”livvakten”. I samband med detta valde Samordnaren att avgå. Huvudsekreteraren Daniel Norlander gick då in som tf. nationell samordnare samtidigt som han fortsatte att vara huvudsekreterare. Några dagar senare i maj lämnade även den så kallade livvakten sitt uppdrag. I juni slutade också en kommittésekreterare.

Avsikten var att kommitténs arbete skulle avslutas den 15 juni 2016, men utredningstiden förlängdes till den 12 januari 2018. Vid regeringssammanträdet den 2 juni 2016 beslutades om tilläggsdirektiv (dir. 2016:43). Kommittén fick muntligt besked under våren att regeringen hade för avsikt att förlänga uppdraget.

Regeringen förordnande förra statsrådet Hillevi Engström till ny nationell samordnare, och hon påbörjade sitt uppdrag den 29 augusti 2016. Samtidigt började även en ny huvudsekreterare, och den tidigare huvudsekreteraren slutade i oktober. Även en kommittésekreterare började sitt arbete under augusti. Efter bara några veckor på det nya arbetet meddelade Hillevi Engström att hon skulle gå tillbaka till sitt arbete som kommundirektör i Upplands Väsby. Hillevi Engström stannade dock kvar i sin roll till årsskiftet. På en pressträff i Rosenbad den 20 december 2016 presenterade kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke den nya Samordnaren, den tredje i ordningen, fil. dr Anna Carlstedt som började sitt uppdrag den 1 januari 2017. Samtidigt överlämnade Hillevi Engström utredningens delbetänkande (SOU 2016:92).

Under hösten 2016 rekryterade kommittén ytterligare tre medarbetare och från november 2016 har kommittén bestått av den Nationella samordnaren samt 10 medarbetare, varav några inte har arbetat heltid.

Bemanningen i kommittén har som framgår ovan varierat över tid och personalomsättningen har varit hög, inte minst på de ledande positionerna. Under perioden 2014–2017 har det funnits tre nationella samordnare och en tf. samt två huvudsekreterare. Sedan maj 2015

har det dock varit en kärna av medarbetare som stått för en viss stabilitet och som tillsammans med nya medarbetare kunnat driva uppdraget framåt och genomföra planerade insatser trots tidvis kraftig turbulens kring nationell samordnare och verksamheten. Att två nationella samordnare lämnat sitt uppdrag under viss dramatik har givetvis påverkat förutsättningarna för de kvarvarande medarbetarnas möjlighet att fokusera på uppdraget. Inte minst utsattes samordningen för kraftigt tryck i samband med att Mona Sahlin avgick i maj 2016. Detta tillsammans med personalomsättningen och periodvis få medarbetare har negativt påverkat förutsättningarna att utveckla arbetet.

Med detta sagt har samordningen varit fullt bemannad, inom de begränsade ramar som givits, under 2017. Sedan Anna Carlstedt fick uppdraget i januari har ingen lämnat utredningen. Under 2017 har medarbetarna i stället haft fullt fokus på uppdraget och de omfattande konkreta resultat som åstadkommits under detta utredningens sista verksamhetsår.

3.4 Arbetets olika faser

Sett i efterhand kan man säga att samordningens arbete har bedrivits i tre faser. Under den första fasen var fokus att sätta frågan om våldsbekämpande extremism på kartan och höja aktörernas kunskap på området. I den andra fasen var inriktningen att bygga en infrastruktur, främst lokalt, och med erfarenhet från det första verksamhetsåret ta fram en nationell strategi. I den tredje fasen har målsättningen varit att inleda arbetet med att gå från vad som ska göras till hur det kan göras. Den tredje fasen har handlat också om att ta fram ett kunskapsunderlag som ska kunna bidra till en fortsatt utveckling av arbetet mot våldsbekämpande extremism på lokal, regional och nationell nivå.

I de följande avsnitten beskrivs samordningens löpande arbete indelat i de tre faserna. I kapitel 4 och 5 fördjupas vissa centrala verksamhetsområden inom samordningen som tidigare översiktligt berörts under faserna.

3.4.1 Fas I (hösten 2014/våren 2015): Sätta frågan på kartan

Kommunbesök

Initialt var det viktigt för samordningen att höja kommunernas kunskap om våldsbejakande extremism och förmåga till förebyggande arbete samt att öka antalet aktörer som samverkar för att förebygga våldsbejakande extremism. När samordningen fick uppdraget sommaren 2014 var många kommuner frågande till sin roll i det förebyggande arbetet. Under lång tid hade våldsbejakande extremism ansetts vara främst ett ansvar för Säkerhetspolisen och polismyndigheterna. För att tydliggöra vikten av lokalt arbete lade samordningen ned mycket kraft på att genomföra besök i flertalet av Sveriges kommuner. Tidigt sattes ett mål om att besöka 100 kommuner, delvis valda utifrån storlek och problembild.

Kommunbesöken gav en inblick i det lokala arbetet och de utvecklingsbehov som fanns. Bilden som trädde fram var att kommunerna hade stora behov av externt stöd för att hantera det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Kommunerna hade, generellt sett, bristande kunskaper om de våldsbejakande extremistiska miljöer som fanns i området och hur arbetet kunde organiseras och bedrivas. Med denna kunskap beslutade samordningen att fortsätta med kommunbesöken, och fram till sommaren 2016 hade cirka 260 kommuner besökts. Vid mötena deltog kommunala tjänstemän, t.ex. kommunchef, skolchef, socialchef, fritidschef, samordningens kontaktperson, brottsförebyggare, trygghetssamordnare och inbjudna politiker.

Stöd till lokala lägesbilder och handlingsplaner

Från 2015 påbörjade kommunerna arbetet med att ta fram lokala lägesbilder och handlingsplaner. Arbetet gick inledningsvis trögt, och många kommuner valde att enbart ta fram en handlingsplan utan att ha analyserat vilka lokala problem som fanns i kommunen. Av den enkätundersökning som samordningen genomförde under mars 2016 framgick att enbart två procent av de kommuner som besvarat enkäten hade tagit fram en skriftlig lägesbild. Endast sju procent av kommunerna hade en nedskrivna handlingsplan (Samordningen 2016b). Enligt den enkätundersökning som samordningen genomförde i januari 2017 har

betydligt fler kommuner upprättat såväl lokal lägesbild som handlingsplan (se kapitel 2).

Samordningen har under hela arbetets gång gett kommunerna kunskapsstöd och råd i arbetet med att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan. Utöver fysiska besök och telefonsamtal formulerade samordningen tolv rekommendationer för arbetet med att upprätta en lokal handlingsplan. För att underlätta utbyte av kunskap och erfarenhet skapade samordningen också med stöd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en virtuell plattform för samverkan (Project Place). Plattformen har använts för utbyte mellan kommuner och samordningen men också mellan två eller flera kommuner.

Project Place är en interaktiv plattform på internet. En grupp på Project Place omfattar våldsbejakande extremism och administreras av SKL. Deltagarna, som främst består av lokala samordnare och kontaktpersoner, utgör ett digitalt nätverk där de kan ha kontakt med varandra och även dela dokument, som lägesbilder och handlingsplaner. Samordningen är också medlem och kan på så sätt fånga upp frågor som diskuteras i gruppen och snabbt nå ut med information. Nätverket blir således ett forum för både dialog och kunskaps-spridning mellan kommuner men även mellan kommuner och den nationella nivån.

Erfarenheten är dock att en mer användarvänlig plattform hade underlättat kunskapsutbytet. I dagsläget finns inget fysiskt nätverk för de lokala samordnarna eller kontaktpersonerna som samordningen administrerar, men SKL har ett nätverk med 30 aktörer inom kommuner, landsting och regioner som vill utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.

Samtalskompassen

Samordningen fick också i uppdrag att tillgängliggöra och förvalta utbildningsmaterialet Samtalskompassen. Det hade utvecklats som ett led i utredningsarbetet som mynnade ut i betänkandet *När vi bryr oss* (SOU 2013:81). I uppdraget till samordningen låg också att utveckla och uppdatera materialet genom att samla forskning och kunskap om våldsbejakande extremism och om fungerande förebyggande metoder. Det primära syftet med utbildningsmaterialet var att genom ökad kunskap bidra till en högre medvetenhet hos relevanta yrkesgrupper

om vad våldsbejakande extremism är samt varför och hur det kan locka unga. Syftet var också att ”peka på tänkbara tecken som kan vara användbara för att kunna identifiera vem eller vilka som kan befinna sig i riskzonen för att dras till någon av dessa miljöer, att lära sig känna igen och förstå beteenden hos unga som riskerar att radikaliseras.” Sedan starten 2014 har samordningen tillgängliggjort Samtalskompassen på hemsidan www.samordnarenmotextremism.se.

Vid fyra tillfällen har Samtalskompassen uppdaterats, främst med fokus på nya symboler och nya fakta om våldsbejakande extremism, men även vad gäller bedömningen av globala och nationella hotbilder. Materialet har lanserats bland annat via samordningens elektroniska nyhetsbrev och i direkta möten med företrädare för målgruppen. Ett flertal kommuner uppger att de har haft nytta av Samtalskompassen i sitt arbete. Samordningen blir också ofta kontaktad av personer som vill ha vägledning i hur de kan använda materialet. En av styrkorna med Samtalskompassen är dock att det går att tillgodogöra sig materialet utan någon förberedande föreläsning eller utbildning.

Medvetenhet

En viktig del av samordningens uppdrag är att öka medvetenheten om våldsbejakande extremism och stimulera till offentligt samtal. Detta var särskilt angeläget initialt då medvetenheten generellt sett var låg hos såväl kommunala företrädare som allmänheten. Den dåvarande Nationella samordnaren Mona Sahlin var aktiv när det gäller opinionsbildning och var framgångsrik med att sätta frågan och arbetet mot våldsbejakande extremism på kartan. Se mer om opinionsbildning under fas III.

Informationsdelning på lokal nivå

En annan erfarenhet som samordningen tidigt identifierade var vikten av informationsdelning mellan kommunens olika förvaltningar och med samverkande myndigheter. Inte minst gällde det samverkan med lokal polis. Kommunerna uppgav bristen på information och kunskap som ett stort hinder att kunna agera och vidta åtgärder. Den kommunala nivån hade bristande kunskap om våldsbejakande extremistiska grupperingar och individer som fanns i deras område efter-

som den informationen fanns hos Säkerhetspolisen och polisen. För att skapa en lokal lägesbild och handlingsplan behövde kommunerna få tillgång till sådan information. Samordningen har sedan starten på olika sätt lyft fram behovet av utvecklad informationsdelning. Se närmare beskrivning i kapitel 5.

Den nationella referensgruppen

För att utveckla och stärka den nationella samordningen inrättades en nationell referensgrupp under hösten 2014, och det första mötet hölls den 16 oktober. Referensgruppen har framför allt fungerat som ett forum för att förmedla och utbyta kunskap och information som är relevant för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Referensgruppen har bidragit till en ökad kontakt mellan myndigheter och samordningen. Samordningen har varit en länk mellan den lokala nivån och referensgruppen och har kunnat delge lokala erfarenheter av behov av stöd och lokala problem. Detta arbete har bidragit till flera av de regeringsuppdrag som lämnats till myndigheter i referensgruppen. Det finns en närmare beskrivning av arbetet i referensgruppen i kapitel 5.

3.4.2 Fas II (hösten 2015/våren 2016): Bygga infrastrukturen

Stöd till kommuner

Samordningen fortsatte under hösten 2015 arbetet med att stödja kommunerna i att utveckla deras kunskapsbaserade arbete. Detta skedde främst genom kommunbesök och utbildningsinsatser med stöd till olika personalgrupper i frågor om våldsbejakande extremism. Förfrågningar från kommuner gällde också stöd och råd med att ta fram lokala lägesbilder och formulera handlingsplaner med aktiviteter.

Antalet kontakter där behovet snarare gällde rådgivning i individärenden ökade successivt. Bakgrunden var att antalet resande till Irak och Syrien hade ökat markant, vilket innebar åtskilliga förfrågningar till samordningen från kommuner, organisationer och från enskilda individer om stöd i hanteringen av situationen. Se närmare kapitel 4.

Stödtelefon

Som ett led i arbetet med att stärka stödet till anhöriga fick samordningen under våren 2015 i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon (dir. 2015:27). Samordningen lämnade i maj 2015 förslag på ett pilotprojekt med en nationell stödtelefon. I underlaget beskrevs behovet av, förutsättningarna för, och genomförandet av en pilotverksamhet med en nationell anhörigtelefon dit anhöriga, kommuner och organisationer kan vända sig när en närstående person riskerar att radikaliserar och delta i våldsbejakande extremism. Samordningen lämnade tre förslag för organisatorisk placering av stödtelefonen. Huvudförslaget var att stödtelefonen skulle placeras hos samordningen. De andra alternativen var att placera stödtelefonen hos en frivilligorganisation alternativt hos en annan myndighet. Huvudargumentet för att placera stödtelefonen vid samordningen var att det löpande arbetet skulle bidra till en gemensam kunskapsuppbyggnad (Samordningen 2015).

Samordningens redovisning ledde till ett regeringsbeslut i augusti 2015 att en nationell stödtelefon skulle inrättas genom att ge en etablerad frivillighetsorganisation, som anmäler sitt intresse, i uppdrag att genomföra pilotverksamheten. Verksamheten skulle bedrivas fram till att samordningen skulle avsluta sitt uppdrag i juni 2016. När regeringen i juni 2016 beslutade att förlänga samordningens uppdrag till den 12 januari 2018 förlängdes också pilotverksamheten med stödtelefonen. Röda Korset var den frivillighetsorganisation som anmälde sitt intresse för verksamheten. Samordningen slöt en överenskommelse med organisationen att driva verksamheten från den 16 november 2015. Rädda Barnen tog över verksamheten med stödtelefonen den 1 februari 2017. Se vidare kapitel 4.

Nationell strategi

Under våren 2015 gav regeringen också samordningen i uppdrag att ta fram och initiera genomförandet av en sammanhållen strategi för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (dir. 2015:27). Samordningen presenterade den nationella strategin mot våldsbejakande extremism under Almedalsveckan 2016 (Samordningen 2016a). I strategin anger samordningen färdriktningen för det fortsatta arbetet genom 18 åtgärder, uppdelade på nationell och lokal

nivå. Samordningen betonade att behovet av en tydlig färdriktning mot våldsbejakande extremism hade vuxit i takt med att hotbilden förändrats och till följd av att antalet aktörer och funktioner som deltar i arbetet blivit allt fler. De olika åtgärder som samordningen utvecklade i den nationella strategin finns redovisade i detta betänkande under olika rubriker.

Expertnätverk

Samordningen fick i mars 2015 i uppdrag av regeringen att inrätta ett expertnätverk vars kunskap och kontakter skulle gynna utvecklingen av det förebyggande arbetet på nationell, regional och lokal nivå (dir. 2015:27). Samordningen valde att samla dessa experter i två olika forum: forskarnätverket och praktikernätverket. I praktikernätverket har representanter för psykiatrin, de fyra Kunskapshusen (se nedan), Polismyndigheten och representanter för civilsamhället ingått. Praktikernätverket hade sitt första möte i juni 2016 och har därefter träffats ytterligare tre gånger. Under dessa möten har man främst diskuterat och delgett varandra erfarenheter och kunskaper när det gäller verksamheten med avhoppar- och anhörigstöd. Praktikernätverket har också använts för att behandla samordningens kunskapsöversikt och Brå:s rapport om avhoppare för att säkra den praktiska dimensionen. Praktikernätverket var också delaktigt i planeringen för att samla praktiker i ett större forum, vilket ledde fram till den konferens som Fryshuset arrangerade tillsammans med samordningen och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) den 16 och 17 januari 2017.

Forskarnätverket har bedrivits i projektform, dvs. forskare har samlats i olika konstellationer utifrån vilka frågor som skulle avhandlas. Samordningen har således inte haft ett bestående nätverk där man träffats för nätverkets skull. Inom ramen för forskarnätverket har samordningen initierat flera forskningsprojekt som syftat till att öka kunskapen om våldsbejakande extremism och inspirera till flera tvärvetenskapliga samarbeten. Första mötet genomfördes i november 2015 inför arbetet med antologin om våldets sociala dimension. Se mer om expertnätverkens verksamhet i kapitel 5.

Kunskapshus

Samordningen identifierade tidigt att det saknades ett sammanhållet ansvar för att allokera lokala resurser och expertis för att stärka samhällets beredskap mot lokala problem som tar sig våldsamma uttryck. Samordningen identifierade också att det saknades ett sammanhållet ansvar för att hjälpa de personer som vill lämna våldsbejakande miljöer och ge adekvat stöd till anhöriga till individer som är på väg att rekryteras till eller vill lämna dessa miljöer. I november 2015 beslutade samordningen tillsammans med kommunerna Borlänge, Göteborg, Stockholm och Örebro, att påbörja arbetet med att inrätta kommunala Kunskapshus för att värna demokratin mot våldsbejakande miljöer. Genom att adressera ovannämnda brister ville samordningen tillsammans med aktuella kommuner stärka samhällets motståndskraft och förmåga att förebygga våldsbejakande extremism.

Efter ett gemensamt tillkännagivande i Stockholm den 20 november 2015 påbörjades arbetet med att inrätta Kunskapshusen utifrån den strategiska handlingsplan som samordningen och kommunerna tillsammans hade arbetat fram. För de flesta Kunskapshusen uppnåddes förmågan att hantera konkreta ärenden först under mars 2016. Målbilden har varit att arbetet i Kunskapshusen ska bygga på ett tvärsektoriellt samarbete mellan kommunen och övriga aktörer och nivåer. Samordningen har låtit Högskolan Dalarna utvärdera verksamheten vid de fyra Kunskapshusen. Se mer om Kunskapshusen och utvärderingen i kapitel 4.

Lokal kontaktperson/samordnare

Som ett led i arbetet med att stärka och stödja samverkan i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism identifierade samordningen tidigt behovet av en funktion som skulle ansvara för att samordna det lokala arbetet i kommunen och för att implementera och förankra det nationella arbetet i kommunen. Detta har samordningen uttryckt i olika sammanhang. I den nationella strategin betonades att varje kommun bör ha en utpekad funktion som ansvarar för att samordna och koordinera det förebyggande arbetet inom kommunen med myndigheter, lokalsamhället och den nationella nivån. I dag har i stort sett samtliga kommuner kontaktpersoner, och i flera kommuner finns det en lokal samordnare. I många kommuner är funktionen en tillika-

uppgift. Lokal samordnare och kontaktpersoner har olika roller/uppdrag och därför ser det lokala arbetet olika ut i kommunerna. I dagsläget är det skilda funktioner och professioner som är samordnare eller kontaktpersoner i respektive kommun. Det är bland tjänstemän som arbetar med säkerhets-, demokrati-, folkhälso- och drogfrågor samt personer med brottsförebyggande uppgifter, trygghetssamordnare, räddningspersonal eller som har olika befattningar inom socialtjänsten.

En kontaktperson är kontaktvägen in i kommunen när det gäller frågor om våldsbejakande extremism. Det kan gälla frågor från både enskilda, organisationer och myndigheter. Frågorna går via kontaktpersonen, men denne medverkar inte i handläggningen av enskilda ärenden och driver inte heller de förebyggande frågorna i kommunen.

En lokal samordnare har huvudansvaret för att samordna och hålla samman det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism i kommunen. De lokala samordnarna arbetar på olika sätt beroende på problembild och resurser. Men typiska arbetsuppgifter är att lokala samordnare sammankallar nyckelpersoner, ordnar utbildning om våldsbejakande extremism och tar initiativ till förebyggande åtgärder. Samordnaren medverkar till att ta fram lägesbilder och handlingsplaner. De är också en central kontaktpunkt inom och för kommunen. Vissa fokuserar mer på stöd till anhöriga om det behovet är uttalat, andra lokala samordnare riktar in sig på individer som är på väg in i våldsbejakande extremism eller som vill lämna. Andra samordnare lotsar sådana uppgifter vidare till en annan befattningshavare.

De båda funktionerna har varit en viktig del i det lokala arbetet, särskilt de lokala samordnarna som drivit frågan i kommunerna. Efterhand har arbetet mot våldsbejakande extremism i kommunerna trapats upp och det är bland annat tack vare de lokala samordnarna som det har varit möjligt (Samordningen 2016a).

Vikten av lokala samordnare framträder tydligt och dessa är värdefulla för det lokala förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Ett illustrativt exempel på de lokala samordnarnas insats är i arbetet med Orostelefonen. Till Orostelefonen ringer allt från rektorer, lärare och socialsekreterare till oroliga föräldrar, anhöriga och allmänheten. Ofta gäller samtalen individer i en viss kommun som är i behov av stöd. Tack vare de lokala samordnarna och kontaktpersonerna kan Orostelefonen detaljerat hänvisa den som ringer till den kommun som ärendet rör. På det sättet kan den som ringer få hjälp av de rätta lokala funktionerna. Orostelefonen kan också tack vare lokala

samordnare och kontaktpersoner följa upp hur ett visst ärende har utvecklats, vilket stöd som har getts och liknande frågor (se kapitel 4).

På initiativ av samordningen har lokala samordnare och kontaktpersoner i år fått ökad kunskap om våldsbejakande extremism men även om själva arbetet och lämpliga metoder (mer om detta under fas III).

Verksamhetsrapport

När det gäller samordningens arbete fram till juni 2016 finns en tidigare publicerad verksamhetsrapport framtagen (Samordningen 2016c).

3.4.3 Fas III (hösten 2016 samt 2017): Gå från vad till hur

Inriktning av samordningens arbete

Under hösten 2016 hade samordningens arbete pågått under två år. De intensiva kontakterna med landets kommuner hade burit frukt. Lokala samordnare var engagerade på flera håll och de fyra Kunskapshusen var i drift. Allt fler kommuner tog fram lägesbilder och handlingsplaner.

Det fanns också färsk erfarenheter att bygga på. Personer hade förmåtts att inte resa till krigsområdena i Syrien och Irak, hemvändare började bli en allt akutare fråga, socialtjänst och psykiatri koplades in och civilsamhället arbetade med avhoppare.

Om samordningen tidigare hade lagt ned mycket energi på att informera, övertala och förankra började en omsvängning tydligt att märkas. Tidigare räckte det ofta med att ge kunskap om extremistmiljöerna och deras dagordningar. Nu gällde frågorna inte längre vilken uppgift lokalsamhället hade eller vilket intresse det fanns att arbeta mot våldsbejakande extremism. I stället ville man veta hur man skulle arbeta. Denna förändring innebar att samordningen tillsammans med lokalsamhället gick in i en ny fas: från vad till hur. Det blev nödvändigt att nå ut med kvalificerat stöd för att underlätta det lokala arbetet.

Ett stort och intensivt arbete under hösten 2016 var också att på kort tid ta fram samordningens betänkande om arbetets framtida hemvist (SOU 2016:92). För att besvara de frågor och ta fram det underlag som direktiven angav var det nödvändigt att först gå till

botten och precisera samordningens uppgifter och roll. Visserligen innehåller de fyra direktiven en rad konkreta uppgifter som att inrätta en referensgrupp, inrätta ett nätverk av experter och att etablera en stödtelefon, men det var ändå nödvändigt att presentera kärnan i uppdraget. Samordningen måste belysas i ett större sammanhang. Det var viktigt att relatera till en rad omgivande myndigheter och organisationer, regeringens strategier för att möta terrorhotet och att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Denna analys mynnade ut i preventionspyramiden som preciserar samordningens roll i förhållande till omgivningen (se kapitel 1). Till det beskriver betänkandet en kravprofil på en nationell samordning. Sammantaget har detta utgjort en karta och en kompass som väglett samordningens arbete under 2017.

Mot bakgrund av förändrade behov och ett mer preciserat uppdrag planerade samordningen in aktiviteter under 2017 som har inneburit att en nationell spetsutbildning för praktiker genomförts i samarbete med Lunds universitet. Samordningen har också anordnat kunskapsseminarier tillsammans med samtliga länsstyrelser. Under våren 2017 gav samordningen ut en handledning och rekommendationer för att ta fram en lokal lägesbild och handlingsplan (Samordningen 2017a). Samordningen har också under året hjälpt några enskilda kommuner med mer handfast stöd och rådgivning för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan. Samordningen uppdrog till Högskolan Dalarna att utvärdera verksamheten vid Kunskapshuset som kunskapsunderlag för att utveckla det lokala arbetet. Samordningen har också tagit initiativet till att ta fram en forskningsantologi som presenterades i oktober (SOU 2017:67).

Under 2017 har samordningen också fokuserat på att i högre grad involvera civilsamhället inklusive trossamfunden i såväl det lokala arbetet som arbetet på nationell nivå. Ett nära samarbete med Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) har inletts i kontakterna med trossamfunden.

Nationell utbildning för praktiker

Utöver generella utbildningsinsatser har kommunerna och andra myndigheter uttryckt ett behov av en spetsutbildning när det gäller arbetet mot våldsbejakande extremism. Mot den bakgrunden träffade

samordningen en överenskommelse med Lunds universitet om att tillhandahålla en sådan utbildning. Under 2017 genomförde Lunds universitet en 7,5 poängs utbildning på distans: *Våldsbejakande extremism i Sverige – individ, samhälle, ideologi och praktik*. Kursen har tagit sin utgångspunkt i mötet mellan kursdeltagarnas egna erfarenheter och kunskaper från praktiskt arbete mot våldsbejakande extremism, i kombination med den senaste svenska och internationella forskningen. Utbildningen var avsedd för lokala samordnare och andra som lokalt arbetar med frågor om våldsbejakande extremism. Se mer om utbildningen i kapitel 4.

Kunskapsseminarier tillsammans med länsstyrelserna

Samordningen har tillsammans med länsstyrelserna bjudit in till kunskapsseminarier under 2017 där kommunerna samlats länsvis. Målgruppen har främst varit lokala samordnare och kontaktpersoner, men andra aktörer som har deltagit är yrkesverksamma inom skola, socialtjänst och andra kommunala förvaltningar, polisen, civilsamhället och representanter för myndigheter som Migrationsverket och Kriminalvården. Tillsammans med länsstyrelserna har samordningen genomfört 24 seminarier (två seminarier vardera i de tre största länen, Stockholm, Skåne och Västra Götaland) och nått cirka 800 personer i första linjen.

Syftet med *Länsstyrelsedagarna 2017* har varit att ”gå från vad till hur”: våldsbejakande extremism är en utmaning för hela samhället – hur kan vi tillsammans stärka demokratin och förebygga våldsbejakande extremism? Se närmare kapitel 4.

Handledning och rekommendationer för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan

Både lägesbild och handlingsplan är bärande delar i samordningens strategi mot våldsbejakande extremism och är ett led i samordningsuppdraget att stödja det lokala arbetet. Under våren 2017 publicerade samordningen skriften *Handledning och rekommendationer för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan* (Samordningen 2017a). Se närmare kapitel 4.

Operativt stöd till kommunerna

Arbetet med att stödja kommunerna har fortsatt under 2017. Som beskrivits ovan har kommunerna behov av stöd i hur de ska arbeta med att exempelvis ta fram lokal lägesbild och handlingsplan. Samordningen har under året gett stöd och råd till åtskilliga kommuner och har mer handfast stött till exempel Ludvika kommun och kommunerna i Blekinge län.

Under hösten 2017 har frågan om återvändare till Sverige accentuerats när Daesh faller samman i Syrien och Irak. Många anhöriga är oroliga för vad som händer med deras anförvanter. Utan stöd och myndighetskontakt finns en risk för avståndstagande till samhället samt radikalisering. Samordningen har arbetat med att få de lokala aktörerna att samordna sig och stödja de anhöriga. I kapitel 4 beskrivs närmare samordningens stödjande och rådgivande roll.

Verksamheten med Orostelefonen

När detta betänkande skrivs har Rädda Barnen drivit Orostelefonen under tio månader. Hittills gjorda erfarenheter från verksamheten med Orostelefonen redovisas i kapitel 4.

Tillsammans med samordningen genomförde Rädda Barnen ett kunskapsseminarium den 14 december i år där Rädda Barnen redovisade sina hittills gjorda erfarenheter. Seminariet riktade sig till dem som kommit i kontakt med problematiken kring radikalisering och våldsbejakande extremism i sitt arbete eller ideella uppdrag. Inbjudna var bland annat företrädare för Regeringskansliet, Brå, samordningens referensgrupp och civilsamhället. Erfarenheterna från seminariet kan inte redovisas i betänkandet med hänsyn till tryckläggningen.

Samverkan med civilsamhället

Som tidigare nämnts är det ute i kommunerna – där människor bor och verkar – som det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bedrivs i praktiken. Erfarenheten visar, inte minst vid genomförda kunskapsseminarier, att arbetet på lokal nivå även behöver involvera civilsamhället inklusive trossamfundet. Sverige har en lång tradition av ett starkt civilsamhälle. Det är en viktig sektor i arbetet mot

våldsbejakande extremism, eftersom civila samhällets organisationer skapar sammanhang och meningsfullhet. Det bidrar till att stärka samhällets motståndskraft, och minskar risken att individer upplever sig stå utanför samhället och dras till olika destruktiva miljöer som våldsbejakande extremism.

Under 2017 har samordningen intensifierat sitt arbete med att involvera civilsamhället samt utvecklat och fördjupat kontaktytorna med de delar av civilsamhället som är relevanta för uppdraget. Samordningen har etablerat kontakter på nationell nivå med relevanta paraplyorganisationer, till exempel Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) och Forum; idéburna organisationer med social inriktning. Den sistnämnda ingår dessutom i referensgruppen. Samordningen har också skapat goda kontakter med Svenska kyrkan, samt de muslimska riksorganisationer som är berättigade till statsbidrag. Det finns också en god samverkan med andra relevanta aktörer, till exempel Brottsförebyggande centrum i Värmland, Fryshuset, En annan sida av Sverige och Rädda Barnen. Samordningen har också förmedlat kontakter mellan kommuner och Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) när situationen varit låst på lokal nivå. Då har SST kunnat ge råd, medla mellan parter, nå framåtsyftande överenskommelser och förmedlat ytterligare kontakter. I kapitel 4 och 5 redovisas närmare om värdet av samverkan med civilsamhället och några av de utmaningar som det kan innebära.

Nationella samordningen har genomfört de delarna av sitt uppdrag som rör civilsamhället med utgångspunkt i bland annat regeringens proposition *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) och betänkandet *Palett för ett stärkt civilsamhälle* (SOU 2016:13). Dessutom föreskriver den nationella strategin mot våldsbejakande extremism att ”den idéburna sektorn ska vara en tydlig samverkanspartner” men också att ”samverkan mellan kommunen och civilsamhället måste utvecklas” (Samordningen 2016a).

Forskningsantologin

Möjligheterna att förebygga och stärka demokratin mot våldsbejakande miljöer förutsätter kunskap om orsakerna till varför individer söker sig till dessa miljöer, framgångsfaktorer för utträde och hur miljöerna uppstår, upprätthålls och samspelar med varandra. Med anledning av

detta samlade samordningen forskare från olika vetenskapliga discipliner och forskningsområden under hösten 2016 till ett idéseminarium för att diskutera befintlig forskning om våldsbejakande extremism och ge förslag på framtida forskningssatsningar som i förlängningen kan stärka samhällets förebyggande förmåga. Seminariet mynnade ut i en forskningsantologi (SOU 2017:67). Antologin kan ses som ett första steg mot en systematisk forskningsinventering. Se vidare kapitel 5.

3.4.4 Kommunikation och opinionsbildning

I ett samordnande uppdrag likt det samordningen haft, är kommunikation en grundläggande förutsättning. Det handlar om att bygga strukturer för kommunikation inom och mellan medverkande aktörer, men också, som i samordningens fall, att kommunicera och opinionsbilda externt.

Opinionsbildning

En del i samordningens uppdrag har varit att öka medvetenheten om våldsbejakande extremism och stimulera ett offentligt samtal (dir. 2014:103). Detta har skett inte minst genom de omfattande utbildningssatsningar som beskrivs i detta betänkande. Det har också skett genom en medveten närvaro i olika mediala sammanhang. Sett över tid har samordningen regelbundet haft en hög medial närvaro och lyft frågor i syfte att skapa opinion, öka allmänhetens medvetenhet och få till stånd politiska beslut. Flera gånger har mediala initiativ också samordnats med andra aktörer från exempelvis civilsamhället och olika myndigheter.

Ett par nationella exempel under 2017

- Dagens samhälle 5 juli 2017: *Vår demokrati som står på spel*.
- DN debatt 2017-07-01: *Religion kan leda människor ut ur våldsbejakande extremism*. Undertecknad av Anna Carlstedt, nationell samordnare, Antje Jackelén, ärkebiskop, Aron Verständig, ordförande i Judiska Centralrådet och Salahuddin Barakat, imam och grundare av Islamakademin.

- Dagens Samhälle 2017-04-12: *Bråttom att få koll på extremisterna.*
- DN debatt 2017-03-23: *Brister i arbetet med återvändare från terrorresor.*
- Dagens Samhälle 2017-01-16: *Ny kurs ska öka kunskapen om extremism.* Undertecknad av Anna Carlstedt, nationell samordnare, Johan Oljeqvist, VD Fryshuset, Lena Nyberg, generaldirektör MUCF.
- Dagens Samhälle 2016-12-20: *Arbetet mot extremism börjar i kommunerna.*
- I samband med de länsvisa kunskapsseminarier som anordnats under 2017 har lokala och regionala medier bjudits in till pressfrukostar.
- Utöver egna initiativ har Samordnaren och medarbetare på samordningens kansli medverkat i en rad samtal, intervjuer och kunskapsinhämtande inslag i såväl riks- som lokalmedier och i viss mån även utländska medier.

Opinionsbildning handlar inte bara om medial närvaro. Samordningen har frekvent deltagit i en rad publika evenemang, såsom Almedalen, MR-dagarna och olika mässor. Fokus för samordningens medverkan har många gånger handlat om att sprida ökad kunskap om våldsbejakande extremism och om det samlade pågående arbetet för att värna demokratin.

Under Almedalen 2017 arrangerade samordningen fem egna seminarier:

- Metoder för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.
- Våldsbejakande extremism i Sverige – lägesbild våren 2017.
- Att hantera återvändare från Syrien och Irak.
- Extrem religion eller religiös extremism: vilken roll spelar religion i arbetet mot extremism?
- Hotet mot demokratin – hur rustar vi oss mot otillåten påverkan?

Kunskapsbank

För att ytterligare sprida kännedom om de många saker som sker inom arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism och för att göra informationen lättillgänglig för såväl journalister och allmänhet som för myndigheter satte samordningen tidigt upp en egen webbplats. Under hösten 2016 genomgick webbplatsen en uppstramning och fick delvis ny struktur.

På webbplatsen finns i dag samlad information om alla de uppdrag som regeringen gett till olika myndigheter som har tagit fram rapporter eller genomfört andra arbeten. Även myndigheternas rapporter och delrapporter finns samlade liksom material som tagits fram av olika aktörer.

Webbplatsen samlar också relevanta rapporter och utredningar samt har särskilda sidor som vänder sig till kommunerna. På sidans nyhetsflöde publiceras löpande information om aktiviteter eller händelser som är av relevans för området:

www.samordnarenmotextremism.se

Nyhetsbrev

Sedan februari 2015 har samordningen med viss regelbundenhet sammanställt ett nyhetsbrev för distribution till alla lokala kontaktpersoner och samordnare samt referensgruppen. Därutöver har nyhetsbrevet också varit öppet för vem som helst att prenumerera på. Under hösten 2016 utvecklades nyhetsbrevet och har sedan dess det följt en utgivningsplan och byggts på med nya delar, i syfte att öka kunskaps-spridningen om hur arbetet fortgår och fungerar i olika delar av landet.

Kunskapsöverlämning till Brå

Samordningens verksamhet upphör vid årsskiftet och regeringen har beslutat att permanenta verksamheten genom att inrätta ett nationellt center mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet. Verksamheten påbörjas vid centret den 1 januari 2018. En del av samordningens arbete under 2017, med tonvikt på hösten, har varit att bidra med erfarenheter och kunskap för att underlätta starten och inriktningen av verksamheten vid det nationella centret. Samordningen

har genomfört flera möten med projektledningen som ansvarar för att förbereda att inrätta centret, för att muntligen överlämna och beskriva tre och ett halvt års arbete och erfarenhet inom en rad områden. Utöver detta är samordningens slutbetänkande en sammanfattning av arbetet och erfarenheter samt en diskussion om de fortsatta behoven i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Röster om extremism

**OM ATT ARBETA SOM
KOMMUNAL SAMORDNARE**

Röster om extremism Om att arbeta som kommunal samordnare

Eva Spasowski är jurist och anställd i Eskilstuna kommun som samordnare mot våldsbejakade extremism. Eva har tidigare jobbat en hel del utomlands med folkrätt och mänskliga rättighetsfrågor.

Vad är fokus i ert arbete kring de här frågorna i Eskilstuna?

Eskilstuna har haft en historia av höger- och vänsterextremism och där har det funnits tydliga spänningar mellan grupperingarna. Det är också här i kommunen som några av de få domar mot vänsterautonoma har skett. Så jag tycker att kommunen är väldigt lyhörd för vad som händer i de tre extremistmiljöerna och jag vet också att det finns aktiviteter i alla tre miljöerna här i Eskilstuna i dag. Kommunen är därför som en miniatyr över nationella förhållanden och den svenska situationen i stort. Och det har också varit en mindre grupp, en handfull, från Eskilstuna som rest ner till Syrien och Irak.

Har ni något samarbete med civilsamhällets aktörer?

Jag tycker att det är a och o att ha sådana kontakter. Vad samarbetet innebär kan alltid diskuteras men det viktiga är att man har kontaktvägarna öppna. När jag började fanns inte mycket antecknat på papper sedan tidigare, men flera av de muslimska församlingarna i kommunen hade tidigare skrivit på ett upprop mot våldsbejakande extremism och det var utifrån det som jag utgick när jag sammankallade alla. Vi har under året haft två möten och är i färd med ett tredje. Jag är övertygad om att långsiktigt kommer detta samarbete att vara fruktbart men det måste göras på rätt sätt och det behöver tid på sig.

Tycker du att ni har en någorlunda lägesbild i kommunen?

Ja, det tycker jag även om det är lite av ett snapshot just nu. När jag började så fanns redan kontakterna upparbetade med Säkerhetspolisen och man delade information där. Frågan är också vad som ska vara offentliga handlingar och inte, men jag har en lägesbild som jag bäst skulle vilja beskriva som ett arbetsmaterial och som kom ut ur en workshop vi hade tillsammans med bland andra Säkerhetspolisen i våras. För kommunkoncernen hade jag sedan en informationsträff om det aktuella läget i de tre extremistmiljöerna i Eskilstuna, vilka trender det gick att se och så vidare. Och där fanns ett stort intresse.

Hur har ditt arbete tagits emot hos andra verksamheter i kommunen?

Alltså, jag tycker att alla har varit och är nyfikna och vill veta mer. Samtidigt, när det kommer till konkreta saker, vad som behöver göras, så uppkommer ofta hinder i det praktiska införandet. Jag är också rätt så ny i den kommunala organisationen och det tar tid att "komma in", ingen känner mig och jag har just nu ingen annan funktion än som samordnare. Generellt tror jag absolut att intresset för de här frågorna finns hos de andra förvaltningarna.

Känner du att du har kommunledningens stöd?

Egentligen så känns det som att jag har ledningens stöd, men i praktiken, i mötet med kommunens olika förvaltningar och bolag uppstår ofta frågan om mandat, vem jag ska svara inför, så har jag inte alltid kunnat svara på det. Jag tror också att jag delar den erfarenheten med flera andra samordnare ute i våra kommuner.

4 Den lokala nivån i fokus

Som beskrevs i föregående kapitel har samordningen under hela sin verksamhet haft ett starkt fokus på att stödja kommunerna i att utveckla arbetet mot våldsbejakande extremism. Kommunernas förmåga har höjts generellt. Medvetenheten och kunskapen om våldsbejakande extremism har ökat och många kommuner och stadsdelar har skapat både organisation och struktur som ger förutsättningar att utveckla arbetet i nära samarbete med lokalsamhällets olika aktörer. Allt fler kommuner har i dag lokala lägesbilder och handlingsplaner. På de platser där det finns uttalade problem med våldsbejakande extremism är det vanligt att lägesbilden löpande hålls aktuell, på sina håll varje vecka.

Det är angeläget att utvecklingen fortsätter med att fler kommuner ser värdet och utvecklar metoderna för att arbeta strukturerat med lägesbilder och handlingsplaner. För att nämna ett exempel arbetar Länsstyrelsen i Dalarna med ett regeringsuppdrag som tar sikte på sociala risker inom ramen för kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser (Regeringen 2017b).

Insatserna från samordningens sida har varit såväl generella kunskapshöjande åtgärder som stöd till kommuner i enskilda individärenden. I det här avsnittet utvecklas några av de områden där samordningen har agerat för att stödja kommunerna i syfte att bidra till att utveckla ett effektivare arbete.

4.1 Lägesbild och handlingsplan

En viktig del i arbetet mot våldsbejakande extremism är att kommunen tar fram en lägesbild över den lokala situationen. Lägesbilden ska sedan ligga till grund för en kommunal handlingsplan mot våldsbejakande extremism. Inget hindrar att kommuner samarbetar med att ta fram gemensamma lägesbilder och handlingsplaner eller att dessa in-

går som en del i andra liknande dokument. Det kan vara risk- och sårbarhetsanalyser, socialtjänstens kartläggningar, överenskommelser mellan kommun och polis eller lokala brottsförebyggande kartläggningar och handlingsplaner.

Utän en lägesbild över den lokala situationen är det svårt att få till stånd ett effektivt arbete mot våldsbejakande extremism. Bristande kunskap om situationen på hemmaplan innebär en risk för att lokala tendenser till extremism kan växa sig starka, och när problemet väl uppmärksammas kan det vara svårt att vända utvecklingen. En lägesbild är i sin tur en nödvändig grund att stå på när en handlingsplan formuleras. På det sättet uppnås en struktur för det lokala arbetet och ansvarsförhållanden tydliggörs. Handlingsplanen kan sedan innehålla en tidsplan för det som ska göras.

Som redan antytts tar kommunerna fram lägesbilder och handlingsplaner inom olika områden, där det finns en mindre eller större grad av överlappning mellan planerna. Vid sidan av våldsbejakande extremism gäller det trygghet och brottslighet, sociala problem samt olika typer av risker och sårbarheter. För att underlätta för kommunerna är ett möjligt framtida utvecklingsarbete att undersöka hur arbetet med olika lägesbilder och handlingsplaner kan samordnas.

Handledning från samordningen

Under våren 2017 publicerade samordningen skriften *Handledning och rekommendationer för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan* (Samordningen 2017a). Den bygger i hög grad på lokala erfarenheter med att ta fram lägesbilder och handlingsplaner. Det är kunskap som inhämtats genom alla besök där samordningen mött kommunföreträdare, myndighetspersoner och civilsamhällesaktörer

Tidigare hade samordningen formulerat tolv rekommendationer för upprättandet av en lokal handlingsplan. Handledningen ersatte de tolv rekommendationerna och behandlade dessutom lägesbilder.

Handledningen innehåller en rad exempel på riskindikatorer som ska underlätta för kommunen att identifiera våldsbejakande extremism. Det går nämligen inte att tro att extremismens yttringar kan fångas upp genom att uppmärksamma lokala våldsbrott. En stor del av den verksamhet som bedrivs i extremistiska miljöer är inte brottslig. Åtskilliga personer i sådana miljöer begår inte heller brott. I den

mån brott begås är det inte säkert att de skiljs ut som extremistbrott utan de kan rubriceras som vilken skadegörelse, åverkan eller miss-handel som helst.

Emellertid finns det en synlig sida av extremism att ta fasta på: rekrytering, möten och andra aktiviteter samt diskussioner på nätforum. Opinionsbildning kan ske i liten skala genom klistermärken och utdelning av flygblad på en skola eller ett begränsat område. Detta ställer stora krav på lokal uppmärksamhet. Om det finns en lokal extremistmiljö ökar givetvis förutsättningarna att uppmärksamma olika tecken. I dag är vit makt-miljön särskilt synlig och ägnar sig åt olika manifestationer, som vid årets första maj i Falun, politikerveckan i Almedalen och bokmässan i Göteborg. Den autonoma miljön är också synlig, även om den i dagsläget är mindre framträdande. Minst synlig är den islamistiska extremismen som inte alls är lika tydlig i sina manifestationer som de andra miljöerna. Dessutom förekommer miljön inte i några öppna konfrontationer på gator och torg, vilket kännetecknar mötet mellan vit makt-miljön och de autonoma.

Extremism kan odlas i det tysta av enskilda personer som inte befinner sig i någon särskild miljö. Säkerhetspolisens erfarenhet är dock att många ensamagerande har ett behov av att kommunicera. Förklaringen är att bakom en ideologisk agenda finns ett behov av att sända ett budskap. Med andra ord finns ofta signaler, även om de kan vara svåra att fånga upp. Därför är det en viktig uppgift att arbeta med lokala lägesbilder.

Exemplet Ludvika kommun

I Ludvika samarbetar kommunen, Länsstyrelsen i Dalarna, Högskolan Dalarna och samordningen med att ta fram en lägesbild och handlingsplan (Ludvika Kommun 2017). Ludvika är en av de kommuner som länsstyrelsen kommer att testa och utveckla ett metodstöd och arbetsmetodstöd för risk- och sårbarhetsanalyser (Länsstyrelsen i Dalarna 2017, jfr Länsstyrelsen 2015). Bakgrunden till länsstyrelsens arbete är det nyss nämnda regeringsuppdraget att utveckla arbetsformer för att motverka sociala risker med fokus på rasism och extremism.

Högskolan Dalarna ska stödja Ludvika kommun med att ta fram en lägesbild och handlingsplan. I det arbetet ska samordningens nyss nämnda vägledning användas och utvecklas. Högskolan ska också

undersöka de förtroendevaldas trygghet i Ludvika och kartlägga extremistiska budskap på sociala medier och dessas påverkan på lokalsamhället med tonvikt på Dalarna, särskilt Ludvika kommun.

Projektet avslutas i mars 2018. Avsikten är att kommunledningen ska behandla handlingsplanen på sitt möte i april.

4.2 Operativt kunskapsstöd och rådgivning

Samordningen ska på många sätt vara samhället behjälpligt, men där-
emot har samordningen inte uppdraget att hantera individärenden
eller ärenden som innebär myndighetsutövning. Till följd av uppdra-
gets generella natur och bristen på andra tillgängliga aktörer samt det
stora behov som finns ute i landet, har samordningen emellertid från
olika håll fått en mängd förfrågningar i konkreta ärenden. Samord-
ningens roll har i dessa fall framför allt varit att hänvisa till rapporter,
ge stöd, ta initiativ till möten mellan berörda aktörer och hänvisa till
rätt instans, vilket kan vara myndigheter eller specifika myndighets-
personer. Men samordningen har också gett en mer aktiv direkt kon-
sultation i individärenden. Dessa förfrågningar om stöd har kommit
från såväl kommuner som från myndigheter.

Det kan avse kontakter där samordningen i ett antal fall har varit
delaktiga för att ge stöd och råd till socialsekreterare, rektorer, kura-
torer och lokala samordnare kring hur de kan hantera individer, av-
hoppare eller familjer som på ett eller annat sätt behöver stöd. Det
kan också handla om människor som rest och kommit tillbaka eller
har försökt resa men misslyckats och gripits. Det kan också gälla
deras barn och anhöriga. Samtalen kan också avse anhöriga till IS-
resenärer som dött. Ibland rör ärendena hela familjer. Det finns ock-
så situationer där samordningen varit inkopplad som gällt personer
med planer på att resa, men tack vare insatser valt att stanna hemma.
Ibland kan det vara flera personer som ringer om en och samma indi-
vid eller familj.

Det kan också handla om frågor på gruppnivå, om specifika ex-
trema grupper. Ett annat område tar sikte på uppgifter som de lokala
samordnarna har, som hur man kan skriva en handlingsplan, ta fram
lägesbilder, eller ge stöd för att genomföra utbildningar, hur man för-
ankrar frågor inom kommunen etc. Det kan vidare handla om att vara
”liaison-officer” och knyta samman rätt funktioner, ge direkt stöd i

enskilda ärenden som rör propaganda och oro till exempel på skolor, förfrågningar kring hur de bör formulera sig i kommunikation och hur de känner igen tecken på extremism samt hot- och riskbedömning kring grupperingar. När det gäller otillåten påverkan har samordningen bistått med råd om hur de frågorna kan hanteras. Samordningen får också frågor från civilsamhället. Det kan handla om att försöka lösa friktioner mellan olika aktörer.

Förfrågningarna varierar i svårighetsgrad och den tid varje förfrågan därmed tar att besvara. Många gånger kommer dessa förfrågningar efter arbetstid och det är inte ovanligt att dessa samtal eller möten tar en timme eller betydligt mer tid. Samordningens erfarenheter efter tre års arbete är att det finns ett stort behov hos främst kommuner av handfast stöd i såväl individärenden som frågor som handlar om lokalt arbete mot våldsbejakande extremism.

Samordningens erfarenhet visar också på mycket stora skillnader mellan kommunernas förutsättningar och förmåga. Samordningens bedömning är att behovet av stöd under lång tid framöver kommer att vara stort till kommunerna generellt. Vilken omfattning och vilken typ av stöd som behövs skiljer sig däremot. För att möta detta behov är det nödvändigt att de som arbetar lokalt har tillgång till handfast och praktiskt stöd. Problembilden med våldsbejakande extremism uppvisar också stora skillnader mellan olika kommuner och stadsdelar.

Samordningens erfarenheter är att det inte är möjligt för varje kommun, särskilt om den är liten, att bygga upp en komplett struktur för att såväl förebygga som hantera förekomsten av alla tänkbara aspekter av våldsbejakande extremism. Det är viktigt med lokal samordning, utbildning, lägesbilder och handlingsplaner för att ha en god beredskap, välfungerande samarbeten och verktyg för uppföljning och utvärdering. Men när svåra, akuta situationer uppstår, inte minst när det gäller enskilda individer eller familjer, krävs utöver detta ett nationellt insatsteam som kan bistå kommunerna; en roll som samordningen hittills fått axla inom en mycket begränsad befintlig resurs trots att det, som nyss påtalats, egentligen inte ingår i vårt uppdrag. Vi kan dock konstatera att det samlade behovet av denna typ av nationellt insatsteam är stort.

4.3 Stöd till individer och anhöriga

Anhörigas roll

Anhöriga känner ofta oro, skuld, skam och sorg när närstående väljer att ingå i extremistsammanhang. Därför är det inte ovanligt att stöd aktualiseras till anhöriga. Anhöriga behöver vägledning om hur de kan stödja individer i extremistmiljöer och för att förebygga radikaliseringsprocesser respektive förebygga radikaliseringsprocesser.

Eftersom det är svårt för socialtjänsten och andra att få kontakt med personer i extremistmiljöer kan anhöriga spela en viktig förmedlande roll. Ofta är det anhöriga som vänder sig till socialtjänsten för att en närstående behöver få hjälp. På det sättet har anhöriga en strategisk funktion. Även organisationer inom civilsamhället kan spela en central roll genom att ha kännedom om individer som behöver stöd.

Efter att den Nationella samordningen eller Orostelefonen har kontaktats av oroliga anhöriga, är utgångspunkten att använda de etablerade kanaler som finns på kommunal nivå för att ge stöd och hjälp. En metod har varit gemensamma möten med anhöriga, socialtjänsten och andra aktörer, med syfte att bygga tillit och förtroende. När det har funnits en tillräckligt stark relation mellan anhöriga och lokala aktörer har samordningen funnits tillgänglig för frågor eller för vidare stöd.

De individ- och anhörigärenden som samordningen medverkat i har i hög grad avsett islamistiska extremistmiljöer. En förklaring är att den lokala erfarenheten av att arbeta med den extremistmiljön är mindre än för motsvarande inom vit makt och den autonoma miljön. Till skillnad mot de andra miljöerna förknippas dessutom islamistisk extremism i högre grad med attentat och terroristbrott, vilket gör att säkerhetshotet uppfattas som större.

Kännetecknande för individ- och anhörigärenden är att personer själva valt att söka hjälp. Det har alltså varit fråga om frivillighet.

Individer som riskerar att radikaliserars

Ärenden om individer som riskerar att radikaliserars inleds ofta med att en anhörig eller aktör i första linjen som en lärare eller fritidsledare känner oro för personens beteende och sedan kontaktar socialtjän-

ten eller den kommunala samordnaren för att be om råd. I åtskilliga fall har kontakt sedan tagits med nationella samordningen. Frågorna har gällt att bedöma den individuella risken för radikalisering. I ett sådant fall, när den nationella samordningen hade involverats, kom det fram att individen inte befann sig i en radikaliseringsprocess. I stället handlade det om att individen befann sig i en konflikt på ett boende. Inga förhastade åtgärder vidtogs därför, vilket annars hade kunnat leda till stigmatisering och i värsta fall bli en push faktor till radikalisering. I stället blev det möjligt att lägga kraft på att lösa den verkliga konflikten.

I ärenden där individer håller på att radikaliserats har det varit viktigt att kartlägga och förstå de personliga erfarenheterna och den grundläggande problematik som ligger bakom en radikalisering. Eftersom orsakerna till radikalisering är mångfacetterade, behövs också en bred handlingsplan för att avbryta radikaliseringsprocessen. En individ som brottas med identitetsfrågor kan till exempel kopplas till en mentor. I andra fall kan det vara aktuellt med psykiatrisk vård.

Resandeproblematiken

Den nationella samordningen har arbetat med flera fall som gällt individer som varit på väg att resa eller som redan har åkt till länder som Syrien för att ansluta sig till Daesh och liknande terrororganisationer. I dessa fall har individärenden handlat mest om att bemöta och stödja anhöriga. I de fall där samordningen varit involverad har det oftast handlat om föräldrar som har kontaktat Säkerhetspolisen när de har misstänkt att deras barn har åkt till Turkiet för att sedan ansluta sig till en våldsbejakande extremistorganisation i Syrien. Innan terrorresor kriminaliserades i april 2016 var det inte möjligt för Säkerhetspolisen att ingripa, vilket gjorde det omöjligt att hindra resenärer. Föräldrarna till individer som hade rest befann sig då i ett tillstånd av stor oro och sorg. De var ofta desperata för att på något sätt få kontakt med och försöka övertyga sina barn att komma tillbaka. I denna fas behöver anhöriga ofta stöd och råd i frågor om kontakter med personer som rest och om att återvända till Sverige.

Även när individer har rest har de fortsatt möjlighet att påverka genom att försöka övertyga syskon och vänner att följa deras exempel

eller genom att sprida propaganda i Sverige. Det gör att individärenden också har blivit viktiga för det allmänna förebyggande arbetet.

När en individ har rest för att delta i terrorstrider finns det inte möjlighet för svenska myndigheter att arbeta för att få dem tillbaka. Även om det nästan är omöjligt att övertala en omotiverad individ att återvända, behöver personen fortfarande ha anknytningar och relationer att återvända till, för det fall de skulle välja att hoppa av.

Det har visat sig att personer som rest till krigsområden ofta tar kontakt med sin familj i Sverige när de varit borta i tre till sex månader. Då är de anhöriga som regel både besvikna och arga. För att dörren ska förbli öppen för att hoppa av behöver anhöriga få vägledning och stöd från experter om hur man bör föra ett samtal med resenärer, när de väl tar kontakt.

Av de resenärer som har återvänt till Sverige kan tre kategorier utmejslas: De som döms för terroristbrott, de som misstänks för terroristbrott men där frågan om åtal är osäker, ofta till följd av betydande bevissvårigheter, och de som inte misstänks för brott.

Ett problem är att individer som har återvänt sällan kontaktar kommunen eller socialtjänsten för att få hjälp. På grund av sekretesshinder vet kommuner ofta inte vilka individer som har återvänt. Som nyss nämnts har därför ärenden om återvändare och avhoppare ofta initierats av anhöriga. Det är inte ovanligt att kommuner tagit kontakt med den nationella samordningen för att få stöd och vägledning om hur de ska nå ut till och stödja återvändare.

Återvändarnas behov är ofta av praktisk natur. Om barn är inblandade, krävs det ett faderskapstest och dödscertifikat om pappan har gått bort. Barn behöver komma in i skolan, vuxna behöver hjälp att hitta vägar till jobb eller utbildning och både barn och vuxna behöver få tillgång till psykologiskt stöd för att bearbeta trauma de har upplevt.

Efter den syriska staden Raqqas fall i oktober i år finns ett stort antal individärenden som gäller svenska kvinnor och deras barn, ofta födda i Syrien, som har fastnat i flyktingläger eller är tillfångatagna av irakiska styrkor. Ofta vill de återvända till Sverige.

Anhöriga behöver stöd och vägledning om hur de ska prata med den som har återvänt och vilka tecken på trauma de ska vara uppmärksamma på. Om individer blir dömda för terroristbrott, behöver anhöriga stöd för att förstå och bearbeta hur de ska ha fortsatt kontakt med den dömda.

Behovet av stöd

Många individer och anhöriga som berörs av extremism befinner sig utanför det svenska samhällssystemet och söker därför inte kontakt och stöd genom de vanliga kanalerna. Samordningen har fått kontakt med många anhöriga genom sociala nätverk och andra kanaler vid sidan av de traditionella nätverk som samhället tillhandahåller för stöd. Detta tyder på behovet av att på lokal nivå bedriva uppsökande verksamheter för att skapa tillit och förtroende till människor som kan vara anhöriga till individer som riskerar att radikaliseras.

Ytterligare en erfarenhet från samordningens arbete med individärenden är att det finns en viss passivitet inom kommuner att ge stöd till anhöriga och individer som berörs av våldsbejakande extremism. Ofta är det rädslan för att göra fel som står i vägen. I dagsläget saknas riktlinjer som skapar utrymme för de insatser som behöver göras i individärenden. Kanske viktigast av allt är att kommunala myndigheter finns tillgängliga och är lyhörda för anhörigas oro och behov. Även om myndigheterna inte kan hjälpa till på alla de sätt som förväntas (till exempel att få hem personerna som har rest) är det viktigt att individer och anhöriga känner att de har någon att vända sig till.

4.4 Civilsamhället

Det offentliga når inte ut till alla på ett meningsfullt sätt, och kommer inte att kunna göra det utan samverkan med civilsamhället. Tillsammans med det civila samhället utgör socialtjänst, polis, skola och fritid en samlad ansats som är avgörande i arbetet att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Särskilt viktigt är det att i utsatta områden och stadsdelar, där den organiserade brottsligheten vunnit inflytande, samarbeta med tongivande civila individer, till exempel föräldrar, idrottsledare, religiösa ledare, eller entreprenörer, som vill motverka våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet. Forskningen visar att civilsamhällets organisationer är viktiga krafter som står nära utsatta miljöer där tilliten är låg, där våld finns och där en del människor kanske ser våldsbejakande extremism eller kriminalitet som ett alternativ (Trägårdh m.fl. 2013, Lundåsen 2005, Wollebaek, 2008). Personer som har radikaliserats saknar i regel tillit och förtroende till myndigheter. Då kan det civila samhället utgöra en meningsskapande plattform och bygga upp förtroende och en känsla av tillhörighet.

Det förbereder individen för ett professionellt och långsiktigt stöd som det offentliga kan erbjuda genom till exempel socialtjänsten.

Att engagera och involvera aktörer från civilsamhället har således varit en prioriterad punkt för samordningens arbete. Den viktigaste åtgärden under 2017 har varit samordningens regionala kunskapsseminarier vid landets alla länsstyrelser (se avsnitt 4.7). Vid dessa tillfällen har lokal samverkan främjats genom att organisationer från civilsamhället har medverkat tillsammans med till exempel kommunala tjänstemän och poliser vid i princip samtliga seminarier. I Sveriges 290 kommuner varierar dock samverkansgraden mellan det offentliga och det civila samhället, både i intensitet och i form. I dag samverkar kommuner med civilsamhället i många andra frågor, men det har visat sig vara svårare att i praktiken få till samverkan när det gäller våldsbejakande extremism. Frågans känsliga art verkar fungera avskräckande, vilket kan ha bidragit till att begränsa samverkan med civilsamhället. Det är samtidigt inte givet att kommun och civilsamhälle *måste* samarbeta i *alla* frågor. Civila samhället har inget lagstiftat ansvar att agera preventivt mot våldsbejakande extremism, men har ofta en stor vilja och unika möjligheter att göra det.

Det finns flera exempel på lokal samverkan som redan är sjosatt. Man har i Malmö stad inlett ett samarbete med Islamakademin, Rädda Barnen och Flamman Ungdomarnas Hus i projektet Safe Space Malmö, som finansieras av Allmänna arvsfonden. I Malmö finns också sedan tidigare mekanismen och samlingsplatsen Plattform Malmö. Borlänge, Örebro, Linköping, Eskilstuna, Borås, Skellefteå och Göteborg är andra exempel på kommuner som har påbörjat ett arbete att samverka närmare med civilsamhället. Samverkan Stockholm är ytterligare ett exempel.

Fritidsverksamheter på lokal nivå är viktiga spelare för att motverka radikaliseringsarbete, eftersom det är där unga finns efter skoltid. Det kan handla om kommunala verksamheter, men här finns även många av civilsamhällets föreningar. Samordningen har bland annat träffat Riksidrottsförbundet och LSU för att diskutera hur deras medlemmar bidrar till det demokratistärkande arbetet, men också vilka behov som föreningar kan tänkas ha om radikaliseringsarbete äger rum i eller nära deras sammanhang. Idrotten skapar en mötesplats för personer med olika bakgrund, och framför allt gemenskap, meningsfullhet, sammanhang och social sammanhållning. Det är en verksamhet som förebygger att grogrunder för våldsbejakande extremism uppstår – utan att för den delen utge sig för att göra det, om vilket det är viktigt att

värna – och skapar samtidigt förutsättningar för Sverige att genomföra FN:s säkerhetsrådsresolution 2250 om unga, fred och säkerhet.

Trossamfund är också en viktig aktör i det lokala arbetet mot våldsbejakande extremism. De bidrar med till exempel långsiktigt stöd, kunskap om religion och kultur, erfarenhet av att möta starka känslor och personer i kris, fysiska lokaler, och ett sammanhang. De flesta kommunerna vill närma sig trossamfundet, men ett hinder för samverkan kan vara kunskapsbrist om religion och en tveksamhet inför hur man kan närma sig trossamfund i syfte att samverka. Svenska kyrkan har goda interreligiösa kontakter och kan vara en bra ingång till andra trossamfund. Interreligiös dialog, som till sin natur är förbehållet trossamfund, främjar fredlig och demokratisk samexistens men kan också fungera som en plattform för att lösa spörsmål som offentliga aktörer antingen inte är lämpliga att hantera, saknar kunskap om eller förmåga att hantera.

Samverkan med aktörer i civilsamhället, inklusive trossamfund, förutsätter en klarhet om skillnaden mellan konservativa, odemokratiska, och våldsbejakande grupper, med ett tydligt och konsekvent avståndstagande från sistnämnda. Rekrytering till våldsbejakande islamistiska extremistmiljöer sker i det fördolda, och sällan öppet i etablerade moskéer, trossamfund och organisationer. Det sker antingen i periferin av öppna moskéer, i slutna sammanhang, eller i helt andra miljöer. Muslimska organisationer kan motverka våldsbejakande islamistisk extremism, främst genom att förespråka en tydlig och fredlig värdegrund med respekt för alla människors lika värde. Där det ändå sker rekrytering i periferin kan organisationernas goda krafter behöva stöd. Det är viktigt att inte döma hela församlingar; uteslutande kan leda till aliering av stora grupper medborgare, vilket snarare är kontraproduktivt, precis på samma sätt som fotbollshuliganism inte kan lösas genom att stänga ner fotbollsklubbar. Majoriteten av föreningarnas medlemmar är vanliga människor och en del av lösningen.

4.5 Orostelefonen

Familjestödet innefattar olika beståndsdelar och en metod är att tillhandahålla en stödtelefon dit anhöriga och andra kan ringa för att få information, råd och stöd. Även om stödtelefonen är nationell är det meningen att stödet ska kanaliseras till lokala aktörer.

Enligt Socialstyrelsen har anhöriga ofta ett stort behov av stöd – både för att kunna förstå och hantera situationen och för att kunna bistå närstående i processen att lämna miljön (Socialstyrelsen 2016). Funktionen kan således beskrivas som preventiv i betydelsen att anhöriga kan ha ett stort inflytande på sina närstående för att de inte ska ansluta sig till våldsbejakande extremistiska miljöer eller för att förmå dem att lämna sådana miljöer. Information, råd och stöd inkluderar också att hänvisa den som ringt, till rätt hjälp i kommunen där denne alternativt individen som inringaren oroar sig för är folkbokförd.

Genom tilläggsdirektiv beslutade regeringen att ge samordningen i uppdrag att utreda förutsättningarna för en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon (dir. 2015:27). Samordningen tog under första halvåret 2015 fram ett underlag som beskrev behovet av en nationell stödtelefon. I nästa tilläggsdirektiv gavs samordningen i uppdrag att ge en etablerad frivillighetsorganisation, som anmäler sitt intresse, i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon dit anhöriga, kommuner och organisationer kan vända sig för att få information, rådgivning och stöd (dir. 2015:86). I samordningens betänkande (SOU 2016:92 avsnitt 6.9.1) redovisas närmare tillkomsten av stödtelefonen där Röda Korset hade det operativa ansvaret fram till 31 januari 2017 då Rädda Barnen tog över ansvaret.

När stödtelefonen varit i drift ett drygt år initierade Kulturdepartementet en utvärdering av verksamheten. Denna genomfördes under perioden oktober–december 2016 (Kulturdepartementet 2016). Utredarens övergripande bedömning var att det fanns ett behov av att driva verksamheten med stödtelefonen vidare, men att verksamheten behövde förbättras. Utredaren konstaterade också att stödtelefonen i Röda Korsets regi framför allt fokuserat på målgruppen anhöriga och att det stöd som getts överlag hållit en god kvalitet.

Den externa utredaren kritiserade samordningen i sin rapport och hävdade att samordningen inte levt upp till sitt ansvar i fråga om stödtelefonen, något som utredaren menade påverkat Röda Korsets möjligheter att genomföra arbetet med telefonen. Utredaren menade bland annat att rutiner både för hur inringare ska lotsas vidare samt för hur information om brott ska föras vidare till Säkerhetspolisen och Polismyndigheten saknats. Utredaren konstaterade också att samordningen och Röda Korset haft skilda uppfattningar om stödtelefonens syfte – något som försvårat implementeringen av uppdraget. Även det fak-

tum att Röda Korset brustit i sitt åtagande att marknadsföra stödtelefonen påtalades av utredaren (Kulturdepartementet 2016).

Stödtelefonen bytte i februari 2017 såväl utförare som namn. Telefonen lades i en annan frivilligorganisation – Rädda Barnen – regi samt döptes i samband med det om till Orostelefonen. Samordningen tog i samband med framtagandet av skriftlig överenskommelse med Rädda Barnen hänsyn till såväl de erfarenheter som gjorts under hittillsvarande arbete som den externa utredarens rapport, med den begränsning som samordningens totala budget för 2017 utgjorde.

I överenskommelsen som slöts mellan samordningen och Rädda Barnen i november 2016 reglerades respektives ansvar och syftet med Orostelefonen.

De utbildningskrav som ställts på anställda vid Orostelefonen är socionomutbildning eller liknande, alternativt erfarenhet av samtalsstöd om våldsbejakande extremism och att möta människor i svåra situationer. Anställningskriterierna är således samma som när verksamheten bedrevs av Röda Korset. Rädda Barnen kan erbjuda samtalskontakt på flertalet språk utöver svenska: engelska, danska, arabiska, azerbajdzjanska, dari, pashto, persiska, somaliska, turkiska och tigrinja (Rädda Barnen 2016 och 2017).

Händelseförloppet då Orostelefonens personal svarar på samtal varierar beroende på inringarens behov. Varje inringare (ärende) tilldelas ett referensnummer. Detta nummer registreras i Rädda Barnens system, som fungerar ungefär som ett journalföringssystem. Personalen antecknar alla kontakter i ärendet (med samma referensnummer) i samma flöde. Utöver den information som kommit fram under samtalet antecknas även vem som haft kontakten med inringaren vid det aktuella tillfället. Anteckningen signeras således för framtida referens.

I likhet med sin föregångare garanterar Rädda Barnen inringarna anonymitet. Om inringaren ska kunna bistås med stöd och hjälp lokalt behöver denne dock uppge vilken kommun hen ringer ifrån – något som således är frivilligt.

Vad gäller orosanmälningar när det gäller barn och unga har organisationen inte någon anmälningsskyldighet enligt 14 kap. socialtjänstlagen, men Rädda Barnen har interna direktiv om att anmäla oro till socialtjänst då anställda misstänker att ett barn eller en ungdom far illa. Detta sker dock inte i någon större utsträckning då inringarna utövar sin anonymitet. Då Rädda Barnen upplever att en orosanmälan behö-

ver göras till socialtjänst är personalen tydlig med det i samtalet med inringaren och uppmanar till att så görs.

Rädda Barnen bytte sedermera namn på Orostelefonen till Oros-telefonen mot radikalisering.

Operativ verksamhet

Utifrån de samtal Orostelefonen fått in från anhöriga har det funnits en önskan om och behov av att få prata av sig om sin oro, men också att få konkreta tips och råd om hur man ska bemöta till exempel sitt barn som gått med i en våldsbejakande rörelse. Rutinen här har varit att erbjuda stödsamtal via Orostelefonen men också, där önskemål funnits om utökat stöd, hänvisa till kommunala stödinsatser alternativt till civilsamhällsaktörer. Rädda Barnen har tagit fram en rutin för hur hänvisningar ska gå till mellan Orostelefonen och kommunerna: Vem kan kontaktas i kommunen? Under vilka tider? Vad gör Rädda Barnen om de inte får kontakt? Hur kan de säkerställa att inringaren fått hjälp?

Detta är några av de frågor som hanteras i rutinen. Den mest utmanande frågan gäller sekretess när det kommer till uppföljning och återkoppling av de samtal som kommit in och hänvisats vidare. Utifrån att handläggare på socialtjänsten inte kan bekräfta att en individ ansökt om stöd eller hjälp, kan inte Orostelefonen vid individärenden delges sådan information. Uppföljningen är viktig för att vid behov kunna säkra att insatser verkligen görs. Orostelefonen har därför infört en rutin om att alltid erbjuda uppföljande samtal. I de fall inringaren önskat vara anonym, kan uppföljande samtal ske på initiativ av uppringaren.

I hanteringen av samtal utgår Rädda Barnen från en samtalsmall. Detta för att säkerställa att alla samtal hanteras likvärdigt utifrån hänvisning och uppföljning, men också att samtalsstödjarna inte missar någon viktig aspekt i samtalet. Eftersom Orostelefonen drivs av Rädda Barnen finns ett tydligt barnperspektiv i verksamheten. Detta stämmer också väl överens med när en radikaliseringsprocess påbörjas. Erfarenheten är att många samtal berör barn, direkt eller indirekt.

Rädda Barnens uppfattning är att organisationen med tiden utvecklats till att inte ”bara” vara en telefon som slussar vidare samtal utan att de även kan fungera som en stödjande funktion.

Den 28 augusti 2017 öppnade Rädda Barnen upp en chatt som de valt att kalla, Oroschatten. Den bemannas måndag, onsdag och fredag mellan kl. 18 och 22. Tanken med att ha en chatt öppen kvällstid är att de önskar komma i kontakt med en yngre målgrupp. Det är svårt att dra några långtgående slutsatser av arbetet med chatten då den endast varit igång en kortare period när detta skrivs. Hittills har få använt sig av den.

Den största utmaningen med att nå målgruppen är att den är så fragmenterad, både geografiskt, och socialt. Vid sidan av annonsering i sociala medier drivs marknadsföring genom direktkontakt med aktörer som kan finnas nära målgruppen eller dit målgruppen kan komma att söka sig. Både kännedom och förtroende är viktigt att stärka genom dessa kontakter. Att bygga upp detta kontaktnät och förtroende tar tid.

4.6 Kunskapshus

Internationell erfarenhet visar att ett sammanhållet förebyggande arbete på lokal nivå är en viktig beståndsdel i ett framgångsrikt arbete mot våldsbejakande extremism (Wimelius m.fl. 2017). Som framgått identifierade samordningen tidigt sitt uppdrag att det saknades ett allokerat ansvar för att samla lokala resurser och expertis för att stärka samhällets beredskap mot lokala problem som tar sig våldsamma uttryck. Samordningen identifierade också att det saknades ett sammanhållet ansvar för att hjälpa de personer som vill lämna våldsbejakande miljöer och ge adekvat stöd till anhöriga till individer som är på väg att rekryteras till eller vill lämna dessa miljöer.

Mot denna bakgrund beslutade samordningen tillsammans med kommunerna i Borlänge, Göteborg, Stockholm och Örebro att inrätta kommunala Kunskapshus. Beslutet togs i november 2015.

Syftet med att inrätta dessa fyra Kunskapshus var att utveckla hur kommuner och regioner kan optimera sina resurser för att stärka det lokala förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer. En ambition från samordningen var att Kunskapshusen ska utgöra förebilder för andra kommuner som vill stärka det lokala arbetet mot extremism. Kunskapshusen har varit en stor kunskapskälla för samordningen i arbetet att identifiera trender inom våldsbejakande miljöer och vilka utmaningar det finns i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Kunskapshuset – som är en samordningsfunktion snarare än en fysisk byggnad – ägs, förvaltas och organiseras av respektive kommun. Dessa har sedan fungerat som en kontaktpunkt om frågor om våldsbejakande extremism och har i Borlänge, Örebro och Göteborg varit en förutsättning för att koordinera kommunernas arbete. Fokus för Kunskapshuset har varit att genom kunskap och samordning av befintliga resurser stärka den lokala motståndskraften mot våldsbejakande extremism. Bland annat har kommunerna tagit fram lokala lägesbilder, handlingsplaner och skapat en strategisk samordningsfunktion i form av kommunala samordnare mot våldsbejakande extremism samt identifierat befintliga strukturer i kommunen för att hantera frågor som berör våldsbejakande extremism. Inom ramen för dessa funktioner finns det även en samlad aktuell lägesbild som nyttjas av kommuner och övriga samhällsaktörer för att möta förändringar i de våldsbejakande extremistiska miljöerna.

Samordningen gav den 27 oktober 2016 Högskolan Dalarna i uppdrag att utvärdera pilotverksamheten vid Kunskapshuset i Borlänge, Göteborg Örebro och Stockholm. Av utvärderingen framkom bland annat följande (Frisk m.fl. 2017 s. 59).

... med hänsyn till den korta tiden som Kunskapshuset fungerat, samt problemen med att ta fram evidens för olika slag av metoder mot våldsbejakande extremism, finns svårigheter att med säkerhet identifiera vad som fungerar. Men information från informanter såväl innanför som utanför Kunskapshuset samt indikationer från forskning, ger vid handen att kunskapshuset bedriver många aktiviteter som relaterar till kartläggning, utbildning och samordning som är väsentliga för ett bra resultat i ett längre perspektiv. Initiativ som Toleransprojektet (Borlänge) och Trygga föräldrar (Örebro), som är indirekt kopplade till Kunskapshuset, torde också vara positiva och ha en viss effekt.

Samtidigt identifierar utvärderingen brister och för fram ett antal utvecklingsförslag för det fortsatta förebyggande arbetet på lokal nivå mot våldsbejakande extremism. Högskolan Dalarna skriver i sin utvärdering att beteckningen Kunskapshus måste ses över, då den kan vara missvisande och inte preciserar arbetets innehåll och art. Det finns också en spänning mellan de sociopolitiska och säkerhetspolitiska perspektiven i arbetet mot våldsbejakande extremism. Tillsammans med andra involverade aktörer bör Kunskapshuset grundligt reflektera över hur en preventionsmodell som balanserar dessa båda perspektiv implementeras. Samverkansformer som saknar samverkans-team, där alla viktiga funktioner ingår, bör arbeta för att etablera så-

dana. Sådant samarbete bör inkludera polisen, präglas av korta informationskedjor och bör vara av ömsesidigt värde för samtliga parter. Utvärderingen konstaterar också att mer resurser bör satsas på nationella och internationella forskningsinsatser. En samordning och genomtänkt struktur för förmedling och implementering av forskningsresultat bör göras, så att dessa resultat sprids och kommer till nytta i kommuner, socialtjänst, skola och andra verksamheter.

4.7 Kunskapsseminarier i samarbete med länsstyrelserna

Bakgrund

Som tidigare nämnts har samordningen besökt i stort sett samtliga kommuner i landet för att uppmärksamma frågan om våldsbejakande extremism och vilka former den kan ta och för att delge kunskap från praktiker, forskare och andra aktörer. Arbetet har varit framgångsrikt för att öka uppmärksamheten och förståelsen för frågan. Under 2017 tog samordningen nästa steg för att höja kommunernas förmåga att arbeta mot våldsbejakande extremism, denna gång i samarbete med länsstyrelserna.

Samordningen har betonat vikten av att den regionala nivån har en aktiv roll i det förebyggande arbetet för att värna demokratin. Ambitionen är att det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism i så hög grad som möjligt ska bygga på existerande strukturer. Länsstyrelsens möjlighet att vara en sammanhållande kunskapsspridare är i detta sammanhang av stort värde. Länsstyrelserna känner sina kommuner och är vana att samordna arbetet regionalt i många frågor när det gäller risk- och sårbarhetsarbetet och sedan 2017 också det brottsförebyggande arbetet.

Samordningens erfarenheter sedan 2014 visar att frågan om våldsbejakande extremism involverar många funktioner både inom en kommun och mellan kommuner. Frågan är komplex och det finns många anledningar till att individer radikaliserar (se avsnitt 8). Därför berör insatserna inom det breda förebyggande arbetet och det smala individinriktade arbetet många olika aktörer inom rättsväsendet, socialtjänst, hälso- och sjukvården, skolan och civilsamhället (se avsnitt 8). Det finns ett behov av samordning på regional nivå eftersom våldsbejakande extremism inte ser gränser. Individer inom ex-

tremistmiljöerna rör sig mellan kommuner och ibland mellan länder för att genomföra olika aktiviteter och som yttersta konsekvens terrorattentat.

Samordningen har under 2017 i samarbete med respektive länsstyrelse länsvis samlat alla kommuner i landet. Syftet har varit att bygga vidare på den praktiska kunskapen kring arbetet mot våldsbejakande extremism. I princip alla kommuner har i dag initierat någon typ av arbete och med det kommer också de praktiska frågorna: Hur hantarer vi en specifik situation, hur skiljer sig de här frågorna från annan verksamhet som kommunen bedriver och vilka kan vi ta hjälp av?

Men syftet med dessa länsvisa kunskapsseminarier har också varit att träffas över kommungränserna och utbyta erfarenheter. Målgruppen har främst varit lokala samordnare och kontaktpersoner, men andra aktörer som har deltagit är yrkesverksamma inom skola, socialtjänst, den kommunala förvaltningen, polisen och civilsamhället samt lokala företrädare för myndigheter som Migrationsverket och Kriminalvården. Tillsammans med länsstyrelserna har samordningen genomfört 24 seminarier (två seminarier vardera i de tre största länen) och nått cirka 800 personer i första linjen.

Genom att etablera kontakter med ansvariga i grannkommunen, liksom inom polisen och länsstyrelsen, stärks det lokala arbetet mot våldsbejakande extremism. Syftet med *Länsstyrelsedagarna 2017* har varit att ”gå från vad till hur”: Våldsbejakande extremism är en utmaning för hela samhället. Hur kan vi tillsammans stärka demokratin och förebygga våldsbejakande extremism?

Erfarenheter från kunskapsseminarierna

Under kunskapsseminarierna samlas deltagare från hela länet för att diskutera kring olika scenarier som är fiktiva, men som grundar sig på faktiska händelser. Scenarierna har berört de tre våldsbejakande extremistmiljöerna som samordningen arbetar mot: den högerextrema vit makt-miljön, den vänsterextrema autonoma miljön och den islamistiska våldsbejakande miljön. Scenarierna är uppbyggda för att deltagarna ska få en förståelse för vilka strukturer som behöver skapas i kommunen (om de inte redan finns), vilka aktörer som kan involveras i konkreta fall, hur händelser i en kommun kan komma att

eskalera samt vilka förberedelser som behöver vidtas innan en akut situation uppstår.

En deltagare beskriver i utvärderingen att det är bra att få diskutera ett scenario som är verklighetstroget med olika funktioner och kompetenser runt bordet. Många deltagare har lyft fram möjligheten att få lyssna till hur andra arbetar med våldsbejakande extremism, både hur arbetet struktureras på kommunnivå och hur enskilda tjänstemän arbetar med frågan. Under seminarierna kan deltagarna skapa kontaktytor i länet som på sikt kan leda till ett starkare lokalt och regionalt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.

En annan deltagare menar att proaktiva frågor blev tydligare. För samordningens del har det varit viktigt att tydliggöra samordningens roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och övriga myndigheters och organisationers uppgifter (se preventionspyramiden i kapitel 1).

Deltagarna har uppskattat de sakkunnigas medverkan vid seminarierna. De sakkunniga har bidragit med nya infallsvinklar och förmedlat en djupare kunskap till seminariedeltagarna om hur deras organisationer arbetar förebyggande. De sakkunniga själva menar också att de har inhämtat mycket kunskap om det som sker på lokal nivå i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och vilka utmaningar som finns. Flera av myndigheterna i samordningens referensgrupp har varit med på åtminstone ett seminarium. En aktör som är värd att särskilt lyftas fram är Myndigheten för stöd till trossamfund. Det finns ett stort behov hos kommunerna att veta mer om hur man kan samverka med trossamfund i allmänhet, men även i frågor av mer specifik karaktär som mot våldsbejakande extremism. Det kan beröra både hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism kan samordnas, men också hur en kommun kan hantera och bemöta radikala element eller individer i föreningar. Här har SST spelat en viktig roll vid seminarierna.

De flesta länsstyrelser har även visat ett stort intresse för frågan om våldsbejakande extremism och menar att det är en social risk som kan kopplas till risk- och sårbarhetsarbetet. Andra lyfter fram länsstyrelsens arbete med demokrati, integration, mänskliga rättigheter och nu även det brottsförebyggande arbete som tangerar området våldsbejakande extremism.

Erfarenheter från seminarierna visar att det finns flera fördelar med att koordinera arbetet på regional nivå. Små kommuner med begränsa-

de resurser kan genom att organisera sig över kommungränserna skapa ekonomiskt utrymme för att arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism. En annan aspekt har att göra med att många individer inom de våldsbejakande miljöerna rör sig mellan olika kommuner.

Utmaningar

En fråga som ofta återkommer vid seminarierna är: När är det dags att agera? Det finns många dilemman och svåra gränsdragningar kopplade till grundlagsskyddade fri- och rättigheter kontra vikten av att i ett tidigt skede förhindra radikaliserings och ett destruktivt beteende med risk för individens egen eller andras säkerhet och välmående. Ett av målen med seminarierna har varit att synliggöra dessa dilemman och att det behöver finnas utrymme för djupare diskussioner och svåra avväganden.

Vid de utvärderingar som gjordes efter varje seminarium, svarar deltagare på frågan om de saknade något inslag. En del deltagare efterfrågar konkreta verktyg hur man kan arbeta med dem som är på väg att radikaliseras. Ett uttryck för detta är att man vill ha check-listor. De metoder som efterfrågas ska vara enkla att ta till sig, samtidigt som fenomenet i sig är komplext.

När det gäller mer konkret vägledning till kommunerna om utmaningar som de möter i sin vardag är erfarenheten från seminariedeltagarna att de önskar stöd från nationell nivå och inte minst från ansvariga centrala myndigheter.

Två aktörer som framhävs som centrala i arbetet mot våldsbejakande extremism är skolan och socialtjänsten. Det ligger i skolans kärnuppdrag att främja demokratin genom att lära ut en demokratisk värdegrund och fostra demokratiska medborgare. Att lära elever om källkritik och medie- och informationskunskap är exempel på hur skolan kan stärka demokratin. Under de 24 seminarier samordningen har genomfört har yrkesverksamma inom skolan och socialtjänsten berättat om sina utmaningar i det dagliga arbetet. Om man bortser från hinder kopplade till informationsdelning och sekretess finns det några återkommande frågor.

Många kommuner behöver stöd från centralt håll i enskilda ärenden. Ofta gäller det individärenden kring radikaliserings, avhopp och återvändare. Vissa ärenden behöver inte gälla enskilda personer utan

hur kommunen ska hantera frågetecknen kring vissa föreningar, ut-hyrning av kommunala lokaler etc.

4.8 Nationell utbildning för lokala praktiker

Bakgrund

Behoven av, och efterfrågan på, forskning och forskningsanknuten utbildning har formulerats i ett flertal utredningar och direktiv från regeringen. I direktiv till samordningen (dir. 2014:103) framgår att i uppdraget ingår att ”genomföra riktade utbildningsinsatser”.

Som tidigare beskrivits besökte samordningen under 2015 och 2016 flertalet av landets kommuner i syfte att uppmärksamma problematiken kring våldsbejakande extremism. Många kommuner hade bristande kunskap och saknade kännedom om att det fanns personer som hade kopplingar till våldsbejakande miljöer i den egna kommunen. I andra kommuner fanns redan erfarenhet av våldsbejakande miljöer samt om återvändare och deras anhöriga. Problemen hade börjat identifieras, men många kommuner saknade kunskap om hur de skulle arbeta med personer som hade kopplingar till våldsbejakande miljöer.

I takt med att efterfrågan på kunskap ökade erbjöd olika externa aktörer utbildningar inom området. Samordningen kontaktades av kommuner som ville få hjälp med att välja seriösa och kvalitetssäkrade utbildningar. Efterfrågan fanns också bland statliga myndigheter som påbörjat sitt arbete mot våldsbejakande extremism. Behovet rörde främst kunskap om våldsbejakande extremism i allmänhet, mer specifikt om de olika miljöerna och kunskap om beprövade förebyggande metoder.

Mot bakgrund i uppdraget till samordningen och den efterfrågan som fanns tog samordningen initiativet till en mer genomgripande utbildningssatsning. Samordningen ville erbjuda en kvalitativ forskningsbaserad utbildning, med teoretisk kunskap i kombination med erfarenhetsbaserad metodik som gick att applicera i det lokala vardagsarbetet. Av denna anledning var det naturligt att vända sig till universitetsvärlden för att initiera en utbildningssatsning. Valet föll på Lunds universitet, som redan hade ett utvecklat koncept och tydliga planer på att erbjuda uppdragsutbildningar om våldsbejakande extremism. Valet av Lunds universitet byggde också på en vilja att ha en geografisk spridning. Samordningen hade redan ett etablerat sam-

arbete med forskare från Stockholm och Uppsala. I Göteborg hade Segerstedtinstitutet ett pågående uppdrag från regeringen.

I samarbete med Lunds universitet utformades en kurs på 7,5 högskolepoäng (motsvarande 5 veckors heltidsstudier), där kursdeltagarna efter avslutad kurs erhöll diplom. I kursen *Våldsbejakande extremism i Sverige – individ, samhälle, ideologi och praktik* har kursdeltagarna fått lyssna till och diskutera med föreläsare från bland annat Uppsala universitet, Försvarshögskolan, Stockholms universitet, Totalförsvarets forskningsinstitut och Karolinska institutet. Deltagarna har även fått möta representanter från andra myndigheter som arbetar med ämnet, exempelvis Socialstyrelsen, Nationella samordningen och offentliga utredare. Deltagarna har också vid två tillfällen fått träffa personer med egna erfarenheter från våldsbejakande miljöer.

Kursen har utbildat 54 personer från hela Sverige, samt en person från norska kriminalvården. Deltagarna arbetar som samordnare, poliser och kuratorer samt inom Kriminalvården och socialtjänsten samt med chefs- och projektuppdrag. Under utbildningens gång har kursen utvärderats kontinuerligt. Kursen har gått på kvartsfart över 20 veckor (exkluderat ett sommaruppehåll) och deltagarna har förväntats lägga 2–4 timmar i veckan på sina studier.

Enligt kursutvärderingar riktade både till elever, lärare och externa föreläsare har utbildningen varit framgångsrik.

Röster om extremism

OROSTELEFONEN

Röster om extremism

Orostelefonen

Rädda Barnen bemannar Orostelefonen mot radikalisering på uppdrag av samordningen. Två av de samtalsstödjare som arbetar med Orostelefonen verksambhet är här intervjuade. Det ligger i sakens natur att de inte namnges.

Hur kan ett typiskt samtal låta? Och hur talar ni med den som ringer?

Vi har en samtalsmall som vi alltid utgår ifrån och den bygger ju på att vi ska ta reda på lite bakgrundsinformation i det specifika fallet. Men sedan har vi också fokus på inringaren, vad består oron i och hur kan vi stödja den personen under samtalets gång. Vi frågar också om det finns andra stödinsatser i personens närhet och hur länge personen varit orolig, om barn är inblandade och om det finns andra som delar samma oro. Vi frågar också om det hänt något speciellt som gjort att uppringaren kontaktar oss just nu.

Har ni via Orostelefonen haft kontakt med personer som själva varit indragna i våldsbejakande extremism?

Ja, det har vi, även om de inte varit så många. De som valt att ringa oss har mestadels varit människor ur högerextrema grupperingar. Vi har inte haft några samtal från personer ur religiöst profilerade extremgrupper. Däremot så har vi haft flera kontakter med föräldrar och syskon eller professionella (socialsekreterare och lärare) i familjernas närhet. Men det har inte varit så många som hört av sig när det handlat om återvändare från Syrien eller Irak. Sammanfattningsvis så har det därför oftast handlat om samtal från familjen och omgivningen när ett barn upplevts ha dragning till den högerextrema miljön. Vår slutsats är därför att det är mycket svårt att nå människor från den religiöst extrema miljön, i praktiken resande eller återvändare.

Vad har ni då för råd att ge en orolig förälder?

Det är svårt att ge några generella råd eftersom varje samtal är unikt. Alltså anpassar vi samtalen och till tips vi kan ge till just det specifika samtalet. Ibland ringer man kanske bara för att få sin oro bekräftad. Man vill ha reda på om det man känner och anar är verkligt helt enkelt. Andra gånger kanske någon ringer tillsammans med en kommunal aktör, en socialsekreterare eller liknande. De olika ärenden som det handlar om skiljer sig alltså åt och därmed de tips vi kan ge. Rent generellt kan vi dock säga att – när till exempel en förälder till en ung människa frågar om man ska släppa kontakten med sitt barn, att det är viktigt att *inte* släppa den kontakt, om än sköra, man har. Vi brukar trycka på hur viktigt det är med en anhörigkontakt. Den forskning som finns på det här svåra området bekräftar också vikten av att in i det längsta inte släppa anhöriganknytningen.

En del av dem som ringer är personen som arbetar i skolans värld. Går det att sammanfatta vilka frågor de ställer?

Det kan vara allt ifrån åsikter eller idéer som man uppfattar som avvikande i skolan och att man känner oro utifrån det och när man ringer oss vill man veta om oron är befogad eller inte.

Tycker ni att verksamheten med Orostelefonen känns viktig?

Ja, tveklöst. Vi vet att den kan vara en första ingång jämfört med att t.ex. kontakta socialtjänsten. Man måste förstå att det är ett stort steg att kontakta en myndighet lokalt eftersom det handlar om mycket svåra saker där skuld och skam är ständigt närvarande. Att ringa anonymt är lättare, och att inte bli utfrågad och ifrågasatt vid en första öppning likaså. Telefonen gör att man vågar berätta.

5 Arbetet på den nationella och internationella nivån

5.1 Den nationella nivån

5.1.1 Referensgruppen

Samordningen har haft en referensgrupp för kunskaps- och informationsutbyte som bestått av 17 myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting, Forum-idéburna organisationer med social inriktning som representant för civilsamhället och tre departement i Regeringskansliet.

Av regeringens direktiv (dir. 2014:103) för samordningen framgick att en referensgrupp skulle inrättas för kunskaps- och informationsutbyte. Regeringen pekade på att ett antal myndigheter hade betydelsefulla roller i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Regeringen lyfte fram även kommunernas roll samt att flera ideella organisationer gör viktiga insatser för att förebygga våldsbejakande extremism. I direktivet namngavs flera myndigheter som skulle ingå i referensgruppen. Därutöver gavs nationella samordningen möjlighet att utöka referensgruppen med andra myndigheter, organisationer inom det civila samhället och experter vid universitet och forskningsinstitutioner. Samordningen har under åren byggt ut referensgruppen med ett flertal myndigheter och med en representant för civilsamhället. I dag ingår följande myndigheter och organisationer i referensgruppen: Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Forum-idéburna organisationer med social inriktning, Försvarshögskolan, Kriminalvården, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för stöd till trossamfund, Polismyndigheten, Segerstedtinstitutet, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens medieråd, Statens skolverk, Sveriges Kommuner och Landsting, Säkerhetspolisen och Totalförsvarets forskningsinstitut. Från Regerings-

kansliet deltar representanter för Justitiedepartementet, Kulturdepartementet och Utrikesdepartementet.

Av samordningens verksamhetsrapport som presenterades i juni 2016 framgår att referensgruppen under perioden oktober 2014 till juni 2016 haft sju möten (Samordningen 2016c). I rapporten ges en kort beskrivning av innehållet för respektive möte.

Från hösten 2016 till december 2017 har 10 referensgruppsmöten genomförts. Vid varje möte redovisar samordningen aktuella frågor och pågående arbete. Bland annat har samordningen presenterat och diskuterat inriktningen av samordningens arbete inför hösten 2016 och för verksamhetsåret 2017. Samordningen har även redovisat huvudprinciperna för och de överväganden som gjordes i arbetet med delbetänkandet som lämnades till regeringen i december 2016. Referensgruppens ledamöter hade möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på utkast till betänkandet. Ett annat exempel på frågor i referensgruppen var en presentation av Orostelefonen som drivs av Rädda Barnen och möjligheten att vidarelotsa samtal till kommuner eller organisationer så att de som söker stöd kan få adekvat fortsatt stöd och råd. Samordningen bjöd också in till ett extra referensgruppsmöte för att få möjlighet att diskutera och höra referensgruppens uppfattning i några konkreta ämnesområden. Det avsåg utkast till handledning för framtagande av lokal lägesbild och handlingsplan i kommunerna, behovet av nationellt expertteam (insatsteam) samt behovet av handbok/vägledning till första linjens personal. Även Regeringskansliet har haft en stående punkt. Myndigheterna har redovisat sina rapporter baserade på regeringsuppdrag.

5.1.2 Vikten av informationsdelning

En välfungerande samverkan mot våldsbejakande extremism och terrorism förutsätter tillgång till information för att kunna genomföra ett effektivt arbete. Samordningen identifierade tidigt behovet av en fungerande informationsdelning lokalt för att utveckla samverkan mot våldsbejakande extremism. Informationsdelningen behövs som underlag för att till exempel ta fram en gemensam lokal lägesbild, kunskap om återvändare eller personer som är i behov av stöd för att kunna lämna extremistiska miljöer. Vid de kommunbesök som inleddes under 2014 och som fortsatt under hela samordningens arbete

har många kommuner uppgett att bristen på kunskap om förekomsten av våldsbejakande extremistiska grupperingar och om återvändare från främst Syrien och Irak utgör ett hinder för att ta fram en lokal lägesbild eller kunna agera och stödja enskilda individer.

Samordningen har vid ett flertal tillfällen lyft denna problematik med myndighetsledningarna för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Detta skedde vid ett första tillfälle i januari 2016. Därefter har samordningen lyft frågan vid ett flertal tillfällen med myndighetsledningarna. Samordningen har också i flera andra sammanhang fört fram problematiken, bland annat i möten med Kulturdepartementet och referensgruppen.

I samordningens framtagna Nationella strategi mot våldsbejakande extremism, som presenterades vid ett seminarium i Almedalen i juli 2016, poängterades att samverkande aktörer bör säkerställa möjligheterna att inom ramen för gällande lagstiftning dela information för att förebygga och motverka våldsbejakande extremism (Samordningen 2016a). Tillgång till information är avgörande för att kunna genomföra ett effektivt arbete mot våldsbejakande extremism.

Inför bildandet av nya Polismyndigheten den 1 januari 2015 slöts en överenskommelse mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om bland annat att överlämna information. Säkerhetspolisen överlämnar en regional underrättelsebild kontinuerligt till Polismyndigheten. Polismyndigheten har sedan en upprättad rutin för hur information ska lämnas vidare inom myndigheten, men poliser i lokalpolisområdena har vid åtskilliga tillfällen framfört att de inte har fått del av informationen utan att den ”fastnat” på vägen. Polismyndigheten har vidtagit ett flertal åtgärder för att såväl i det korta som längre tidsperspektivet skapa goda möjligheter för informationsdelning lokalt mellan polisen och kommunen. Samverkan mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har intensifierats under 2017, särskilt i de utsatta områdena, för att underlätta informationsdelning till den lokala polisen. Samordningen har erfarit att Säkerhetspolisen sedan hösten 2017 lämnar direkt information till personalen vid lokalpolisområdena, vilket har underlättat arbetet lokalt.

Den 19 april 2017 bjöd samordningen in till ett möte om informationsdelning. Inbjudna var Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Myndigheten för samhällsskydd- och beredskap samt representanter för de fyra kommuner som har Kunskapskus. Syftet med mötet var att belysa möjligheten

för Polismyndigheten att med nuvarande lagstiftning lämna information om återvändare och om personer som bedöms radikaliserats till kommunerna. Syftet var också att utbyta och uppdatera kunskap om hur informationsdelning sker i dag och få till stånd en gemensam läges- och problembild samt diskutera vad vi gemensamt kan göra för att underlätta informationsdelning. Polismyndigheten beskrev hur de bedömer förutsättningarna med nuvarande lagstiftning att dela information med stöd av 10 kap. 27 § i offentlighets- och sekretesslagen (generalklausulen).

En fråga som lyftes fram var svårigheten att bl.a. kunna göra en intresseavvägning när Polismyndigheten inte känner till kommunens intresse eller hur kommunen kommer att använda informationen. Det finns således svårigheter för Polismyndigheten att bedöma sekretessskyddet, dvs. att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Kommunerna redovisade att de får begränsat med information från Polismyndigheten för att kunna vidta åtgärder inom ramen för gällande lagstiftning. Kommunerna redovisade att de inte heller har närmare kännedom om vilken information de skulle kunna få del av. Därefter följde en diskussion om vilken information som kommunen skulle behöva för att kunna vidta åtgärder.

Socialstyrelsen beskrev möjligheten att vidta åtgärder utifrån socialtjänstlagen. Rör det personer under 18 år finns förutsättningar och åtgärder kan vidtas, t.ex. orosanmälan, stödja föräldrar och arbeta med ungdomen. För unga vuxna eller vuxna, när det inte är några barn inblandade, finns det, enligt Socialstyrelsen, inte mycket att göra om personen är över 21 år. Socialtjänstlagen är då frivillig. För individer över 21 år kan man inleda en kontakt, motivera dem till att söka hjälp, men avböjer personen kontakt, kan socialtjänsten inte inleda en utredning. Socialstyrelsen betonade att kommunens och socialtjänstens uppgift är att skydda individen när den inte kan skydda sig själv. Staten ska skydda samhället ifrån individer som kan skada samhället. Denna fördelning måste förtydligas mer, vem som ska skydda vem och vad det innebär.

I samordningens handledning och rekommendationer för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan som presenterades i maj 2017 beskrivs kortfattat förutsättningarna för att Polismyndigheten ska kunna lämna ut information med stöd av 10 kap. 27 § i offentlighets- och sekretesslagen (Samordningen 2017a):

För att både ta fram och följa upp lägesbilden, är Polismyndigheten en viktig informationskälla. Polismyndigheten får också del av information från Säkerhetspolisen och har därför en särskilt bred kunskapsbild. De uppgifter som är aktuella för kommunen och dess lägesbild är som regel av mer övergripande natur, till exempel förändringar i den lokala extremistmiljön. För den typen av uppgifter är sekretessproblemen som regel små (Brå 2016). Det kan ändå uppkomma frågetecken kring sekretess, nämligen att de uppgifter som är viktiga för kommunen är skyddade av sekretess.

Den regel som Polismyndigheten tillämpar för relevanta uppgifter för kommunens lägesbild är den så kallade generalklausulen (10 kap. 27 §) i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt denna regel ska Polismyndigheten göra en intresseavvägning: De uppgifter som kommunen efterfrågar ska lämnas ut av Polismyndigheten om det är uppenbart att kommunens intresse har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. För att Polismyndigheten ska kunna göra denna intresseavvägning måste den ha kunskap om kommunens behov av uppgifterna. Det är därför angeläget att kommunen är tydlig mot Polismyndigheten hur det förebyggande arbetet är organiserat lokalt; att det finns en lokal samordnare, vilken roll denna har, rekommendationen från Nationella samordnaren om lägesbilder och handlingsplaner samt vilka åtgärder som kommunen kan sätta in beroende på vilka risker och problem som ska hanteras.

Samordningen har också tagit fram en promemoria med syftet att på ett övergripande plan informera Polismyndigheten om kommunernas behov av uppgifter till framför allt lägesbilden. Skrivelsen skickades till Polismyndigheten och alla lokala samordnare/kontaktpersoner under juli 2017.

Frågan om brister i informationsdelning mellan bland annat Polismyndigheten och kommunerna har under senaste året lyfts fram i många olika sammanhang. Detta har lett till att ett flertal åtgärder vidtagits, utöver de initiativ som samordningen har tagit, för att underlätta informationsdelning. Nedan lämnas några exempel.

I februari 2017 lämnade Polismyndigheten en hemställan till Justitiedepartementet om att göra en översyn av möjligheterna till ett mer effektivt och rättssäkert informationsutbyte mellan samverkande myndigheter (2017-02-24, A089.382/2017 ”Hemställan om lagändring föranledda av regeringens strategi mot terrorism: Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism”, skr. 2014/15:146).

Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna slöt en blocköverskridande överenskommelse i början av juni 2017. Utgångspunkten är den tidigare överenskommelsen från december 2015 samt den natio-

nella strategin mot terrorism som beslutades i augusti 2015. I juniöverenskommelsen berörs en rad områden, bland annat lyfts fram att nu gällande sekretesslagstiftning innebär begränsningar i informationsutbytet mellan polis och socialtjänst.

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 att tillsätta en särskild utredare som ska utreda och lämna förslag till förändringar av de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för bland andra Polismyndigheten, socialtjänsten och Transportstyrelsen i arbetet mot terrorism (dir. 2017:75). Utredaren ska analysera de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för myndigheter och andra aktörer vid samverkan mot terrorism. Utredaren ska också kartlägga myndigheternas och aktörernas behov av förbättrade möjligheter att utbyta information och utreda hur behovet ska kunna tillgodoses på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Regeringen gav den 20 juli 2017 Polismyndigheten i uppdrag att redovisa hur och i vilken utsträckning informationsutbyte sker med kommuner och relevanta myndigheter i syfte att motverka terrorism. Polismyndigheten ska även analysera och redovisa vilka ytterligare åtgärder myndigheten kan vidta för att utveckla informationsutbytet, med såväl Säkerhetspolisen som andra aktörer, inom ramen för nu gällande lagstiftning. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2017.

5.1.3 Forskning och nätverk

Våldsbejakande extremism utgör ett påtagligt och växande hot mot det öppna och demokratiska samhället. I syfte att stärka den nationella samordningens arbete fick samordningen 2015 ett tilläggsdirektiv med utökat uppdrag, bland annat att inrätta ett nätverk av experter vars kunskaper och kontakter skulle gynna utvecklingen av det förebyggande arbetet (dir. 2015:27). Dessa experter har samlats i två olika forum: forskarnätverket och praktikernätverket. Samordningens erfarenhet är att när olika forskningsnätverk och praktikernätverk ska bildas är det viktigt att de är arbetande, vilket innebär att nätverken ska ha tydliga mål och uppdrag där idéer och beslut omsätts i praktisk handling, och inte nyttjas som en slags referensgrupp. Ett arbetande nätverk ökar både kvaliteten och intresset att engagera

sig i nätverket. Det är också viktigt att nätverken är inkluderande så att olika perspektiv får utrymme.

Inom ramen för praktikernätverket arrangerade samordningen i samarbete med Fryshuset och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i januari 2017 en konferens om förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism som riktade sig till kommunala kontaktpersoner, samordnare och praktiker.

Inom ramen för forskarnätverket har samordningen initierat flera forskningsprojekt som syftat till att öka kunskapen om våldsbejakande extremism och inspirera till flera tvärvetenskapliga samarbeten. Ett projekt initierades vid Uppsala universitet med fokus på hur politiskt motiverade ensamagerande individer och högerextrem terror kan förstås och bekämpas (Gardell, Löow och Dahlberg-Grundberg 2017). Vidare tog samordningen initiativ till en samhällsvetenskaplig antologi om våldets sociala dimensioner som vänder sig till studenter och praktiker (Edling och Rostami 2016) och vid Institutet för framtidsstudier har ett projekt med syfte att ta fram en forskningsöversikt över empirisk forskning om utträden från våldsbejakande extremism genomförts (Carlsson 2016).

Samordningen har tidigare också initierat två projekt vid Försvarshögskolan om förebyggande av våldsbejakande extremism på lokal nivå (Försvarshögskolan 2015a) och islamistisk extremism i sociala medier (Försvarshögskolan 2015b).

I juni 2017 tog samordningen tillsammans med Lunds universitet och Riksbankens Jubileumsfond initiativ till ett kunskapsseminarium om hur man kan identifiera luckor i forskningen och med gemensamma krafter verka för att kunskapsläget om islam, muslimer och politisk islam förbättras.

Inom ramen för forskarnätverkets uppdrag samlades under hösten 2016 forskare från olika vetenskapliga discipliner och forskningsområden till ett idéseminarium. Syftet med seminariet var att diskutera befintlig forskning om våldsbejakande extremism och ge förslag på framtida forskningssatsningar som i förlängningen kan stärka samhällets förebyggande förmåga. Seminariet mynnade ut i en forskningsöversikt i antologiform (SOU 2017:67). I antologins 14 kapitel medverkar 23 forskare från elva olika lärosäten med syfte att ge en översikt över en del av den forskning som bedrivs om våldsbejakande extremism och närliggande fenomen. Förutom förslag på forskningssatsningar på specifika frågor visar forskningsöversikten att forsk-

ning om våldsbejakande extremism behöver förstärkas såväl horisontellt som vertikalt. En rad angelägna forskningsområden pekas ut i antologin.

5.1.4 Samverkan med civilsamhället

Aktörer i det civila samhället utgör inte bara röstbärare för olika grupper och därigenom en kraft som stärker demokratin. De är ofta verksamma i sårbara sammanhang där även individer i våldsbejakande extremistmiljöer finns. Civilsamhället har en förmåga att bygga förtroende hos dessa individer, vilket myndigheter och kommuner i de flesta fall saknar, och samverkan med civila samhällets aktörer är därför en förutsättning för ett effektivt förebyggande arbete.

Under 2017 har samordningen vidtagit en rad åtgärder nationellt. Bland annat ingår numera Forum för idéburna organisationer med social inriktning i samordningens referensgrupp tillsammans med nationella myndigheter, och deltog för första gången den 5 april 2017. Kontaktskapande möten med till exempel LSU, Riksidrottsförbundet och Svenska kyrkan har genomförts. Goda kontakter med flera muslimska riksorganisationer har etablerats och möjligheten att verka genom dem bör tas tillvara på lokal nivå. I dag har flera trossamfund utsett kontaktpersoner för arbetet på nationell nivå. Utöver det kommer Rädda Barnens Orostelefon mot radikaliserings (se kapitel 4), praktikernätverket, och all rådgivning till lokala aktörer som Samordnaren erbjudit och förmedlat. Allt detta främjar samverkan på nationell nivå, och sänder en viktig signal till offentliga aktörer att samverkan med civilsamhället är både önskvärd, möjlig och sanktionerad.

Ett specifikt initiativ som Myndigheten för stöd till trossamfund har tagit tillsammans med nationella samordningen handlar om att skapa ett nationellt resursnätverk inom ramen för muslimsk självvård. Ett sådant nätverk kan till exempel kopplas upp mot Orostelefonen och utgöra en regionaliserad plattform där kvalitetssäkrad kunskap och kompetens finns att tillgå. Ett annat alternativ är att det administreras centralt inom ramen för nationella insatsteam (se kapitel 9).

När det gäller individer som vill lämna extremistmiljöer spelar civilsamhällesaktörer en viktig roll. Kunskapen som finns om avhopp-parverksamhet visar att en framgångsfaktor för att lämna våldsbejakande extremism är individens motivation. Det är svårt förutom-

stående, däribland myndigheter, att förmå individer att vilja lämna våldsbejakande extremism. Därför har samordningen arbetat i nära dialog med aktörer i civilsamhället som är nationellt verksamma inom området, vilket är en förutsättning för att lyckas med avhopparverksamhet. Civilsamhällets aktörer är också viktiga när det gäller frågan om återvändare samt anhöriga till individer i extremistmiljöer (se kapitel 4).

Det är vidare angeläget att på olika sätt motverka propaganda från och rekrytering på sociala medier till våldsbejakande extremistmiljöer. Det handlar dels om att stärka källkritisk förmåga hos barn, unga och vuxna, samt lära dem hur man kan identifiera propaganda, vilket Statens medieråd och Skolverket har tagit fram material för.

5.2 Internationellt samarbete

Bakgrund

Våldsbejakande extremism är en global utmaning som kräver internationell samverkan. Genom ett nära utbyte med kollegor och verksamheter har samordningen fått kunskap om metoder som visat goda resultat i andra länder. Beroende på vilken nivå man arbetar med våldsbejakande extremism finns det ett antal välkända och etablerade organisationer, forum och nätverk, både statliga och icke-statliga, som genererar forskning och metoder för att motverka våldsbejakande extremism och terrorism. Det har även funnits intresse från andra länder att ta del av Sveriges förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism, framför allt samordning mellan lokal, regional och statlig nivå har uppmärksammats. Det gäller även Sveriges unika angreppssätt med åtgärder på den stärkande nivån där syftet är att värna demokratin och förebygga våldsbejakande extremism på ett tidigt stadium.

På mellanstatlig nivå finns ett antal organisationer som samordningen har samverkat med, bland andra Global Counterterrorism Forum (GCTF), en organisation som inrättats för att utbyta erfarenheter och kunskap på strategisk nivå. Kopplat till GCTF finns Hedaya Center of Excellency, som arbetar med att främja dialog, utbildning och forskning inom våldsbejakande extremism. På EU-nivå har samordningen främst samverkat med organisationerna, Radicalisation Awareness Network (RAN) och The Policy Planners Network on

Countering Radicalisation and Polarisation (PPN), som arbetar med strategier och kunskapsutbyte på en hög tjänstemannanivå.

Samordningen har även deltagit i konferenser och studiebesök runt om i världen på olika nivåer, bland annat i Washington, New York, Amman, Paris, Nice, Bryssel och Houston. Samordningen har också arrangerat resor för praktiker till London och Århus för att närmare studera det brittiska arbetet på strategisk nivå och arbetet i Århus på en mer praktisk nivå. Samordningen har också varit i Wien vid flera tillfällen för att inhämta erfarenheter.

Samordningens internationella samverkan har i Sverige bland annat resulterat i erfarenhets- och kunskapsutbyte, ökad forskning, etablering av Kunskapshuset som pilotmodell och i Stödtelefonen som senare bytte namn till Orostelefonen. För närmare beskrivning av respektive verksamhet, se andra avsnitt i betänkandet.

Radicalisation Awareness Network

Europeiska kommissionens nätverk RAN samlar praktiker från hela Europa som arbetar förebyggande mot våldsbejakande extremism. Förutom yrkesgrupper som polis och kriminalvårdare ingår i nätverket lärare, socialsekreterare, lokala myndighetsföreträdare, forskare och olika personalgrupper inom hälso- och sjukvården.

Från Sverige deltar representanter från myndigheter, kommuner och organisationer från civilsamhället. RAN-nätverket möjliggör erfarenhetsutbyte mellan olika yrkesgrupper och medlemsländer inom EU. Målet med nätverket är att samla kunskap och erfarenheter och utifrån det utveckla metodstöd till personer som arbetar i första linjen och ge policyrekommendationer till beslutsfattare.

RAN är strukturerad utifrån nio tematiska arbetsgrupper. Arbetsgrupperna drivs av en kommitté, the RAN Steering Committee (RAN SC) bestående av ledarna för arbetsgrupperna samt the RAN Centre of Excellence (RAN CoE) som finansieras av Europeiska kommissionen och som ansvarar för praktiska och administrativa frågor och att hålla ihop arbetet.

Arbetsgrupperna är indelade enligt följande teman:

- Kommunikation och narrativ (Communication and Narratives working group)
- Utbildning (Education working group)

- Exit/avhopp (EXIT working group)
- Unga, familjer och lokalsamhällen (Youth, Families and Communities working group)
- Lokala myndigheter/beslutsfattare (Local authorities working group)
- Kriminalvård (Prison and Probation working group)
- Polis och brottsbekämpning (Police and law enforcement working group)
- Minnet av terrorismens offer (Remembrance of Victims of Terrorism Working Group)
- Hälso- och sjukvård (Health and Social Care working group).

Möjligheterna för medlemsländernas representanter att utbyta kunskap och erfarenheter inom nätverket har bidragit till en starkare kollektiv förmåga att arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism inom EU.

Från samordningen har en medarbetare varit representerad i två av RAN:s arbetsgrupper: Unga, familjer och lokalsamhällen samt Hälso- och sjukvård. I mötet med representanter från andra medlemsländer i EU framgår att många länder är sökande i arbetet mot våldsbejakande extremism, när det gäller vilka metoder som kan vara framgångsrika. Erfarenheten är att det inte finns några snabba eller enkla lösningar på komplexa, globala utmaningar. Erfarenheten pekar dock tydligt på att framgångsfaktorn i arbetet till stor del ligger i de insatser som görs på lokal nivå. Det är i lokalsamhället som praktiker i första linjen har kunskap om sin närmiljö och kommer i kontakt med människor som kan komma att lockas till våldsbejakande extremistmiljöer.

Erfarenheten är att det är svårt att finna lösningar som fungerar i alla länder eftersom det finns skillnader i förvaltningskultur och lagstiftning. Ett exempel är RAN CoE:s manual om återvändare (Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families), som är riktad till praktiker. Den är skriven utifrån generella rekommendationer som måste anpassas till nationella, regionala och lokala förutsättningar (RAN 2017).

De flesta medlemsländer i EU har olika förutsättningar för hur arbetet mot våldsbejakande extremism kan bedrivas. Det kan handla

om lagstiftning, problembild, allmän opinion, förvaltningskultur eller resurser. De metoder och rekommendationer som RAN och andra organisationer och akademier ger måste fångas upp i Sverige och anpassas efter vår egen kontext. Det räcker förmodligen inte med att översätta en text från engelska till svenska för att den ska kunna användas effektivt av personer som arbetar i första linjen i Sverige. Här finns en utvecklingspotential. Förutom att anpassa internationella metoder och så kallad ”good practice” eller ”promising practice” behöver rätt personer inom första linjen få tillgång till materialet, och eventuellt också utbildningsinsatser kopplade till detta.

Röster om extremism
– frågor till imamen

**GÅR DET ATT
FÖRSTÅ RESANDET?**

Röster om extremism – frågor till imamen Går det att förstå resandet?

Smajo Sabat är verksam som imam på sjukhuset i Skövde och även tidigare arbetat som imam på kriminalvårdsanstalterna i Mariestad och Tidaholm.

Kan man förstå varför så många unga muslimer i Sverige under de senaste åren rest till främst Syrien och Irak för att begå våldshandlingar, främst som stridande i IS och liknande grupper?

Låt mig säga så här, för ett par år sedan hade jag besök av två Säpo-män på sjukhuset där jag jobbar, och då ställde dom samma fråga. Jag hade ju önskat att se med mina egna ögon dem som lämnat överflödet i Sverige för att åka och kriga för något man inte förstår. I regionen finns ju många olika sekter och stammar och alla säger att de slåss för islam. Men det är ju bara muslimer som har drabbats av striderna! Det är alltså helt absurt att de har rest. Fortfarande har jag själv ännu inte träffat någon som rest, men jag hör av andra imamer i Malmö, Göteborg och Stockholm, på konferenser osv., att det finns dom som har rest och återvänt. Men det finns inga listor eller så över dessa människor.

Med vad tänker du att det är som har drivit dem att resa?

Jag får ibland information, bland annat från imamer i Bosnien-Hercegovina, om killar som rest och återvänt och gemensamt är att det är killar som haft det svårt i livet. Jag menar killar som varit utanför, som inte varit med i gemenskapen, kanske också saknar utbildning. Dom har, tror jag, varit aktivt frustrerade. Men jag är också övertygad om att ingen av dom förstod vilka fälor som väntade där nere. Jag tror alltså att det handlar om utanförskap och en låg uppfattning om sitt liv och sin roll i livet. Jag har inget bevis, men jag tror kanske också att det finns krafter som står bakom, som har pengar, och på det sättet har lockat folk med att dom kommer att få mycket pengar när dom väljer att resa ner. Det går inte att utesluta att det varit så.

Vad skulle du som imam säga till en återvändare, hur skulle du bemöta en sådan person?

Jag ser som min uppgift och som min kallelse att göra allt för att hjälpa en sådan människa att förstå sin sanna uppgift i livet. Till exempel att genom samtal försöka förmå den personen att inse sina fel och misstag. Och att försöka få personen att omfatta den sanna kunskapen. Både om islam och om Sverige som samhälle. Min uppfattning är naturligtvis att de här människorna inte kan må bra efter vad de varit med om.

Är det ett bekymmer för er imamer i Sverige att så många ändå har rest?

Javisst, javisst. Naturligtvis är det ett bekymmer. Och den här termen ”islamisk extremism” som ibland förekommer är ju helt fel, det är ett missförstånd och en fördom. Men det var inte vi som gav det namnet. Det är vår uppgift att på alla sätt motverka extremistiska tendenser, alla dessa vilsna individer, men vi kan inte alltid nå alla. Men dom som kommer till våra lokaler och moskéer och som sticker ut på något sätt försöker vi naturligtvis leda in på den rätta normala vägen. Men som sagt vi kan inte nå alla. Och visst ser vi det som ett problem. Vi hade till exempel en ung kille i vår församling som flyttade till Göteborg för några år sedan och som jag hörde reste till Syrien och som också dödades där. Det var ett smärtsamt besked.

6 Från terror till demokrati och samordning

I detta kapitel undersöks dels de tre terrorstrategier som regeringen lanserat under den senaste tioårsperioden, dels de två regeringskrivelser om att värna demokratin mot våldsbejakande extremism som tagits fram under samma tid. En jämförelse görs med några utländska strategier. Syftet med avsnittet är att ta fram ett underlag för diskussionen i kapitel 9 om de fortsatta behoven för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

6.1 Tre terrorstrategier och två handlingsplaner för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Historiskt sett har våldsbejakande extremism betraktats som en straffrättslig fråga för rättsväsendet att hantera. Under 1990-talet började dock perspektivet breddas och frågan om demokratin utsatthet aktualiserades. Det var framför allt hotet från högerextremismen som motiverade det vidgade synfältet. Demokratiutredningen från 1997 (SOU 2000:1) belyste behovet av att stärka demokratin mot anti-demokratiska krafter (prop. 2001/02:80). Förutom högerextremism med dess främlingsfientliga och rasistiska program avsågs också anarkistiska rörelser som förespråkar våldsamma utomparlamentariska metoder. Det är riktningar som senare kom att benämnas vit makt-miljön respektive den autonoma miljön. Ännu hade den islamistiska extremismen inte blivit en fråga.

Under åren 2000–2004 hölls fyra regeringskonferenser där politiker och praktiker från hela världen möttes för att diskutera förebyggande åtgärder mot olika former av rasism och politisk extremism på internationell, nationell, regional och lokal nivå. För första gången började extremism på allvar bli en fråga för hela samhället (Löw 2017).

Det skulle dock inte dröja länge förrän regeringen under en tioårsperiod lanserar tre terrorstrategier och två policydokument för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Det är dessa som kommer att undersökas i det följande.

6.1.1 2008 års terrorstrategi

Terrorstrategins beståndsdelar

Den 7 februari 2008 överlämnade regeringen (Alliansen) till riksdagen skrivelsen *Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism* (skr. 2007/08:64). De åtgärder som strategin tar upp för att motverka terrorattentat är uppdelad i fyra nivåer:

- *Avvärja*, tar sikte på rättsväsendet uppgifter: från att spåra upp och avslöja terroraktivitet till att utreda och lagföra begångna brott.
- *Förebygga*, handlar om att förhindra våldsinriktad radikalisering samt att ge stöd till personer som vill lämna våldsbejakande miljöer.
- *Skydda*, är inriktat på den inre säkerheten och att upprätthålla samhällets funktionssätt.
- *Hantera konsekvenserna*, avser olika nivåers förmåga att förbereda sig för och hantera kriser.

Strategin behandlar först det avvärjande perspektivet, det traditionella arbetet för att bekämpa terrorism, eftersom det utgör ”kärnan” (s. 4). Men detta anges inte vara tillräckligt. En heltäckande strategi måste innefatta även förebyggande och skyddande åtgärder samt konsekvenshantering. Längre fram, i senare strategier, kommer det traditionellt avvärjande perspektivet att inte ha en lika framträdande roll; i stället betonas i högre grad en förebyggande inriktning.

Avvärja terrordåd

För att kunna få insyn i ofta slutna miljöer understryker strategin betydelsen av en utvecklad underrättelseverksamhet inom de brottsbekämpande myndigheterna. Även Försvarets radioanstalt och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten nämns.

Strategin redovisar olika initiativ som tagits eller är på gång. Några sådana exempel är utvecklingen på lagstiftningsområdet om olika hemliga tvångsmedel, till exempel hemlig rumsavlyssning, informationsutbyte och straffrättsligt samarbete mellan länder.

TVå viktiga samverkansorgan lyfts fram i strategin. Den ena är Samverkansrådet mot terrorism som leds av Säkerhetspolisen och i vilket en rad samverkande myndigheter ingår. Den andra är Nationellt Centrum för Terrorhotsbedömning (NCT) där Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten ingår. NCT tar löpande fram bedömningar över terrorhotet och vilka faktorer som ligger bakom.

Den avvärande delen av strategin innehåller även en rad åtgärder som i grund och botten är av förebyggande karaktär. Det gäller bland annat att motverka terrorfinansiering och att försvåra radikaliseringsprocesser på kriminalvårdsanstalter.

Förebygga terrordåd

Strategin intar ett grundläggande perspektiv för att motverka terrordåd (s. 14):

Faktorer som avsaknad av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter, miljöer präglade av våld och förtryck, kraftiga samhällsförändringar som genererar polariseringar mellan samhällsgrupper, utanförskap, avsaknad av institutioner för fredlig konflikthantering, förekomsten av extrema ideologier eller olösta konflikter utpekade ofta som särskilt bidragande till en miljö eller situation där terrorism kan få fäste. (...) Diskriminering, segregation, bristande social sammanhållning och upplevelser av utanförskap kan sannolikt bidra till förhållanden där de som förespråkar våld och extrema åtgärder lättare har att få gehör.

Strategins svar på dessa faktorer som leder till terror tar sikte på stora delar av samhällsbygget. Följaktligen hänvisas till regeringens insatser för att bryta utanförskapet genom integrationspolitik, sysselsättningspolitik, urban utvecklingspolitik, demokratipolitik, åtgärder mot diskriminering och annat brett och långsiktigt förebyggande arbete.

Strategin betonar även internationellt bistånd, kapacitetsuppbyggnad samt freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Delvis är det ett uttryck för den tidens säkerhetspolitiska doktrin att fred uppnås bland annat med ett insatsförsvaret inriktat på internationella uppdrag.

Enligt strategin måste dialoginstrumentet utvecklas i förhållande till civilsamhället för att diskutera vad som ryms in inom ramen för det demokratiska samhället och vilka gränser som ska gälla. En hänvisning görs till statsministerns samtal med muslimska företrädare i samband med publiceringen av teckningar på rondellhundar i svenska medier. Bakgrunden var att konstnären Lars Vilks hade avbildat en sådan hund med profeten Muhammeds ansikte. Efter det att teckningarna inte fått visas på en utställning på grund av rädsla för represalier, uppkom en debatt om yttrandefrihet. Bilder på rondellhunden publicerades i flera medier, vilket gav upphov till kraftiga protester.

När det gäller debatt, diskussion och förståelse och respekt mellan olika religioner och folkgrupper spelar civilsamhället en stor roll, enligt strategin. Det är tydligt att strategin på denna punkt hade dramatiken kring rondellhundarna i förgrunden. Betydelsen av rondellhundarna ska inte på något underskattas utan fick internationella konsekvenser, bland annat brändes svenska flaggan utanför svenska beskickningar. Lars Vilks har i sin tur utsatts för attentat och står fortfarande under personskydd av Polismyndigheten.

Enligt strategin ska en förstärkt gemensam värdegrund skapas för Sverige. Vidare ska förebyggande insatser mot våldsbejakande extremism inventeras liksom möjligheter att stödja personer som vill lämna sådana rörelser.

Strategin tar upp Säkerhetspolisens förebyggande kontaktverksamhet genom att öppet visa sig i våldsbejakande miljöer och sammanhang. Det gäller också Polismyndigheten där kontaktverksamhet är ett naturligt brottsförebyggande inslag. Lärare, föräldrar och religiösa ledare ska uppmärksammas på varningssignaler som kan tyda på begynnande radikaliserings.

Flera av de punkter som ryms under strategins rubrik om förebyggande åtgärder är mycket breda. För att referera till preventionspyramiden är de förebyggande i betydelsen att främja och stärka demokratin. Med tiden kommer regeringen att ge många uppdrag för att främja och stärka demokratin inom ramen för det förebyggande anslaget. I 2008 års strategi beskrivs det första uppdraget. Det är Forsvarshögskolan (2009) som ska göra en kunskapsöversikt om förebyggande insatser mot våldsbejakande extremism och radikaliserings.

Skydd mot terrordåd och att hantera konsekvenserna

Skyddet mot terrordåd tar i hög grad sikte på det som strategin benämner ”inre säkerhet” (s. 20). Det handlar om att bygga ett robust samhälle som förmår att stå emot svåra påfrestningar, vare sig det är terrorattentat, naturkatastrofer eller farsoter som orsakar omfattande person- eller sagskador. Vad strategin betonar är den då nya Myndigheten för samhällsskydd och krisberedskap och dess ansvar för farliga ämnen (kemiska, bakteriologiska, radiologiska och nukleära ämnen).

Visserligen påpekar strategin att det inte är möjligt att förutse och skydda sig mot alla tänkbara hot och kriser, men det går att skapa en struktur för att hantera de kriser och oförutsedda händelser som inträffar. Att hantera konsekvenserna handlar därför mycket om förberedelser, övning och att upprätthålla en insatsförmåga. Centrala begrepp är krishantering och krisberedskap.

Definition av terrorism

Enligt strategin rymmer strategin fler företeelser än planering och utförande av konkreta terrorattentat. Det gäller propaganda, spridning av våldsbudskap, insamling av pengar, annat stöd till terrorister eller deras familjer, indoktrinering, rekrytering samt utbildning i gerillakrigföring och bombtillverkning.

Vilka hot och risker tar strategin sikte på?

Enligt uppgifter från Säkerhetspolisen är det år 2009 ungefär 200 personer som aktivt stöttar våldsbejakande aktiviteter (refereras i skr. 2011/12:44). Antalet individer i extremistmiljöerna tenderar för tillfället att varken öka eller minska, skriver regeringen i sin kommentar över Säkerhetspolisens siffror (skr. 2011/12:44 s. 16). När 2008 års strategi lanseras ligger resandeströmmen till Syrien och Irak fortfarande i framtiden liksom terrordåden i Norge.

Strategin målar upp en historisk relief av attentatens Europa. Inhemska politiska schatteringar står för de flesta angreppen: grupperingar med separatistiska, anarkistiska eller vänsterextremistiska agendor. Målet är ofta symboler för den statliga maktutövningen, såväl byggnader som myndighetspersoner och förtroendevalda. Syftet är

inte alltid att döda utan att sprida skräck. Parallellt med den redan kända utvecklingen lyfter strategin fram en ny hotbild: Terrorattentat med starka kopplingar till extrema tolkningar av islam. Denna hotbild har vuxit fram sedan början av 1990-talet, men blivit en högst påtaglig realitet för en västerländsk allmänhet genom angreppet mot World Trade Center i New York 2001 ("Nine Eleven"). Den islamistiska terrorismen har fört attentaten "närmare vårt land i tid och rum" genom attentaten den 11 mars 2004 mot flera järnvägsstationer i Madrid och mot Londons transportsystem den 7 juli 2005 (s. 5). Strategin pekar på svårigheterna med den islamistiska extremismen eftersom mål och motiv inte längre är sprungna ur en geografisk eller politisk fråga utan kan vara mycket diffusa och långsiktiga. Massvåld och förstörelse synes vara ett mål i sig. Självordsattentat är ett led i den nya metodiken. Därigenom löper också civilbefolkningen en större risk att drabbas.

Strategin ser inte enbart på riskerna för attentat på hemmaplan. Sverige har också ett ansvar för att andra länder och befolkningar inte ska utsättas för attentat som planeras på eller assisteras från svensk mark. Med dessa skrivningar förebådar strategin den framtida utvecklingen med svenska resenärer till utländska krigshärdar. Det aktuella problemet som strategin tog sikte på var dock insamling av pengar (terrorfinansiering), spridning av propaganda eller annan stödjande verksamhet. Det är tydligt att terrorstrategin har den islamistiska extremismen i fokus medan vit makt-miljöns och den autonoma vänsterns aktioner inte räknas in under rubriken terror.

Hotnivån

Det direkta terrorhotet bedöms ändå "alltjämt vara relativt lågt", men det "som händer i våra grannländer i Europa kan hända också här" (s. 5). Hotbilden kan snabbt förändras och strategin hänvisar till turbulensen efter publiceringen av Muhammedkarikatyrerna i Jyllands-Posten under 2006. En svensk tidning hade under vintern utlyst en teckningstävling där det gällde att rita en karikatyr av profeten Muhammed. Efter påstådda påtryckningar från Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen stängdes tidningens webbplats ned. En omfattande debatt följde i spåren kring yttrandefrihet och censur.

Varför en strategi?

Ett större terrordåd skulle ställa det svenska samhället inför mycket stora utmaningar och påfrestningar. Strategin konstaterar visserligen att mycket redan har gjorts för att motverka attentat, men budskapet i strategin är att mer kan göras. Terrorhotet bedöms bestå under lång tid framöver. Traditionella insatser från rättsväsendet behöver kombineras med långsiktiga förebyggande åtgärder.

Integritetsaspekter m.m.

Strategin påtalar att alla åtgärder mot terrorism ska vara grundade i ”våra värderingar” i fråga om rättssäkerhet och ett fritt och öppet samhälle som tar ansvar för alla (s. 4). Några ledstjärnor är rättssäkerhet och skydd för de mänskliga rättigheterna samt att motverka diskriminering och fördomsfulla uppfattningar om vilka som står bakom terrordåd.

6.1.2 2012 års terrorstrategi

Terrorstrategins beståndsdelar

Fyra år senare, den 9 februari 2012, överlämnade alliansregeringen sin andra terrorstrategi till riksdagen genom skrivelsen *Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism* (skr. 2011/12:73). Som i den förra ingår begreppen ”ansvar” och ”engagemang” i titeln, men nu görs inte längre en uppdelning i att ansvaret ska vara nationellt medan engagemanget är internationellt. De åtgärder som strategin innehåller för att motverka terrorattentat är nu uppdelade i tre nivåer:

- *Förebygga*, handlar om att minska personers och gruppers vilja att begå eller stödja terrorbrottslighet. I det ingår också att stärka de demokratiska värderingarna. Målsättningen är att bidra till en fungerande demokrati, ett öppet samhälle där det finns förutsättningar för diskussion och debatt.
- *Förhindra*, tar sikte på rättsväsendets uppgifter att upptäcka och minska hot samt stoppa pågående attentat eller förberedelser. Till det kommer att utreda och lagföra begångna brott.

- *Förbereda* för det fall ett terrorattentat ändå inträffar. Förbereda innefattar att skapa ett adekvat skydd för individer och samhällsviktiga funktioner, IT-system och anläggningar. Förberedelsearbetet tar även sikte på att använda samhällets samlade resurser för att kunna hantera konsekvenserna av ett attentat.

Jämfört med 2008 års strategi lyfts det demokratistärkande perspektivet tydligare fram. Det är också i linje med att regeringen sedan dess tagit fram en handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2011/12:44). Den lanserades den 8 december 2011, det vill säga knappt ett år innan 2012 års terrorstrategi överlämnades till riksdagen. Handlingsplanen kommenteras nedan under särskild rubrik.

I stället för att ”avvärja” terrorattentat som i 2008 års strategi används begreppet ”förhindra”, men betydelsen är densamma. Att ”förbereda” för det fall ett terrorattentat ändå inträffar täcker den förra strategins ”skydda” respektive ”hantera konsekvenserna”. I förhållande till 2008 års strategi trycker regeringen i högre grad på att förbättra och öka sektorövergripande planering och övning för att på det sättet skapa skydd och stärka förmågan att motstå och hantera de störningar i samhället som kan bli följden av ett terrorattentat. Med andra ord har krisberedskapen fått större betydelse.

En annan skillnad mot 2008 års strategi är att de förebyggande åtgärderna listas före de förhindrande (avvärjande), vilket innebär att det förebyggande perspektiv vinner ökad terräng. I 2008 års strategi angavs brottsbekämpningen trots allt som ”kärnan” i arbetet mot terrorism.

Sedan 2008 års terrorstrategi har kunskapsläget förbättrats genom att Säkerhetspolisen och Brottsförebyggande rådet fått i uppdrag att närmare undersöka vit makt-miljön och den autonoma miljön (Brå 2009:15) och Säkerhetspolisen något senare den islamistiska extremismen (Säkerhetspolisen 2010).

Förebygga terrordåd

De brottsbekämpande myndigheternas ansvar för att förebygga och bekämpa terrorism fokuserar på den direkt säkerhetshotande verksamheten och inte på de argument och idéer med vilka den motiveras

och rättfärdigas. Uppgiften att förebygga terrorismens uppkomst och motverka drivkrafterna går därför utöver traditionella brottsförebyggande åtgärder. Vad strategin troligen menar är framför allt den brottsprevention som betecknas som situationell. Den preventionstanken går ut på att det redan finns motiverade gärningspersoner och det gäller därför att med situationella åtgärder försvåra terrordåd. Terrorstrategin är inriktad på ett betydligt bredare spektrum av förebyggande åtgärder av social och demokratistärkande natur. Skola, socialtjänst och kommuner nämns som viktiga förebyggande aktörer. Åtgärder som alltså är inriktade på idéer och föreställningar.

De förebyggande elementen redovisas i punktform. Det första som anges är att öka människors trygghet. En central punkt handlar om att stödja enskilda att undvika att bli indragna i våldsbejakande extremism och att få stöd om de vill lämna sådana miljöer. En annan punkt är att öka kunskapen om drivkrafterna bakom extremism, om rekrytering till sådana miljöer och internets betydelse.

En antydning till det som om några år (2014) kommer att resultera i det nationella samordningsuppdraget mot våldsbejakande extremism kan möjligen skönjas i 2012 års strategi: Samordning och samverkan ska förbättras mellan ”alla aktörer som arbetar med att förebygga terrorism, bl.a. genom ökad sektorövergripande planering” (s. 10). Fortfarande synes det dock företrädesvis gälla på lokal nivå och kopplingen till krisberedskap är tydlig.

Terrorstrategin från 2012 lyfter fram rättsväsendets förebyggande roll. Det gäller Säkerhetspolisens dialog- och kontaktverksamhet, och att polismyndigheterna deltar i sociala insatsgrupper tillsammans med bland annat socialtjänsten och storstadslänens dialogpolis (jfr även skr. 2011/12:44).

Definition av terrorism

Visserligen innehåller strategin inte någon definition av terrorism, men någon skillnad mot 2008 års strategi finns knappast. Strategin återger den etablerade indelningen i tre miljöer: vit makt, vänsterautonoma och våldsbejakande islamistisk extremism (s. 6). Det är dock knappast någon tvekan om att det är den islamistiska extremismen som i allt väsentligt avses till följd av att den i högre grad förknippas med

terrorattentat och att sprida skräck. Samma slutsats gjordes om 2008 års strategi.

Vilka hot och risker tar strategin sikte på?

Jämfört med vid tidpunkten för 2008 års strategi har två uppmärksammade dåd inträffat, det ena dessutom i Sverige. Den 11 december 2010 detonerade sprängladdningar på Bryggargatan och Olof Palmes gata i centrala Stockholm. Det var det första terrordådet med islamistiska förtecken som skett i vårt land. I december 2010 greps tre svenska medborgare som förberedde ett attentat mot en tidningsredaktion i Danmark. Ett halvår senare utför Anders Behring Breivik sina angrepp i regeringskvarteren i Oslo och på ungdomsläget på Utøya. Terrordåd har blivit en högst påtaglig realitet.

En viktig aspekt är att Breivik hade en högerextremistisk och anti-muslimsk agenda, medan som nämnts terrorstrategin både tidigare och senare i hög grad är inriktad mot den islamistiska extremismen. En förändring har också skett inom vit makt-miljön där det antisemitiska inslaget blivit mindre framträdande och delvis bytt plats mot allt kraftfullare anti-muslimska tendenser (skr. 2011/12:44). Det anti-muslimska draget återfinns även i radikala högerkretsar (Tamas 2016).

Det islamistiska hotet

Trots senare tids mycket allvarliga terrordåd är strategin nedtonad i betydelsen att den tydligt beskriver att flertalet terrorattentat utförs i konfliktområden utanför Europa. Som i 2008 års strategi redogörs för den islamistiska al-Qaida inspirerade terrorismen som strävar efter att uppnå ett stort antal civila dödsoffer. Visserligen bedöms terrorister ha mött hinder genom ett ökat globalt brottsbekämpande samarbete, men den minskade förmågan att genomföra storskaliga attentat har lett till ändrad taktik: mindre tränade och erfarna gärningspersoner genomför i stället mindre och mer begränsade attentat. Det är en utveckling som besannats efter 2012 när strategin skrevs. Dessutom har åtgärderna mot terrorism inneburit att avsikten och förmågan ökat hos våldsbejakande islamister att stödja eller begå terrordåd, enligt strategin.

Samtidigt nyanserar strategin hotet inom Europa; de flesta attentat utförs inte av al-Qaida-inspirerade gärningspersoner utan av sepa-

ratister samt anarkister och andra vänsterextremister och även aktörer med en anti-islamistisk agenda som Breivik. Han var också ensamagerande, en hotbild som särskilt lyfts fram i strategin.

Några år innan 2012 års strategi hade Försvarshögskolan (2009) gett ut en rapport som gav en något dystrare bild av den islamistiska extremismens utveckling på hemmaplan än regeringen och även Säkerhetspolisen (2010). Enligt denna mycket omtalade "Rosengårdsrapport" hade en allmän ökning av radikaliserings ägt rum under de senaste fem åren. Enligt rapporten får ungdomar i källarmoskéer del av extremistiska budskap med uttalat isolationistiska inslag. Även om det rörde sig om få radikaliserade individer bedömdes de ha stor inverkan på omgivningen. Radikaliserings lyftes inte enbart fram som ett problem i Rosengård utan även i Södra innerstaden, Lindängen och Fosie i Malmö. Samtidigt pekar rapporten på att "inget görs" mot radikaliserings och att samhällsdebatten är undermålig.

I 2008 års strategi betonades inte enbart riskerna på hemmaplan utan också att Sverige har ett ansvar även för att svenska terrorkopplingar inte ska drabba andra länder och befolkningar. Det aktuella problemet som strategin då tog sikte på gällde insamling av pengar (terrorfinansiering), spridning av propaganda eller annan stödjande verksamhet. Ett problem att ta på större allvar år 2012 är att personer i Sverige reser till konfliktområden för att få träning i väpnad strid. På den punkten förebådar strategin det omfattande resandet till krigshärdar i Syrien och Irak.

Hotnivån

Jämfört med 2008 års strategi har hotnivån höjts några grader. År 2008 bedömdes det direkta terrorhotet vara "relativt lågt", men strategin garderade med att de uppmärksammade dåd som inträffat i Europa också kan hända här. När 2012 års terrorstrategi skrivs finns det "en verklig risk för terroristattentat i Sverige eller mot svenska intressen" (s. 6). Strategin hänvisar till de nyss nämnda utförda attentaten bland annat i Sverige och Norge samt de avbrutna attentatsplanerna i Danmark.

Varför en strategi?

Strategin hänvisar till den förra från 2008 och påtalar behovet av uppdatering för att reagera på förändringar i omvärlden samt för att redovisa genomförda och kommande åtgärder.

Integritetsaspekter m.m.

Som i 2008 års strategi väger rättssäkerhetsfrågor och skydd för de mänskliga rättigheterna tungt. Det talas om proportionalitet, öppenhet och transparens: ”Genom att främja demokrati, tolerans, dialog och delaktighet kan vi skapa motstånd mot intolerans, diskriminering och utanförskap” (s. 8).

6.1.3 Nationell handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

I och med 2012 års terrorstrategi får som nyss nämnts demokratifrågorna en mer framträdande plats i arbetet mot våldsbejakande extremism. Året innan, i december 2011, lägger alliansregeringen fram en *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism* (skr. 2011/12:44): ”Det övergripande syftet med handlingsplanen är att långsiktigt värna och stärka demokratin och att därmed göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism” (s. 10). Enligt handlingsplanen måste medvetenheten om demokratin ”stärkas på alla nivåer i samhället och ett arbete måste bedrivas för att motverka grogrunderna till alla former av våldsbejakande extremism” (s. 6). Ett nyckelbegrepp som senare kommer igen är att mer precist ”stärka demokratin” inom ramen för det bredare anslaget att ”värna demokratin”. På det sättet ska grogrunden minska för att våldsbejakande extremism uppstår.

Handlingsplanen för att värna demokratin ligger i linje med de ovan redovisade punkterna i 2012 års terrorstrategi: Kunskapen om våldsbejakande extremism ska öka, åtgärder ska sättas in för att förebygga att personer ansluter sig till extremism och att underlätta för dem som vill lämna sådana miljöer. Till det kommer några specifika punkter från demokratisynpunkt: Medvetenheten ska öka om de värderingar som det demokratiska systemet vilar på. Arbetet med att

motverka grogrunderna för det ideologiskt motiverade våldet ska stärkas. Strukturerna ska utvecklas för samverkan mellan myndigheter, kommuner, organisationer och civilsamhället.

Extremistmiljöerna enligt demokratiplanen

Medan terrorstrategierna tydligt inriktas mot islamistisk extremism, har handlingsplanen mot våldsbejakande extremism ett bredare fokus och omfattar i högre grad även vit makt-miljön och den autonoma extremismen.

Några regeringsuppdrag har också initierats under paraplyet att värna demokratin mot våldsbejakande extremism: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (då Ungdomsstyrelsen) har fördelat medel till organisationer inom civilsamhället som genomför verksamhet för att stärka ungas demokratiska värderingar. Stöd har fördelats även till avhopparverksamhet och organisationer som genomför demokrati- och ledarskapsutbildningar för unga som kan agera som förebilder. I fråga om avhopparverksamhet hade Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor tagit fram förslag på hur samhället kan stödja unga som vill lämna våldsbejakande extremism (Ungdomsstyrelsen 2010:11). Forum för levande historia fick i uppdrag att ta fram och sprida metoder för att motverka att elever utvecklar odemokratiska värderingar. Ytterligare ett uppdrag till Forum för levande historia tog sikte på kartläggning av antisemitism och islamofobi. Ett annat uppdrag gällde Statens medieråd och hur unga kan stärkas och skyddas mot påverkan av antidemokratiska budskap via internet.

I ett annat regeringsuppdrag fick en utredare i uppdrag att ta fram ett utbildningsmaterial om förebyggande metoder mot våldsbejakande extremism; det som senare skulle bli Kunskapskompassen, riktad till yrkesverksamma inom skolan, socialtjänsten, kriminalvården, kommunerna och organisationer inom civilsamhället. Som tidigare nämnts föreslog utredaren bland annat att Brottsförebyggande rådet skulle få ett nationellt uppdrag att samordna det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism (SOU 2013:81). Så blev dock inte fallet, men tanken om en nationell samordnare fick fäste. Förslaget ledde fram till dagens nationella samordning genom att de första direktiven beslutades den 26 juni 2014 (dir. 2014:103).

Ytterligare ett regeringsuppdrag riktades till Försvarshögskolan och gällde att belysa goda exempel på förebyggande arbete med fokus på att individer ansluter sig till våldsbejakande extremism (Försvarshögskolan 2013).

I samverkan med Regeringskansliet har Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram lokala exempel på hur olika aktörer har motverkat och förebyggt våldsbejakande extremism (SKL 2010). Sedan dess har Sveriges Kommuner och Landsting fortsatt med att sprida goda exempel från kommuner både i Sverige och utomlands.

Det är under 2011 och 2012 som strategin mot terror går in i en ny fas genom ett större fokus på demokratifrämjande och stärkande insatser samt de brottsförebyggande frågorna. Civilsamhällets roll lyfts fram, vilket leder till olika stöd, som de nyss nämnda bidragen från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Under 2012 fördelade Allmänna arvsfonden medel till projekt som verkar för att förebygga att ungdomar utvecklar ett antidemokratiskt beteende. Nämnden för statligt stöd till trossamfund ger bidrag till stabila och livskraftiga trossamfund som verkar i enlighet med demokratins grundläggande värderingar. Handlingsplanen nämner också frivilligorganisationer som EXIT.

Handlingsplanen för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism är ett omfattande dokument (47 sidor), som kan sägas sammanfatta en mängd initiativ och åtgärder som på olika sätt främjar demokratin, underlättar integration, skapar meningsfull sysselsättning hos unga etc. Det innebär att den omedelbara kopplingen till att försvåra eller på annat sätt motverka våldsbejakande extremism inte alltid är uppenbar (Statskontoret 2015).

6.1.4 2015 års terrorstrategi

Terrorstrategins beståndsdelar

Den 27 augusti 2015 överlämnade regeringen (denna gång S och MP) en ny terrorstrategi, den tredje i ordningen under kort tid (skr. 2014/15:146): *förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism*. Målet med att undvika terroristattentat bedrivs på tre områden – *förebygga, förhindra och försvåra*. Förebygga och förhindra känner vi igen från 2012 års terrorstrategi. Enligt strategin ligger ett särskilt fokus på det förebyggande området: motverka radikaliserings och rekrytering

till extremist- och terrorgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. Inom ramen för den nationella samordningen mot våldsbejakande extremism har den förebyggande nivån förklarats avse *demokratistärkande åtgärder* samt *åtgärder som motverkar anslutning* till våldsbejakande extremism respektive *underlättar utträde* från sådana miljöer (SOU 2016:92).

Området *Förhindra* tar sikte på att motverka och minska förmåga och möjlighet att begå terroristattentat medan *Försvåra* handlar om att skapa och upprätthålla skydd för individer och minska samhällets sårbarhet för terroristattentat. Försvåra har ersatt förbereda, enligt 2012 års strategi. Av beskrivningen framgår att en hel del av de förhindrande och försvårande åtgärderna i grund och botten gäller förebyggande insatser genom situationell brottsprevention.

De tre områdena förebygga, försvåra och förhindra har också en internationell dimension som tas upp i strategin, där särskilt FN:s och EU:s roller lyfts fram.

Egentligen innehåller 2015 års terrorstrategi ytterligare ett område, det fjärde: *Hantera konsekvenserna av ett terroristattentat*. Även att hantera konsekvenserna har internationella dimensioner, bland annat genom den solidaritetsklausul som innebär en skyldighet för EU:s medlemsländer att bistå varandra i händelse av ett attentat.

Vilka hot och risker tar strategin sikte på?

Målet för all terrorbekämpning är ytterst att undvika att attentat genomförs. I den löpande texten tar strategin sikte på två dimensioner, dels enskildas fri- och rättigheter – människor ska kunna röra sig fritt, bära religiösa symboler etc. – dels det demokratiska systemet – våldshandlingar får inte destabilisera samhällen, skapa social oreda och skada institutioner.

Som i tidigare strategier kommer terrorhotet från den islamistiska extremismen. Hotbilden har förstärkts till följd av raden återvändare från konfliktområden. I strategin görs bedömningen att de flesta som återvänder inte har utvecklat en avsikt att begå terroristattentat. På senare tid har Säkerhetspolisen tonat ner risken med återvändare och i stället lyft fram faran med att det finns så många personer med ett våldsbejakande extremistiskt tankegod (Säkerhetspolisen 2017a och 2017b).

Som i tidigare strategier lyfts internet fram som ett centralt verktyg för att sprida propaganda för den al-Quaidainspirerade rörelsen. På bland annat extremistiska hemsidor uppmanas personer att utföra mindre attentat utförda med enkla medel som stick- och huggvapen, enklare skjutvapen eller bilar. Denna bedömning förebådar attentatet i Stockholm den 7 april 2017 när en lastbil användes som vapen. I strategin anges att det i sociala medier ses tecken på att våldsbejakande retorik och propaganda normaliserats, även hos mycket unga personer i Sverige. Enskilda personer riskerar att drivas till att begå våldshandlingar.

Terroråd har främst riktats mot länder som deltar i den USA-ledda koalitionen militära ingripanden i Irak. Ett svenskt militärt engagemang kan komma att påverka synen på Sverige som måltavla, påpekar strategin. Som i tidigare strategier anges ensamagerande gärningspersoner som ett potentiellt hot.

Varför en ny strategi?

När 2015 års strategi skrevs hade de europeiska terroråden börjat komma ännu närmare Sverige. Särskilt stor uppmärksamhet fick angreppet mot tidningsredaktionen Charlie Hebdo i Paris. Tolv personer på tidningen miste livet. Ett gisslandrama i samma stad fick dödlig utgång; fem personer föll offer för gisslantagarnas våld. En ensam gärningsperson gick till attack i samband med ett seminarium i Köpenhamn där konstnären Lars Vilks deltog. I fonden fanns de tidigare långt framskridna planerna på en terrorattack mot Jyllands-Posten och turbulensen kring rondellhundarna. Längre bort, men välkänt som turistland, drabbades Tunisien av två allvarliga terrorattentat.

Mot den bakgrunden konstateras i strategin att fler behöver göra mer, inte minst aktörer som tidigare inte haft en roll för att motverka terror. Om fler ska göra mer, och dessutom arbeta på olika sätt, förutsätts bättre samverkan. Strategin lyfter fram behovet av att insatser för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism och insatser för att förebygga terrorism hålls samman. Behovet av en ökad mobilisering och samverkan har dock redan i någon mån tillgodosetts eller i vart fall inlett genom att en nationell samordnare inrättades för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Det skedde den 26 juni 2014, det vill säga drygt ett år innan den nya terrorstrategin formulerades.

Strategin mynnar inte ut i några konkreta uttalanden om hur insatser för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism och insatser för att förebygga terrorism hålls samman. En hänvisning görs till de redan etablerade Samverkansrådet mot terrorism, det Nationella taktiska rådet, Nationellt centrum för terrorhotbedömning och samordningens referensgrupp samt samverkansformer inom ramen för krisberedskapen. Med undantag för krisberedskapen har dock dessa forum för samverkan lite att göra med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Tonvikten ligger snarare på att förhindra attentat.

Förebygga

I likhet med i någon mån 2008 års och framför allt 2012 års terrorstrategier betonar 2015 års strategi det förebyggande momentet. En hänvisning görs till det brottsförebyggande arbetet som tar sikte på orsakerna till brott och att dessutom begränsa möjligheterna att begå brott. Det förebyggande perspektivet enligt strategin har ett ännu tidigare fokus, att motverka radikaliseringsprocesser: ”Fokus ligger således på åtgärder som syftar till att minska basen för rekrytering till terrorism” (s. 9). Långtifrån alla som radikaliserats begår brott, men genom att motverka radikalisering minskar onекligen basen för att brott med extremistiska förtecken ska begås.

Till skillnad mot föregångaren från 2012 går strategin inte in på breda och generellt brottsförebyggande faktorer som ett inkluderande samhälle med exempelvis en väl fungerande arbetsmarknad utan endast arbete som bedöms förebygga just terroristbrottslighet (s. 9). Det finns därför ett tydligare fokus än tidigare.

Det var genom 2011 års handlingsplan som uttrycket ”värna demokratin mot våldsbejakande extremism” lanserades och det återfinns i 2015 års terrorstrategi under den förebyggande rubriken. Som nämnts hade redan året innan en nationell samordnare tillkallats för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism för att förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Samma år som terrorstrategin togs fram lanseras ett nytt policybetonat dokument på demokratiområdet, *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism* (skr. 2014/15:144). Till skillnad mot föregångaren rubriceras

den inte som en handlingsplan utan en redovisning om vad som har skett och vad som är på gång.

Terrorstrategin innehåller en beskrivning av det lokala brottsförebyggande arbetet som riktar sig mot en bred brottslighet. Enligt strategin bör en utgångspunkt vara att de lokala problembilder som tas fram och att de lokala samverkansöverenskommelser som sluts fångar upp problematiken med utländska terroriststridande. Enligt strategin kommer aviserade satsningar på lokalt brottsförebyggande arbete att vara till gagn för att förebygga även terrorbrott. De lokala brottsförebyggande råden anges ha en viktig uppgift. Med hjälp av analyser av vilka individer som riskerar att dras till våldsbejakande extremism bedöms det vara möjligt att skapa en beredskap och en tydlig roll- och ansvarsfördelning för olika aktörers insatser.

Strategin ställer frågan om det befintliga brottsförebyggande arbetet är tillräckligt för att förebygga att personer väljer att ägna sig åt terroristbrottslighet, eller om ytterligare metoder behöver utvecklas. Strategin svarar självt på frågan genom alla de åtgärderna som redovisas i den nyss nämnda skrivelsen om åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism, det vill säga den demokratifrämjande redogörelsen (skr. 2014/15:144). Det är tydligt att regeringen anser att det krävs mycket mer, inte minst av demokratistärkande och sociala insatser för att motverka att personer radikaliserar och dras in i våldsbejakande extremism.

I ett antal punkter sammanfattas de brottsförebyggande åtgärderna. Som nyss nämnts lyfts det lokala brottsförebyggande arbetet fram liksom att Polismyndigheten ska verka för att lokala problembilder ska omfatta radikaliserings och terrorism. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten ska utveckla sina samarbeten så att kunskapsspridning kan ske effektivt och att operativ information kan nå ut lokalt. Kunskapen ska öka om vilka faktorer som bidrar till terroristbrottslighet och det förebyggande arbetet ska anpassas till denna kunskap. Kriminalvården ska utveckla det arbete som bedrivs inom dess säkerhetsorganisation. Ytterligare nyckelaktörer som nämns är socialtjänsten, skolan, föreningar och samfund, ideella organisationer, religiösa ledare och politiker.

Jämfört med 2008 och 2012 års terrorstrategier tar den nuvarande i högre grad sikte på rättsväsendet och de formaliserade kanaler som utvecklats inom ramen för det lokala brottsförebyggande arbetet. Strategierna från 2012 och faktiskt även den från 2008 betonar i

högre grad demokratifrågorna och de idéer och föreställningar som motiverar människor att träda in i våldsbejakande extremism.

Förhindra

Med att förhindra terrorattentat menas att motverka samt minska förmågan och möjligheten att begå sådana brott. För att kunna förhindra attentat förutsätts att myndigheterna har kunskap om de personer som utvecklat en avsikt att begå sådana handlingar. Strategin uppehåller sig därför i hög grad kring hur myndigheterna kan få tillgång till information och hur den inbördes kan utbytas.

Till skillnad mot tidigare strategier är en viktig del på den förhindrande nivån att motverka finansiering av terrorism. Förklaringen ligger i att sedan den tidigare terrorstrategin sjuöskades, en nationell strategi har tagits fram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (skr. 2013/14:245). De åtgärder som avses tar i hög grad sikte på att de finansiella systemen – som banker och växlingskontor eller olika verksamhetsutövare som fastighetsmäklare – ska ha tillräckliga interna kontrollrutiner för att de inte ska medverka till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det finns därför ett betydande förebyggande inslag i åtgärderna mot finansiering av terrorism.

Eftersom förhindra i strategin innebär att förhindra brott genom att begränsa förmågan och möjligheten att genomföra brottsplaner, är det i grund och botten att förebygga brott. Även Polismyndigheten har i en skrift om att lokalt arbeta mot våldsbejakande extremism påpekat att detta perspektiv kan jämföras med att förebygga brott och det därför finns en risk för begreppsförvirring (Polismyndigheten 2016).

Försvåra

Medan det nyss nämnda området förhindra tar sikte på att begränsa förmågan att begå terrorattentat, omfattar försvåra skyddet av själva målen för eventuella attentat. Det försvårande området omfattar utlänningskontroll: att försvåra för personer med förmåga och avsikt att begå terrorbrott att ta sig in i landet. Strategin talar om att bland dem som söker asyl eller uppehållstillstånd kan finnas personer som utgör ett säkerhetshot. Detta skrevs i augusti 2015, det vill säga när den stora flyktingvågen började skönjas vid Sveriges gränser (RiR 2017:4).

Från utlandet kommer också vapen, sprängmedel, sprängämnesprekursorer samt kemiska, biologiska, radiologiska och explosiva ämnen (CBRNE-ämnen). En rad olika initiativ har tagits på detta område, framför allt dikterat av den dystra utvecklingen med gängrelaterade skjutningar och dödsfall.

Förutom att försvåra att terrorister tar sig i landet omfattar det försvårande området att minska samhällets sårbarhet genom att skydda känslig information och samhällsviktiga anläggningar. I det ligger också byggnader och lokaler som är relaterade till demokratin, som riksdagens och regeringens byggnader, röstlokaler, partiexpeditioner och redaktioner samt lokaler och byggnader som används av trossamfund. Terrorstrategin lyfter fram betydelsen av risk- och sårbarhetsanalyser. Terrorhotet bör på ett tydligare sätt inkluderas i dessa analyser, enligt strategin.

Hantera konsekvenserna av ett terrorattentat

Att hantera konsekvenserna av ett terrorattentat tar sikte även på att avbryta ett pågående attentat. Strategin handlar främst om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens arbete i ett akut skede. Genom särskild lagstiftning kan Försvarsmakten bistå de polisiära myndigheterna. Krisberedskap är också ett centralt tema (s. 31):

Arbetet med att möta hotet från terrorism bör präglas av en helhetssyn och utgå från de principer och den generella förmåga till krishantering som byggts upp inom ramen för samhällets krisberedskap. Förmågan att hantera de samhällskonsekvenser som följer av ett terroristattentat bör därför utvecklas med utgångspunkt i att attentat syftar till att störa vår samhällsordning och motverka ett öppet och demokratiskt samhälle med stora friheter. Arbete med mål och principer, varning och informations-samordning, forskning och kunskapsuppbyggande behöver därför utvecklas i relation till det hot som terrorismen utgör och i relation till målen för vår säkerhet.

Dessa tydliga målsättningar hade lika väl passat som inledning till strategin och fungerat som en vägledning för hela arbetet mot terrorism.

Skrivelsen Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism

Den 13 augusti 2015 överlämnade regeringen (S och MP) till riksdagen skrivelsen *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism* (skr. 2014/15:144). Den lanserades nästan samtidigt som 2015 års terrorstrategi (skr. 2014/15:146) och ersatte 2011 års handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2011/12:44).

Som den tidigare handlingsplanen är inriktningen bredare än terrorstrategiernas tydliga fokus på islamistisk extremism, och riktar sig därmed även mot vit makt-miljön och den autonoma miljön. De olika miljöerna underminerar det demokratiska samhället; den demokratiska värdegrunden genom otillåten påverkan riktad mot förtroendevalda och tjänstemän samt terrorhotet. Till det och något som skrivelsen särskilt betonar, är extremismens angrepp på mänskliga rättigheter och principen om alla människors lika värde. I praktiken handlar det om vit makt-miljöns övergrepp på personer till följd av etnicitet, religiös hemvist eller sexuell läggning.

Enligt skrivelsen måste fokus i det förebyggande arbetet vara att stärka och värna ett pluralistiskt, jämställt, jämlikt och demokratiskt samhälle (s. 5). Det innebär att skrivelsen egentligen har ett betydligt bredare politiskt fokus än att motverka våldsbejakande extremism. Talar vi preventionspyramid, befinner sig delar av skrivelsen långt ner i den främjande basen.

Enligt skrivelsen är den Nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism den mest omfattande insatsen som pågår för att utveckla arbetet. Olika tilläggsdirektiv till samordningen redovisas, dessutom ett uppdrag till Försvarshögskolan om sociala mediers roll i radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande extremism (Försvarshögskolan 2015b).

Inriktningen på arbetet

Enligt skrivelsen genomförs ett arbete för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism på en rad områden:

- Skrivelsen betonar vikten av en fungerande samverkan mellan relevanta myndigheter och organisationer, vilket är ett motiv till att den Nationella samordnaren inrättades. En central uppgift för samordningen är utbildning om extremism och att ta fram förebyggande åtgärder. Ytterligare initiativ enligt skrivelsen är att ett expertnätverk bildats för att gynna det förebyggande arbetet på olika nivåer.
- Den Nationella samordnaren fick regeringens uppdrag att ta fram en nationell strategi mot våldsbejakande extremism. Denna strategi lanserades under sommaren 2016. Ytterligare ett uppdrag till samordningen var att förbättra stödet till anhöriga genom bland annat Orostelefonen. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor fick i uppdrag att ekonomiskt stödja avhopparverksamheter.
- Socialstyrelsen fick i uppdrag att utarbeta ett stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna som riskerar att involveras eller som redan är involverade i våldsbejakande extremism. Uppdrag till Statens institutionsstyrelse respektive Kriminalvården gällde att utveckla metoder mot våldsbejakande extremism för ungdomar på de särskilda ungdomshemmen respektive klienter på anstalter.
- Åtgärder vidtas för att värna demokratin och alla människors lika värde och rättigheter. Anslaget är brett och riktar sig till bland annat alla elever, ungdomar, berörda yrkesgrupper och trossamfund. Syftet är att minska grogrunden för antidemokratiskt beteende och våldsbejakande ideologier. Åtgärder syftar upp även att fånga upp individer som är i riskzonen eller som redan har anslutit sig till extremist rörelser.
- Ett led i att slå vakt om alla människors lika värde var regeringsuppdraget till Statens medieråd att utveckla kampanjen No Hate Speech Movement till att också omfatta insatser för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism genom att stärka barns och ungdomars medie- och informationskunnighet. Ett annat initiativ var regeringsuppdraget till Forum för levande historia att under perioden 2015–2017 genomföra en stor utbildningsinsats om olika former av rasism och intolerans i historien och i dag.

- Nämnden för statligt stöd till trossamfund fick i uppdrag av regeringen att utvidga och fördjupa dialogen med trossamfunden i syfte att stimulera arbetet med demokrati och demokratisk medvetenhet. Ett annat uppdrag gällde Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor om att fördela statsbidrag till organisationer och kommuner för verksamhet som motverkar antidemokratiskt beteende och radikaliserings samt anslutning till våldsbejakande extremism.

Det lokala arbetet i fokus

Skrivelsen betonar den lokala dimensionen av våldsbejakande extremism. Det är på lokal nivå som extremistiska grupper mobiliserar och genomföra aktioner. Det är därför som förebyggande åtgärder i lokalsamhället är nödvändiga. Viktiga aktörer i det lokala arbetet är fritidsledare, lärare, personal inom socialtjänsten och polisen. Det är aktörer i första linjen som med kunskap om extremism kan upptäcka radikaliserings och bemöta extrem och våldsbejakande retorik (s. 7):

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.

En av den nationella samordningens huvuduppgifter är att förbättra samverkan och utbilda personer som möter ungdomar om våldsbejakande extremism och om förebyggande åtgärder. Ett led i det arbetet är att kommunerna utser lokala samordnare mot våldsbejakande extremism eller åtminstone kontaktpersoner.

Lokal samverkan mellan kommun och polis betonas särskilt i skrivelsen. En hänvisning görs till de samverkansöverenskommelser som de flesta kommuner har tecknat med Polismyndigheten. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan med deras unika kunskap om brottsligheten och dess utveckling i ett visst geografiskt område bidra med relevant information när gemensamma lokala problembilder tas fram. Dessa problembilder ska sedan styra det lokala brottsförebyggande arbetet, och kan bidra till att utveckla insatser mot även våldsbejakande extremism.

6.2 FN- och EU-arbetet för att förebygga våldsbejakande extremism

Internationellt arbete utgör ett eget avsnitt i den svenska terrorstrategin (skr. 2014/15:146). Det betyder att det internationella arbetet är en betydande del av den svenska strategin och därför kommer vi här att i korthet beskriva FN:s och EU:s handlingsplaner för att förebygga våldsbejakande extremism. En genomgång av dessa internationella organisationers arbete är även relevant då Sverige berörs av de beslut som fattas där.

För att kunna angripa de underliggande förhållanden som gör att individer ansluter sig till våldsbejakande extremistiska miljöer betonar FN:s handlingsplan (UN 2015) vikten av att komplettera brottsbekämpande åtgärder med förebyggande insatser. Samarbete på regional nivå – att inkludera civilsamhället och att engagera lokalsamhället är några åtgärder som lyfts fram i handlingsplanen – liksom att arbetet ställer krav på tålmod och långsiktighet. I takt med att nya terrorgrupper uppstår har det samtidigt vuxit fram en internationell konsensus om att traditionell (säkerhetsbaserad) kontraterrorism inte är tillräckligt effektiv för att motverka spridningen av våldsbejakande extremism. I FN:s resolution 2178 (UN 2014) länkas våldsbejakande extremism tydligt samman med terrorism. I resolutionen erkänns behovet av förebyggande arbete som kräver kollektiva ansträngningar för att förebygga radikaliserings och rekrytering samt se till att individer inte mobiliseras till terrorgrupper eller utländska stridande förband. Behovet av ett mer allomfattande angreppssätt understryks och resolutionen ställer krav på att medlemsländerna ska stärka sina ansträngningar för att motverka våldsbejakande extremism.

Antalet terrorattacker i Europa har bidragit till att EU utökat sitt arbete med att förebygga och motverka (prevent/counter) våldsbejakande extremism. En av pelarna i EU:s kontraterrorstrategi – förebygga – är inriktad på att angripa faktorer och grundorsaker som kan leda till radikaliserings och rekrytering. Grunden för EU:s förebyggande kontraterrorarbete, EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, avser åtgärder både inom och utanför unionen. Det är handlingar som bland annat ska bidra till att stödja individer och civilsamhället i att bygga motståndskraft, samt träna och skapa kapacitet hos dem som arbetar i första linjen i relevanta sektorer samt motverka radikaliserings på nätet.

Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response identifierar några områden där EU och dess medlemsstater kan vidta fler åtgärder för att förebygga våldsbejakande extremism – både utomlands och på hemmaplan (RAN 2014). Några exempel är:

- Uppmuntra medlemsstaterna att anta en nationell strategi för att förebygga radikaliserings.
- Stödja medlemsstater i utvecklingen av exitstrategier för människor som vill lämna dessa miljöer.
- Samarbeta mer med civilsamhällessektorn och privata organisationer för att hantera utmaningen på nätet.
- Uppmuntra unga människor till kritiskt tänkande.

Det arbete som sker inom unionen handlar till stor del om att stärka informationsdelning och nätverk mellan praktiker och policyskapare samt utveckla rekommendationer, riktlinjer och praktiska verktyg.

6.3 Nationella kontraterrorstrategier

Hur förhåller sig Sveriges terrorstrategi till andra jämförbara länders motsvarigheter? Vilka likheter och skillnader finns? Särskilt fokus kommer att läggas på de förebyggande delarna av terrorstrategierna då de ligger närmast samordningens arbete.

Av förklarliga skäl påverkas undersökta strategier från och med 2015 av det kraftigt förändrade läget genom Daesh utveckling. Ett hot som inte finns med i något äldre strategier.

6.3.1 Storbritannien – CONTEST 2011

Vad anses vara det största hotet?

I den brittiska nationella terrorstrategin *CONTEST* från 2011 (aktualiseras med jämna mellanrum) är det dominerande terrorhotet islamistisk extremism, främst terrorister inspirerade eller kopplade till Daesh. Strategin betonar hotet från internationell terrorism, men att hotet inte enbart kommer från utländska medborgare utan även från männi-

skor som lever och verkar i Storbritannien. En risk som belyses är kopplad till brittiska medborgare som reser till andra länder för att ansluta sig till terrorgrupper – främst Syrien och Irak. Det handlar både om individer som stannar kvar och de som återvänder (Home Office 2016). I jämförelse med Sverige fokuserar britternas strategi ännu mer på Daesh, men i båda ländernas strategier anses den islamistiska extremismen vara det största hotet.

Terrorstrategins beståndsdelar

Den brittiska terrorstrategin består av fyra delar, där den första – upptäcka (pursue) – tar sikte på att upptäcka och utreda hot på tidigast möjliga stadium för att kunna stoppa en terrorattack. För att arbetet med att upptäcka, som innefattar underrättelsetjänst och att stoppa finansiering, ska vara framgångsrikt förutsätts internationellt samarbete, både med andra länder och multilaterala organisationer.

Förebygga (prevent), som är den andra delen av strategin, har syftet att motverka att människor blir terrorister eller stödjer terrorism. Den innefattar radikaliseringsarbete till alla typer av terrorism och betonar att flertalet aktörer behöver arbeta tillsammans för att stärka och mobilisera samhället. Målen med det förebyggande arbetet är främst att utmana ideologier och stödja sårbara grupper. Under 2015 stärktes arbetet på det förebyggande området genom ökad aktivitet på nätet med att svara mot extremismens och terrorismens ideologier (motbudskap). Lokala samordningsnätverk har ökat sina aktiviteter för att förebygga att personer ansluter sig till extremistiska rörelser. I likhet med Sverige har Storbritannien stort fokus på det förebyggande arbetet, där motverka radikaliseringsarbete är en viktig del.

Skydda (protect), som är den tredje delen i strategin, riktar in sig på att stärka skyddet mot en terroristattack genom att reducera sårbarheten i form av att exempelvis ge mer resurser till gränskontroll samt att öka infrastrukturens motståndskraft.

Den sista delen av strategin, förbereda (prepare), handlar om åtgärder som ska bidra till att öka motståndskraften genom att mildra påverkan från ett eventuellt terrordåd.

Vad trycker strategin mest på?

Den förebyggande delen i strategin anses vara den viktigaste och fokuserar på radikaliserings till alla former av terrorism. Strategin betonar att arbetet ska prioriteras enligt risken för olika former av terrorism och den islamistiska får därmed störst fokus. Trots inriktningen på det förebyggande arbetet tar stora delar av strategin sikte på förmågan att kunna hantera ett eventuellt terrordåd när det sker, likväl som att se till att konsekvenserna blir så milda som möjligt. Storbritannien har också en historik av terrordåd genom IRA:s tidigare återkommande attacker.

6.3.2 Kanada – Building Resilience Against Terrorism

Vad anses vara det största hotet?

I den kanadensiska terrorstrategin *Building Resilience Against Terrorism* (Government of Canada 2013) utgör terrorism ett signifikant och ökande hot, där den våldsbejakande islamistiska extremismen anses vara det största hotet mot landets nationella säkerhet. Det är ett decentraliserat och diversifierat terrorhot som Kanada möter och det utgörs av tre huvudkomponenter: våldsbejakande sunni islamistisk extremism (både utrikes och på hemmaplan), andra internationella terroristgrupper samt inrikes och politisk extremism. Det understryks att inhemska (homegrown) extremister utgör ett hot, där individer boende i Kanada radikaliserar.

Terrorstrategins beståndsdelar

Även den kanadensiska kontraterrorstrategin består av fyra delar. I den del av strategin som handlar om förebyggande (prevent) arbete, är syftet att förhindra att individer ansluter sig till terrorism. Denna del fokuserar på motivationen för och potentialen hos individer att ansluta sig till terrorverksamhet – på hemmaplan eller utomlands. Syftet är att komma åt grundorsakerna till terrorism.

Forskning är viktigt för att bättre förstå dessa orsaksfaktorer och hur man ska motverka dem. Önskade utfall av denna del i arbetet är att stärka samhällets motståndskraft mot våldsbejakande extremism och radikaliserings genom att utmana våldsbejakande extremistisk

ideologi. Att fostra ett Kanada som är motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism ska kunna minska risken för att individer radikaliserar sig och ansluter sig till våldsbejakande islamistiska miljöer. Denna del av strategin fokuserar främst på att bygga partnerskap på lokal nivå med grupper och individer. Rättsväsendets roll är central när det gäller kunskap och hotbildsanalys.

Upptäcka (detect) tar sikte på att identifiera terrorister och deras aktiviteter, vilket förutsätter informationsdelning över nationsgränser. Förvägra (deny) innefattar att begränsa medel och möjligheter till terroraktivitet och avser rättsväsendets aktiviteter och gränskontroll. Slutligen handlar besvara (respond) om att kunna svara mot och eventuellt mildra en terrorattack.

Vad trycker strategin mest på?

Att skapa motståndskraft är strategins huvudprincip. Det ultimata målet är att individer har förmåga att motstå våldsbejakande islamistiska ideologier och där samhället är motståndskraftigt mot en eventuell terrorattack. En slutsats är att den kanadensiska terrorstrategin har betydligt mer fokus på motståndskraft än den svenska, vilket skulle kunna bero på att Kanada i dagsläget har en historia av terrorattacker. Därmed är förmågan att kunna hantera en attack i centrum. Att arbeta genom partnerskap är centralt för att strategin ska vara framgångsrik – med internationella partners, myndigheter på alla nivåer samt civilsamhället. Partnerskap med medborgarna understriks, och deras ansvar att agera, vilket kan ses som en skillnad mot svenska terrorstrategier där enskilda individer och varje medborgarnas ansvar inte är i fokus på samma sätt. I strategin belyses att den globala miljön är mer ömsesidigt beroende än någonsin tidigare och att händelser utomlands kan ha betydande påverkan på hemmaplan. Därför krävs nära samarbete med andra länder. Förebyggande är en huvudaspekt när det gäller att motverka våldsbejakande extremism – precis som i den svenska terrorstrategin.

6.3.3 Australien – Strengthening Our Resilience

Vad anses vara det största hotet?

Av den australiensiska kontraterrorstrategin (Council of Australian Governments 2015) framgår att islamistisk våldsbejakande extremism utgör det största terrorhotet. Till följd av Daesh har risken för attacker ökat, särskilt från ensamagerande terrorister, och situationen förvärras av utländska stridande som kommer hem från konflikter i Mellanöstern. Genom sina aggressiva budskap, ses Daesh som ansvarig för radikaliserings av vissa individer i det australiensiska samhället. Den svenska terrorstrategin lägger inte lika mycket fokus på Daesh som den australiensiska. Vänster- och högerextremism utgör också ett hot i Australien, men inte i samma utsträckning som islamistisk extremism.

Terrorstrategins beståndsdelar

Den australiensiska strategin består av fem delar och den del som avser att utmana våldsbejakande extremistiska ideologier syftar till att begränsa spridningen av och påverkan från dessa ideologier. I likhet med den svenska terrorstrategin anses det förebyggande arbetet som det mest effektiva för att motverka terrorism. En skillnad i det förebyggande arbetet är dock att Australien främst fokuserar på att tidigt identifiera individer som riskerar att radikaliseras. Detta arbete ingår i den australiensiska strategins andra del som innefattar att motverka att individer blir terrorister. En ytterligare del av strategin är inriktad på den globala situationen, där internationella åtgärder koordineras och där Australien bidrar i internationella militära insatser (exempelvis i Irak och Afghanistan). Detta skiljer sig mot den svenska terrorstrategin som inte fokuserar lika mycket på betydelsen av att bidra internationellt med militära medel. De insatser som Australien deltar i problematiseras inte heller utan ses snarare som en plikt.

Det arbete som brottsbekämpande myndigheter och underrättelsetjänsten utför är placerat i den fjärde delen av strategin som syftar till att förhindra terroraktivitet i Australien. Slutligen handlar den sista delen om en effektiv respons och återhämtning.

Vad trycker strategin mest på?

Strategin bygger på partnerskap på alla nivåer: styrande organ, samhället och den privata sektorn. Det betonas att det australiensiska samhällets motståndskraft och sammanhållning är det bästa försvaret mot våldsbejakande extremism, och även den största tillgången för att svara mot eller återhämta sig efter en terrorattack. I fokus är det förebyggande arbetet och lokalsamhällets roll.

6.3.4 Nederländerna – National counterterrorism strategy

Vad anses vara det största hotet?

Den nederländska terrorstrategin (2011–2015) beskriver hotet från jihadism som oförutsägbart, dynamiskt och internationellt. Det nuvarande terrorhotet i Nederländerna kommer primärt från jihadister; ett ökat hot är från jihadister som återvänder från konfliktområden. Internationella jihadistgrupper betraktar Nederländerna som ett legitimt mål till följd av stödet till militära internationella insatser i konfliktområden som Irak och Afghanistan (Government of the Netherlands 2011).

I den svenska strategin finns likheter med den nederländska, att deltagande i internationella insatser riskerar att öka hotbilden och att återvändande jihadister utgör ett hot. Det är inte ett direkt hot mot Nederländerna, utan mot nederländska intressen utomlands och dess samarbetspartners. Den internationella och sociala utvecklingen anses vara en grogrund för frustration som i sin tur kan leda till våldsbejakande extremism. Polariseringen i samhället är ett exempel på en negativ social utveckling.

Terrorstrategins beståndsdelar

Den nederländska terrorstrategin bygger på fem grundpelare. Uppbringa (procure) avser informations- och underrättelseinsamling för att kunna analysera risken för att individer radikaliserar. Förebygga (prevent) riktar in sig på att förhindra en attack genom att antingen agera tidigt, avbryta eller förebygga våldsbejakande extremism. Denna del av strategin belyser att alla individer har en viss motståndskraft gentemot extremism, men att den kan brytas av rekryterare. Exempel

på åtgärder inom det förebyggande området är att skapa sociala nätverk, utveckla program som ska öka kapaciteten för kritisk utvärdering, stärka den demokratiska medvetenheten och samarbeta med förebilder och ledare – allt för att öka motståndskraften hos vissa grupper i samhället.

Skydda (protect) innefattar övervakning och skydd av människor, egendom, servicefunktioner och sektorer medan förbereda (prepare) består av förberedelser kring konsekvenserna av en möjlig attack. Fokus i den förberedande delen är beslutsfattande i kris, stärkt motståndskraft, kriskommunikation samt praktiska övningar. Sista delen av strategin, ställa inför rätta (prosecute), innefattar lagstiftning och internationellt samarbete.

Vad trycker strategin mest på?

Den nederländska terrorstrategin betonar att effektiv kontraterrorism bör fokusera på att eliminera orsakerna till terrorism likväl som att förebygga den. Syftet med strategin är att tidigt upptäcka signaler på radikaliseringsprocesser för att kunna förhindra att människor utför terrorattentat. Strategin innehåller både preventiva och repressiva åtgärder. Globaliseringen och den internationella kontexten får stor uppmärksamhet i strategin. Nederländerna har som Sverige en nationell samordningsfunktion. Den nederländska samordningsfunktionen inom kontraterrorism har funnits ända sedan 2005.

6.4 Sammanfattning terrorstrategier

Det finns många likheter mellan hur de undersökta länderna valt att arbeta för att motverka terrorism. De nationella terrorstrategierna ligger i linje med FN:s resolution 2178 som tydligt betonar vikten av det förebyggande arbetet i en allomfattande strategi för att motverka terrorism. Under de senaste åren har EU betonat betydelsen av den preventiva aspekten samt intensifierat sitt arbete inom området kontraterrorism – med våldsbejakande extremism och radikaliserings som huvudkomponenter.

Enligt direktiv från både FN och EU ska extremismens grundorsaker motverkas genom preventiva åtgärder, vilket genomsyrar de nationella terrorstrategierna. Betydelsen av att fler aktörer på alla

olika nivåer deltar i arbetet mot våldsbejakande extremism lyfts fram. Det handlar inte enbart om statliga aktörer utan även om att det civila samhällets roll betonas. Lokalsamhällets centrala position i det förebyggande arbetet är framträdande i de nationella strategierna. Särskilt gäller det demokratistärkande åtgärder av olika slag, som kan få störst effekt på lokal nivå.

Synen på internationellt samarbete är ytterligare en likhet. De nationella strategierna betonar att det är nödvändigt att samarbeta med andra länder och multilaterala organisationer för att ha möjlighet att motverka terrorism och förebygga våldsbejakande extremism. Skälet är att terrorism utgör ett globalt hot där situationen i omvärlden, i form av exempelvis krig och konflikter, påverkar den egna hotbilden.

Vissa strategier, egentligen alla utom Sveriges, har dock väldigt framträdande fokus på att stärka motståndskraften (resiliensen). Australiens respektive Kanadas ser samhällets motståndskraft, och att stärka denna, som det viktigaste för att motverka terrorism.

Röster om extremism

**KRIMINALVÅRDEN OCH
VÅLDSBEJAKANDE EXTREMISM**

Röster om extremism Kriminalvården och våldsbejakande extremism

Annikka Holm är projektledare för regeringsuppdraget om våldsbejakande extremism inom Kriminalvården. Hon är också centralt placerad sektionschef på säkerhetsavdelningen på Kriminalvårdens huvudkontor. Annikka har arbetat inom Kriminalvården i 32 år.

Om man ser på vardagen inom Kriminalvården, alltså på anstalterna. Hur märker ni av våldsbejakande extremism och hur hanterar ni den?

Kriminalvården har en lång erfarenhet av att hantera högerextremism och kriminella gäng. Personalens iakttagelser på anstalterna är oerhört viktiga och med kunskap om våldsbejakande extremism kan dessa iakttagelser ligga till grund för olika bedömningar och beslut. Så att vi kan separera dem vi kallar "sändare" av våldsbejakande budskap från de andra så att inte en sårbar mottagare blir influerad. Vilket gör att vi i dag kan säga att vi har en bra kontroll på vår miljö inne på anstalterna. I Kriminalvården finns i dag ett antal personer dömda för terroristbrott och i de fallen har det gjorts mycket noggranna utredningar om personerna i avseende på bakgrund, motivation och i slutändan vilken anstalt personen i fråga ska placeras på. Det som ibland har skrivits om – att radikalisering har skett i fångelser ute i Europa, känner vi inte riktigt igen oss i. Mycket av det beror också på att i svensk kriminalvård har vi mindre avdelningar än i andra länder. Jag tycker också att vi har utbildad och kunnig personal som finns där klienterna finns i fängelsevardagen. Vi är med i verksamheten, nära klienterna.

Vi upprättar en verkställighetsplan för alla klienter vilken utmynnar i olika åtgärder. Om man till exempel är dömd för våldsbrott, förespråkas att man ska gå i särskilda behandlingsprogram för våld. Skulle man vara dömd för exempelvis ett terroristbrott så har vi visserligen inget särskilt program för just det, men vi har bra program i övrigt där en sådan klient kan passas in.

Ett betydande antal personer har återvänt till Sverige efter att ha deltagit i extrema våldshandlingar utomlands, i Syrien och Irak. Några av dessa kan man anta kommer, förr eller senare, att hamna som klienter inom kriminalvården. Tycker du att Kriminalvården är rustad att hantera dessa personer?

Ja, det kan jag tycka att vi är. I första hand handlar det om återvändare som kommer tillbaka till sina gamla miljöer, på gator och torg i sina tidigare bostadsområden. Om någon blir häktad och dömd så innebär det för Kriminalvårdens del att vi gör det vi brukar göra, vi samlar information om den aktuella personen via våra kanaler och arbetar utifrån den med klienten. Vi har sedan tidigare, vad det gäller bland annat den organiserade brottsligheten, redan bra och utarbetade kanaler med polisen och vad gäller våldsbejakande extremism, med Säkerhetspolisen. Men det viktiga är naturligtvis att den dömda själv vill förändra sitt liv, har kommit till insikt och själv vill hoppa av sin brottsliga bana. Möjligheten att göra det tycker jag att Kriminalvården kan erbjuda.

Vad innebär det aktuella regeringsuppdraget för Kriminalvården?

Det innebär i korthet att vi ska förstärka utbildningsinsatserna för personalen, utveckla myndighetens beredskap för att kunna arbeta med återvändare genom att i tillämpliga delar använda Radicalisation Awareness Networks manual, utveckla myndighetens kunskap om möjliga kopplingar mellan våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet samt annan kriminalitet, utveckla och förstärka samarbetet med civilsamhällets organisationer och andra aktörer, ta initiativ till ett utökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte med andra nordiska länder samt delta i relevanta samarbeten inom EU och andra internationella forum. Vi arbetar också med att ta fram en handlingsplan.

7 Myndigheternas arbete mot våldsbejakande extremism

Förutom samordningen har arbetet mot våldsbejakande extremism på nationell nivå drivits av flera myndigheter, universitet och organisationer. Åtskilliga initiativ bygger på regeringsuppdrag som har riktats till olika myndigheter. Några arbeten bygger på egna initiativ då frågan om våldsbejakande extremism berört deras verksamhetsområden. I detta avsnitt sammanfattas kortfattat relevanta rapporter som tagits fram som ett led i regeringens satsning mot våldsbejakande extremism. Kapitlets redovisning är uppdelat i två avsnitt. Det första avsnittet sammanfattar rapporter som bidrar till en allmän kunskapsuppbyggnad om våldsbejakande extremism. Det andra avsnittet tar upp rapporter som är mer inriktade på praktiska åtgärder. Syftet med raden av sammanfattningar är att ge en överblick över en viktig del av satsningen mot sådan extremism.

Ytterligare ett syfte är att försöka besvara vilken tyngdpunkt respektive rapport har enligt de tre fälten i preventionspyramiden: stärka demokratin, motverka inträde och underlätta utträde. Det gemensamma behovet för dessa tre nivåer är kunskap. Analysen ligger sedan till grund för bedömningen av de fortsatta behoven av att värna demokratin mot våldsbejakande extremism i kapitel 9.

7.1 Kunskap om våldsbejakande extremism

Säkerhetspolisen:

Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige (2010)

I preventionspyramiden: Kunskap om våldsbejakande extremism, demokratistärkande, motverka inträde och underlätta utträde.

Bakgrund

I februari 2010 fick Säkerhetspolisen i uppdrag av regeringen att sammanställa en rapport om våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige.

Resultat och slutsatser

Rapporten bygger på data från 2009 och beskriver våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige, radikaliseringsprocesser samt verktyg och strategier som kan användas för att motverka radikalisering.

Rapportens huvudsakliga slutsats är att våldsbejakande islamistisk extremism och radikalisering förekommer i Sverige och utgör ett potentiellt hot som inte bör underskattas. Fram till 2009 har det handlat om en begränsad företeelse som huvudsakligen bör bemötas genom ett ökat fokus på förebyggande åtgärder, med ett särskilt fokus på ungdomar. Dessa bör bedrivas av aktörer på både nationell, regional och lokal nivå samt engagera civilsamhället särskilt muslimska aktörer.

Rapporten framhåller att exitverksamheter kan komplettera det förebyggande arbetet och bör bedrivas på initiativ och utföras av aktörer inom civilsamhället. Då det finns stora likheter i hur och varför människor radikaliserats oavsett ideologi, bör förebyggande åtgärder rikta sig mot samtliga extremistmiljöer. Även erfarenheter och kunskaper från brottsförebyggande arbete generellt bör tillvaratas i högre grad.

En viktig del i det förebyggande arbetet är att skapa alternativa levnadssätt för människor som är i riskzonen för radikalisering eller befinner sig i andra destruktiva miljöer. Exempelvis handlar det om att förbättra personers situation avseende arbete, bostad och utbildning.

Radikalisering beskrivs som en social process som inbegriper individer och grupper. Radikalisering är därför inte ett problem på samhällsnivå. Majoriteten av de som radikaliseras är män mellan 15 och 30 år och de flesta av dem är födda och uppvuxna i Sverige. Radikalisering förekommer oftast i kompisgäng, till följd av möte med rekryterare eller som en liten andel, på egen hand, framför allt genom internet.

Det allvarligaste potentiella hotet mot Sverige är de långsiktiga effekterna av att personer reser utomlands för att ansluta sig till våldsbejakande extremistgrupper.

Säkerhetspolisen och Brottsförebyggande rådet: Våldsam politisk extremism – Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten (2009:15)

I preventionspyramiden: Kunskap om våldsbejakande extremism, motverka inträde och underlätta utträde.

Bakgrund

Regeringen gav Brottsförebyggande rådet (Brå) och Säkerhetspolisen i uppdrag att sammanställa en rapport om våldsam extremism i Sverige inom vit makt-miljön och den autonoma miljön. Syftet med uppdraget var att rapporten skulle fungera som ett kunskapsunderlag för kommande strategier för att motverka extremism.

Resultat och slutsatser

Rapporten lyfter fram vad som kännetecknar vit makt-miljön respektive den vänsterautonoma miljön (Brå 2009:15). Bland annat är bristen på dialog och de antidemokratiska hållningen kännetecknen för både vit makt-miljön och den autonoma miljön. Utifrån detta är den viktigaste förebyggande metoden att visa att dialog lönar sig medan icke dialog och politisk brottslighet straffar sig. Genom att föra en dialog med politiska grupperingar, nätverk och ungdomsrörelser som är för dialog och ta dem på allvar kan rekryteringsbasen minska för extremistgrupperingar.

Majoriteten som befinner sig i vit makt-miljön och i den autonoma miljön är ungdomar. Säkerhetspolisens undersökning rör sig om en tioårsperiod och omfattar 1 409 personer som dömts eller misstänkts för politiskt motiverade brott. Dessa har varit skäligen misstänkta för 9 329 brott. Av dessa brottsmisstankar bedömer Säkerhetspolisen att 2 432 är politiskt motiverade, varav minst 734 lett till fällande dom eller annan lagföring.

Det finns olika förklaringar till varför olika extremistgrupper får fäste lokalt. En anledning kan vara att en ledande person tar initiativet och får anhängare. Vissa gånger försöker man etablera grupper medvetet i orter där man vet att det finns ett stöd hos invånarna eller där individer redan är verksamma i dessa miljöer. Förebyggande åtgärder är därför en lokal beredskap mot tillresande och att förekomsten av små lokala grupper måste ses i ett större nationellt sammanhang.

I rapporten identifieras fyra typer av vägar in i extremism: utagerande, grubblarna, familjens väg och kontaktsökarens väg.

- Den utagerande är oftast en ensam, osäker och utsatt person i yngre tonåren som i sitt identitetssökande riskerar att dras till våldsamma radikala grupper. Ett sätt att förebygga att det händer är att fånga upp utageraren och främja andra attraktiva alternativ som kan erbjuda spänning och en stark samhörighetskänsla.
- Grubblaren tror på ideologin och är mer synliga och skötsamma. Engagerade föräldrar kan förebygga genom att närvara som "observatörer" vid de demonstrationer och manifestationer som deras söner eller döttrar deltar i, en metod som prövats bland annat mot fotbollshuliganer.
- Familjens väg: Många gånger kommer radikala och extrema idéer hemifrån. Det kan leda till att politiskt intresserade ungdomar går in i politisk extremism. Här har andra vuxna i omgivningen ett stort ansvar. Till exempel kan skolpersonal och fritidsledare stödja ungdomarna så att de inte hamnar i miljöer med politisk brottslighet på dagordningen.
- Kontaktsökaren strävar efter social gemenskap och dras därför till extremistmiljöer, som kan uppfattas som välkomnande. Det kan därför vara en slump att kontaktsökaren hamnar i en extremistgruppering. Därför har vuxna i omgivningen goda förutsättningar att hjälpa till att förebygga detta då andra grupper kan fylla den funktion som individen söker.

Utifrån dessa faktorer går det att konstatera att en viktig del i att förebygga att ungdomar ansluter sig till dessa extremistströrelser är att få dem att känna sig delaktiga i samhället. Som nyss nämnts har skolan och fritidsgårdar en viktig roll. Även den lokala polisen har stora möjligheter att möta ungdomar. Således finns det ett behov av lokal samordning mellan viktiga aktörer. En viktig uppgift i lokalsamhället är att se till att en kartläggning görs över situationen med extremism.

Försvårshögskolans rapporter

Försvårshögskolans rapport 1:

Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq:

An analysis of open-source intelligence and statistical data (2017a)

I **preventionspyramiden**: Kunskap om våldsbejakande extremism.

Bakgrund

Syftet med rapporten var att undersöka olika faktorer hos svenska foreign fighters som rest till Syrien och Irak mellan juni 2012 och september 2016. De olika faktorerna är när man rest, ålder, kön, hemvist i Sverige, medborgarskap och födelseland, tid i konfliktområden, antalet döda, antalet återvändare, antalet resenärer som är kvar, aktivitet på sociala medier och finansiering.

Resultat och slutsatser

I rapporten uppskattas antalet svenska resenärer till Syrien och Irak till 300. Fram till september 2016 hade 106 av 267 individer återvänt, 112 var kvar i området och 49 hade dött. År 2015 minskade antal resenärer, men de började stanna i längre perioder. Av de 267 återvändarna hade 80 procent anslutit sig till Daesh och mer än 30 procent hade kopplingar till Jabhat al-Nusra. En förklaring till varför många valde att resa till just Syrien och Irak var enkelheten att ta sig dit.

Det är åtminstone 138 återvändare, 80 procent av dem är män och 20 procent är kvinnor. Antalet kvinnor har ökat markant från ett fåtal under 2012 till 18 procent under 2013. Av återvändarna kommer

en tredjedel från Västra Götaland, en fjärdedel från Stockholm, en åttondedel från Örebro och en tiondedel från Skåne.

Åldersmässigt skiljer sig resenärerna från tidigare konflikter, då det är en yngre generation som rest. Hela familjer har rest och barn har fötts utomlands. Samordningen har beräknat att 40 barn från Sverige vistades i Syrien i början av 2016. Den genomsnittliga åldern för foreign fighters är 26 år och majoriteten är unga vuxna, men det finns även resenärer som är över 50 år.

75 procent av foreign fighters är svenska medborgare och 34 procent är födda i Sverige. Majoriteten av foreign fighters (80 procent) kommer ifrån Sveriges tre största städer Stockholm, Göteborg och Malmö samt Örebro. Den största koncentrationen av foreign fighters finns i Örebro. Enligt rapporten är socialt utsatta områden en viktig förklaringsfaktor till resorna. Polisen har identifierat 55 socialt utsatta områden och majoriteten av foreign fighters har bott eller varit aktiva i sådana områden.

Försvarshögskolans rapport 2: Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013 och 2016 (2017b)

I preventionspyramiden: kunskap om våldsbejakande extremism.

Bakgrund

Syftet med rapporten är främst att belysa vilka finansiella avtryck de svenska resenärerna till konfliktområden i Syrien och Irak (cirka 300) gjorde för att stödja terrorgruppers verksamhet mellan 2013 och 2016.

Resultat och slutsats

I de svenska fallen är det tydligt att individer som 2016 rest till konfliktområden med misstänkt avsikt att ansluta sig till terrororganisationer, lämnar färre finansiella spår innan och under resan jämfört med dem som reste 2013–2014. Förändringen kan förklaras med att en större andel av de som rest under senare år vill skapa förutsättningar

att kunna komma tillbaka till Sverige. Därför vill de inte vara belastade med finansiella problem. De fall där resande stridande identifierats med bolagsengagemang, har det handlat om företag inom mobilbranschen, byggbranschen, städbolag och assistansbolag. Sådana bolagsengagemang förekommer i en femtedel av de fall som Skatteverket utrett.

Det som utmärker de svenska fallen är att nästan samtliga 300 resenärer haft någon form av bidrag, främst från Försäkringskassan såsom bostadsbidrag, barnbidrag, underhållsstöd och föräldrapenning. Ett annat belyst problem i rapporten är att individer i Sverige skickar bidragsbelopp vidare till personer som befinner sig i konfliktområden. Det dröjer innan myndigheter upptäcker att personer rest utomlands för att kunna avregistrera dem från socialförsäkringssystemet.

De flesta tar olika lån (ofta snabb lån) från flera kreditinstitut utan avsikt att betala tillbaka. Att låna pengar på detta sätt förknippas med resande till Irak och Syrien. Polismyndigheten menar att över hälften av de identifierade resenärerna förekommer i belastningsregistret för olika brott.

Försvarshögskolans rapport 3: Våldsbejakande islamistisk extremism och sociala medier (2015b)

I preventionspyramiden: Kunskap om våldsbejakande extremism.

Bakgrund

På initiativ av samordnaren tog Försvarshögskolan 2014 fram en rapport om våldsbejakande islamistisk extremism på sociala medier. Rapporten fokuserar på svenskspråkiga grupper och profiler på Facebook.

Resultat och slutsats

Rapportens författare menar att sociala medier och hemsidor har främst använts för att sprida propaganda, men även att ge instruktioner om modus operandi och sprängmedelstillverkning samt information om jihad.

Den syriska statens brutalitet och civilbefolkningens lidande är motiv som skapar dragning till extremism. Religiösa motiv med

tro på ett liv efter detta och en önskan om martyrskap är också något som lockar till sig individer. Religiösa motiv används i propagandan även för att legitimera våldshandlingar. Andra motiv som ligger till grund för rekrytering är kamratskap, spänning, äventyr och att försvara sin Ummah. Sociala medier är ett viktigt verktyg för mobilisering och propagandaspridning.

Facebook används även för att dela information och skapa dialog, inte minst mellan personer i Syrien och Sverige. Vissa profiler skildrade vardagslivet och delade med sig om vad som hände på plats. Vissa liknade reseberättelser och beskrev exempelvis händelser som när Daesh intog Falluja, Mosul och Raqqa. Vissa grupper eller profiler fanns på Facebook för att rapportera direkt från Syrien. I samband med offensiver i Syrien och Irak återspeglades utvecklingen i svenska forum. Mycket material på andra språk översätts så fler nås av nyheten i Sverige.

Återkommande teman i grupperna är martyrskap, uppmaning till våld, plikten gentemot muslimer, att bedriva insamling och fokus på barn.

Försvarshögskolans rapport 4: Förebyggande av våldsbejakande extremism på lokal nivå (2015a)

I preventionspyramiden: Kunskap om våldsbejakande extremism, motverka inträde och underlätta utträde.

Bakgrund

På initiativ av samordningen tog Försvarshögskolan fram en rapport om förebyggande åtgärder och metoder på lokal nivå, både i Sverige och i utlandet.

Rekommendationer och slutsatser

Teman och aspekter som diskuteras i rapporten är bland annat riskfaktorer och radikalisering, lokala strukturer och samverkan, avhopparverksamhet, mentorer, anhängigstöd och telefonstöd. Det viktigaste förslaget är att permanenta funktionen med en nationell samordnare

med sekretariat. Detta för att bevara långsiktigheten genom att följa upp det arbete som tagit fart genom att den nationella samordnaren hade inrättats. I rapporten föreslås också att den permanenta funktionen ska få ett utökat mandat för att utveckla det regionala samarbetet specifikt för att stödja små kommuner. Rapporten lyfter fram behovet av att fördjupa det lokala samarbetet där även statliga verksamheter som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket kan bidra till den lokala lägesbilden.

Ytterligare rekommendationer är att använda redan existerande strukturer, att en lokal samordnare bör finnas på plats för att regelbundet rapportera om läget i kommunen, att avhopparverksamheter bör inrättas, att anhöriga bör stödjas och att någon form av mentorship bör inrättas för att stödja personer i riskzonen för radikalisering.

Institutet för Framtidsstudiers rapport: Att lämna våldsbejakande extremism (Carlsson 2016)

| |
|--|
| I preventionspyramiden: Underlätta utträde. |
|--|

Bakgrund

På initiativ av samordningen sammanställde Institutet för Framtidsstudier en kunskapsöversikt över det svenska och internationella forskningsläget om individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska miljöer (Carlsson 2016).

Slutsats och rekommendationer

Rapporten avslutas med en redovisning av tolv riktlinjer för utformandet för verksamheter som syftar till att initiera eller stödja individers utträde ur våldsbejakande extremism. Nedan presenteras några av dem.

- Det finns en skillnad mellan att vilja lämna våldsbejakande extremism och att faktiskt göra det. Interventioner som syftar till att åstadkomma det ena kan inte med automatik användas för att åstadkomma det andra.

- Det är svårt att som utomstående aktör få en individ att vilja lämna våldsbejakande extremism. Risken finns att sådana försök i stället får motsatt effekt. En fruktbar strategi är att utgå från den eventuella tvekan eller osäkerhet som individen redan uppger sig ha.
- Individer kommer ofta att utveckla en motivation att lämna våldsbejakande extremism i övergången till vuxenlivet. Alla gör inte det, men många gör det. De vars deltagande i miljöerna är starkt ideologiskt drivet, kan dock tänkas vara mindre benägna att vilja lämna miljön i just övergången till vuxenlivet, givet att deras ideologiska uppfattning är konstant.
- Skälen till att en individ vill lämna våldsbejakande extremism behöver inte vara knutna till varför denna en gång ville träda in; orsakerna bakom in- och utträdet kan skilja sig åt.
- Utträdet är framför allt en social och praktisk process: individer träder ut ur något, in i något annat. Mer ideologiska förändringsprocesser, som avradikalisering, är inte oviktiga men tenderar att ske i ett senare skede av utträdesprocessen, och just som ett resultat av sociala och praktiska livsförändringar.
- Myndigheter och andra interventionsaktörer har en central roll att spela när det gäller praktiska faktorer så som arbete, bostad, körkort, ekonomisk hjälp med att hantera skulder och så vidare. Icke desto mindre är andra sociala faktorer, så som individens relationer till föräldrar, syskon, kamrater, partners etc., betydelsefulla för att stödja individens fortsatta utträde. Här har myndigheter och andra aktörer ofta svårare att påverka.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) rapporter om propaganda på nätet

I preventionspyramiden: Kunskap och demokratistärkande.

Bakgrund

På regeringens uppdrag har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) hittills gett ut tre rapporter om våldsbejakande extremistisk propaganda på nätet: *Hatbudskap och våldsbejakande extremism i digitala*

miljöer (FOI 2017a), *Det digitala kalifatet. En studie av islamistiska statens propaganda* (FOI 2017b) och *Det vita hatet – radikal nationalism i digitala miljöer* (FOI 2017c).

Slutsatser: Hatbudskap och våldsbejakande extremism i digitala miljöer

FOI använder våldsbejakande radikal nationalism för att beteckna ideologier som har föreställningen om att ett visst territorium tillhör en viss etnicitet, ras eller kultur. En gemensam nämnare är främlingsfientlighet och konspirationsteorier. Enligt rapporten har dessa rörelser stor närvaro på internet.

FOI har även undersökt flera debattforum, från nationalsocialistiska till högerpopulistiska och invandrarfientliga. Några av dessa debattforum är internationella, men ofta översätts innehållet och sprids via svenska sidor. Det finns även en tydlig vi och dem-retorik i alternativmedierna.

I rapporten använder FOI begreppet våldsbejakande autonomism för att benämna den vänsterextremistiska autonoma rörelsen. Till skillnad mot den våldsbejakande nationalismen är den inte särskilt aktiv på nätet. En förklaring kan vara att miljön organiserar sig i lösa och flyktiga nätverk kring specifika frågor, vilket minskar utrymmet för att bygga upp och driva diskussionsforum.

För den religiösa våldsbejakande extremismen har internet haft stor betydelse för att med både bild och ord sprida islamistisk propaganda. Propagandan appellerar till föreställningen om ett omfattande islam där alla muslimer tillhör en större religiös och politisk gemenskap. Större delen av propagandan handlar om ett utopiskt budskap. Daesh har effektivt utnyttjat sociala medier för att sprida propaganda, framför allt på Twitter. En viktig propagandakanal är påkostade magasin som riktar sig till unga västerlänningar med målgruppsanpassade budskap på olika språk, ”Jihad cool”. Det finns också bloggar för spridning av propaganda.

Slutsatser:

Det digitala kalifatet. En studie av islamistiska statens propaganda

Rapporten lyfter fram de centrala byggstenarna i Daesh propaganda: identitet, kris och lösning. Krisbudskapet stressar mottagaren, som därför har svårt att förhålla sig till sakfrågor utan blir benägen att ta

till sig snabba lösningar. Krisen tar sikte på angrepp på och diskriminering av muslimer. Propagandan erbjuder sedan en lösning på krisen, som bland annat bygger på sammanhållning och hängivenhet. Det välfungerande kalifatet beskrivs som lösningen och utgör också beskrivningen av propagandans utopiska budskap. Krig är det näst vanligaste budskapet i propagandan. Framgångsrika offensiver beskrivs. Ett uppmärksammat ämne är hur Daesh med stor brutalitet behandlar sina fiender.

Uttrycket ”Jihad cool” betecknar en ungdomskultur med rap-musik och närhet till västerländsk populärkultur. Enligt rapporten lever många unga Daesh-anhängare vanliga tonårsliv. De festar, röker, dricker, har tillfälliga relationer och besöker inte moskén regelbundet. Det skulle därför inte vara den religiösa övertygelsen som driver dem utan nihilism och självdestruktivitet.

Resultat och slutsatser:

Det vita hatet – radikal nationalism i digitala miljöer

I rapporten studeras olika digitala miljöer som är främlingsfientliga och sprider hatbudskap. Materialet är hämtat från öppna digitala kanaler och fokus ligger på textanalys. Projektet är tvärvetenskapligt och inkluderar förutom datavetenskap även lingvistik, psykologi och statsvetenskap. I rapporten beskrivs fördomsfullhet som en orsak till att människor övergår till att hata andra människor (och därigenom stärka sin egen grupp). Genom en avhumanisering av individer som anses befinna sig i ut-gruppen rättfärdigas våld. Fördomsfullhet kan studeras både från ett individ- och grupperperspektiv.

Ett vanligt sätt att kommunicera inom denna miljö är via så kallade memes. Dessa består ofta av en kombination av bild och text, ofta av humoristiskt slag. En meme fungerar som en subkulturell symbol som förstås av dem som är delaktiga i subkulturen (eller in-gruppen).

Rapporten visar bland annat att antalet aktiva användare på de flesta invandringskritiska alternativmedier kraftigt minskat. Dock har antalet aktiva användare ökat på Nordfront, som tillhör den nationalsocialistiska organisationen Nordiska motståndsrörelsen (NMR). Detta är enligt rapporten ett tecken på att de individer som rör sig i den invandringskritiska digitala miljön har blivit mer extrema.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor: Rapportserien Ung och extrem

I **preventionspyramiden**: kunskap om våldsbejakande extremism, motverka inträde och underlätta utträde.

Bakgrund

År 2014 fick Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i uppdrag av regeringen att bidra till att kommuner och organisationer beaktar genusperspektivet i sitt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism (Regeringen 2015). Som ett led i detta uppdrag har skriftserien *Ung och extrem* sammanställts. Serien består av tre delar: *Ung och extrem – Om våldsbejakande högerextremism* (2016a), *Ung och extrem – Om våldsbejakande vänsterextremism* (2016b) och *Ung och extrem – Om islamistisk extremism* (2016c). Serien kompletteras med ytterligare en del: *Främmande är skrämmande – Ungas röster om våldsbejakande extremism* (2016d).

Resultat och slutsatser: Om våldsbejakande högerextremism

Den högerextrema politiska grundsynen tillskriver män och kvinnor olika egenskaper och positioner i samhället. Unga män är den viktigaste målgruppen för rekrytering till den högerextrema miljön. Den ideologiska grundsynen inom högerextremismen kan knytas till konservativa maskulinitetsideal, i vilka mannen ofta tilldelas en roll som krigare – ett våldsorienterat maskulinitetsideal. För identitetssökande unga män kan idealet leda till uppfattningen att engagemang i den högerextrema miljön betraktas som en maskulin övergångsrit till att bli vuxen.

Unga kvinnor är förhållandevis marginaliserade som målgrupp i de högerextrema miljöerna. Ideologin hänvisar till biologiska faktorer och framhäver kvinnans ”naturliga uppgift” som barnaföderska och fostrare av nationens framtida aktivister. Moderskapet för kvinnan kan nästan liknas vid värnplikten för män – att föda och uppfostra nationens barn anses vara lika viktigt för nationens överlevnad som försvaret av den.

I rapporten betonas att den högerextrema förkärleken för våld, vapen och uniformsliknande klädsel kan vara en rekryteringsgrund.

Detsamma gäller bruket av symboler som kommunicerar och symboliserar våld, makt och maskulinitet. En del unga män som ansluter sig till rörelsen har problematiska familjesituationer och inte sällan infekterade förhållanden till sina fäder. Äldre män inom organisationen kan då utgöra en slags surrogatfäder eller manliga förebilder som bekräftar och uppmuntrar den unge mannen i dennes nya identitet.

Forskning har visat att det mest effektiva sättet att motivera aktiver till att lämna den högerextrema miljön är bruket av en blandning av push- och pullfaktorer. Pushfaktorerna relaterar till omständigheter som gör det mindre attraktivt att fortsätta vara aktiv i miljön, medan pullfaktorerna handlar om omständigheter som kan locka individen till ett liv som vanlig samhällsmedborgare. För framgång i arbetet med avhopp är det lämpligt att relevanta aktörer samarbetar såsom rättsvårdande myndigheter, ideella organisationer, politiska aktörer och familjemedlemmar.

Resultat och slutsatser: Om våldsbejakande vänsterextremism

Forskning har visat att könsfördelningen inom den vänsterextrema rörelsen avspeglar könsfördelningen hos gruppen politiskt aktiva i allmänhet: män är något överrepresenterade. Men i Säkerhetspolisens statistik finns dock siffror som visar på inre skiljelinjer grundade i kön – män är kraftigt överrepresenterade i brottsstatistiken. Ett exempel är att män i högre utsträckning än kvinnor begår skadegörelse och olaga hot i samband med militanta politiska auktioner. Detta trots att kvinnor aktiva i rörelsen generellt är överrepresenterade vid politiska auktioner.

Varken inträde eller utträde ur miljön framstår som särskilt problematiskt. Forskning har visat att engagemang och inträde oftare än något annat kan härledas till missnöje med den representativa demokratin.

Resultat och slutsatser: Om islamistisk extremism

De flesta som ansluter sig till våldsbejakande islamistiska terrorgrupper är unga män mellan 18 och 30 år. Bland kvinnliga rekryter från väst är majoriteten mellan 15 och 25 år. Den våldsbejakande islamistiska extremismen erbjuder manlighetskonstruktioner i form av en helig

krigare- eller jihad-maskulinitet. Dessa manlighetsideal kan, tillsammans med andra faktorer, fungera som dragningskraft (pullfaktorer) in i exempelvis Daesh. Idealet av helig krigare innebär att personen dör martyrdöden och han hjälteförklaras. I fokus är maskulin styrka, brödraskap, mannen som krigare med stora vapen och mannen som upprätthåller sin heder genom att kriga.

Drivfaktorer in i den våldsbejakande islamistiska extremistiska miljön kan exempelvis vara upplevd manlig förnedring, marginalisering och erfarenheter från maktrelationer präglade av våld. Jihadmaskuliniteten erbjuder ett alternativ till den förtryckta maskuliniteten och kan vara lockande för unga män som söker en tydlig och mäktig identitet.

Även rörelsens femininitetsideal kan utgöra en dragningskraft för anslutning. Kvinnor ses som bärare av samhällets normer och värderingar och utgör i och med det en central del av att bygga rörelsens identitet. Daesh riktar sin propaganda till kvinnor på många olika sätt, bland annat finns manifest vars målgrupp uteslutande är kvinnor och IS-magasinet Dabiq har en spalt avsedd enbart för kvinnor. En viktig del av den kvinnospecifika propagandan handlar om föreställningen om det jämlika samhälle Daesh erbjuder i motsats till det diskriminerande och islamofobiska väst. Det finns tre huvudsakliga förklaringar till kvinnors anslutning till Daesh: Idén om att muslimer är under attack, romantiska föreställningar om livet i kalifatet och att säkerställa en plats i paradiset.

Kvinnor rekryteras främst för att arbeta med propaganda och rekrytering på nätet, men också för att värva andra kvinnor som propagandaspridare. Kvinnor inom rörelsen har också ägnat sig åt underättelseverksamhet och sjukvård. Generellt för den våldsbejakande islamistiska extremismen är att mannens heder finns i hans styrka som krigare och hans uppgift är således att döda fienden. Kvinnans heder finns i hemmet och hennes uppgift är således att ta hand om barnen och hylla sin mans insatser som krigare.

Jihad cool riktar sig till såväl unga män som unga kvinnor i väst och avser skapa en coolhetsfaktor kring den våldsbejakande islamistiska extremismen. Det heliga kriget framställs som ett äventyr i Jihad cool. Ofta är propagandan lik den populärkultur (filmer, videospel, Hollywoodestetik) som de potentiella rekryterna är bekanta med.

Intervjuer med avhoppare har visat att framför allt fyra anledningar till avhopp dominerar gruppen:

- Kriget mot sunnimuslimska rebeller. Tillresta krigare ville framför allt kämpa mot Syriens diktator Assad, inte andra sunnimuslimer.
- Brutalitet. Övergripenheten mot civila, framför allt andra sunnimuslimer.
- Korruption. Man hade reagerat på att många Daesh-ledare varit korrupta.
- Besvikelse. Livet på plats levde inte upp till förväntningarna.

Alla punkter grundar sig i att individerna vid anslutandet varit felinformerade om Daesh strategier och verksamhet, dock relaterar avhopparnas anledningar inte till genuskonstruktioner.

7.2 Det praktiska arbetet mot våldsbejakande extremism

Brottsförebyggande rådet:

Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar (2016:6)

| |
|---|
| I preventionspyramiden: Underlätta utträde. |
|---|

Bakgrund

Rapporten baseras på regeringsuppdraget att kartlägga tillgången till stöd till personer som vill lämna kriminella grupperingar och öka kunskapen om det stöd som erbjuds avhoppare runt om i landet samt bidra till att utveckla insatserna för att fler personer ska kunna lämna kriminella miljöer.

Resultat och slutsats

Det finns nio specifika avhopparverksamheter i landet. Fyra av dessa drivs av myndigheter eller kommuner, främst socialtjänsten och polisen.

Det största behovet är ofta att avhoppare behöver skydd, eftersom många av dessa individer som en följd av avhoppet har varit utsatta för, eller är rädda för att utsättas för, hot eller våld. Då handlar det som regel om att akut ordna boende och flytt till annan ort. En-

ligt rapporten har avhoppare också stora behov av att få stöd i att förändra sin identitet som gängmedlem och insatser för att motverka den ensamhet som avhoppet ofta medför.

Gemensamt för verksamheterna är att de kartlägger avhopparens behov och utser en kontaktperson som ger bland annat samtalsstöd och olika former av praktiskt stöd samt förmedlar kontakt mellan avhopparen och andra aktörer. Ofta måste avhopparen acceptera vissa krav för att få stöd från avhopparverksamheten. Framför allt gäller det drogfrihet och att upphöra med kriminalitet.

Socialtjänsten är den instans som avhopparverksamheterna beskriver som mest central när det gäller samverkan. Socialtjänstens roll är bland annat att finansiera de olika insatser som avhopparen erbjuds i avhopparverksamheten. Enligt rapporten finns det dock problem i samverkan med socialtjänsten som handlar främst om bristande kunskap och långsiktighet.

Skolverket:

Resurs för att utveckla undervisning om kontroversiella frågor (2016)

Rapporten har tagits fram i samverkan med Skolverkets motsvarigheter i länder som Storbritannien, Österrike och Frankrike.

I preventionspyramiden: Demokratistärkande och motverka inträde.

Bakgrund

Hur skolor undervisar om kontroversiella frågor har blivit en central fråga efter flera allvarliga våldsincidenter och oroligheter i en rad länder. Samtidigt är det en pedagogisk utmaning att undervisa om kontroversiella frågor. Rapporten innehåller en litteraturgranskning och ska fungera som stöd i undervisningen.

Slutsats och rekommendationer

Enligt rapporten finns det stora möjligheter att undervisa om kontroversiella frågor. Dock är många oroliga över vilken effekt undervisningen kan ha på elever, vårdnadshavare och andra berörda. Fram-

för allt oroas lärare av risken att framstå som partisk eller att påverka eleverna på ett otillbörligt sätt. Frågorna är komplicerade och förändras över tid. Dessutom har lärare otillräckliga och ojämnt fördelade resurser till sitt förfogande. Detta leder till att skolorna inte tar upp viktiga frågor och att lärare inte får utveckla sin förmåga att hantera kontroversiella ämnen.

Skolmyndigheter har inte tillräckligt undersökt hur kontroversiella frågor på ett systematiskt sätt kan föras in i styrdokument. Inte heller hur elever själva kan lära sig känna igen kontroversiella frågor. Tonvikten har legat på lärarnas behov av att förstå vad som är en kontroversiell fråga. Om eleverna fick lära sig att analysera kontroversiella frågor skulle de lättare känna igen frågorna och veta hur de ska bemöta dem. Det skulle även leda till att frågorna blir mindre personliga och därmed skulle lärare bli tryggare i sin undervisning.

Utifrån granskningen innehåller rapporten bland annat följande rekommendationer:

- Undervisning om kontroversiella frågor ska vara ett prioriterat område i lärarutbildningen.
- Kompetensutveckling bör omfatta alla nyckelkompetenser och bör vara på grundläggande nivå.
- Kompetensutveckling bör ta upp praktiska metoder som behandlar hur man undervisar om kontroversiella frågor och när man ska föra fram sina egna åsikter för eleverna.

**Statens institutionsstyrelse:
Kartläggning av metoder och arbetssätt som kan användas
i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism
på SiS särskilda ungdomshem (2016)**

I preventionspyramiden: Demokratistärkande och motverka inträde.

Bakgrund

Statens institutionsstyrelse (SiS) fick under 2015 i uppdrag av regeringen att kartlägga metoder och arbetssätt som kan användas i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism inom SiS särskilda ungdomshem.

Resultat och slutsatser

Kartläggningen av metoder och arbetssätt mot våldsbejakande extremism visar att ungdomsvården i många länder befinner sig i en sökande fas och att de metoder som används inte har utvärderats i någon större utsträckning. Enligt rapporten saknas det metoder som utvecklats för vårdformer motsvarande SiS särskilda ungdomshem. De metoder och arbetssätt som identifierats, framför allt i fängelsemiljöer, omfattar både screening- och riskbedömningsinstrument, behandlingsprogram och andra strukturerade insatser samt olika sätt för att organisera vård. De strukturerade insatserna är olika beroende på om de riktas mot den bakomliggande ideologin eller mot själva våldsanvändningen, om kommunikationsformen är konfrontativ eller utforskande, om program bedrivs i grupp eller individuellt, om insatserna ges i myndigheters eller frivilligorganisationers regi samt om programmen bedrivs inom ramen för reguljär institutionsvård eller vid specialiserade anstalter.

Med tanke på utvecklingen i Sverige och omvärlden är det enligt rapporten sannolikt att placeringen av ungdomar i riskzonen för våldsbejakande extremistiska rörelser kommer att öka inom SiS särskilda ungdomshem under de närmaste åren. Mot bakgrund av vad som kommit fram i kartläggningen bedömer SiS att det förebyggande arbetet vid de särskilda ungdomshemmen behöver förstärkas. Vid sidan av personalutbildning behövs testning av screeninginstrument för att identifiera ungdomar med en våldsbejakande extremistisk problematik samt samtalsstöd för att kunna föra strukturerade samtal om våldsbejakande extremism.

**Socialstyrelsen:
Våldsbejakande extremism – stöd för socialtjänstens arbete
med barn och unga vuxna (2016)**

I preventionspyramiden: Demokratistärkande, motverka inträde och underlätta utträde.

Bakgrund

År 2016 fick Socialstyrelsen i regeringsuppdrag att utarbeta ett stöd till socialtjänsten i dess arbete med barn och unga vuxna som är involverade i eller riskerar att involveras i våldsbejakande extremism.

Resultat och slutsats

Enligt rapporten saknas det beprövade och utvärderade metoder för att motivera barn och unga vuxna att lämna våldsbejakande extremistiska grupper. Det går därför inte att utfärda några rekommendationer utan i stället lämnas förslag på arbetssätt.

Socialnämnderna ska bedriva det förebyggande arbetet på tre nivåer. Den första utgörs av det generellt förebyggande arbetet, nästa nivå gäller insatser till grupper med särskild risk för sårbarhet och nivå tre handlar om insatser till enskilda individer. Man kan även se de olika nivåerna utifrån preventionspyramiden: första nivån handlar om demokratistärkande arbete, på den andra nivån gäller det att motverka inträde och nivå tre tar sikte på att underlätta utträde.

Socialtjänstens stöd och insatser är antingen generellt utformade till en bredare allmänhet eller anpassade efter den enskildes särskilda behov – behovsprövade. Exempel på sådana behov kan vara kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson samt placering utanför det egna hemmet. Placering utanför det egna hemmet kan göras frivilligt eller med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Familjestödet är frivilligt och kan exempelvis handla om att ha någon att tala med för att få råd och vägledning. Det kan också gälla att stödja föräldrarollen. Rapporten innehåller konkreta exempel på hur anhöriga kan stödjas.

Sveriges Kommuner och Landstings rapporter

Lokala insatser mot våldsbejakande politisk extremism (2010)

I **preventionspyramiden**: Demokratistärkande och motverka inträde.

Bakgrund

Med finansiering från regeringen har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) sammanställt exempel på hur man lokalt i Sverige och andra länder kan förebygga och bemöta våldsbejakande extremism.

Resultat och slutsats

Göteborg är ett exempel som lyfts fram i rapporten på hur samverkan kan gå till mellan kommun, myndigheter och civilsamhälle. Det gäller lokala samordnare och strukturen för samverkan. Genom nätverket "ung och trygg" arbetar kommunen tillsammans med civilsamhället med bland annat demokratistärkande insatser.

Ett exempel på arbetet mot högerextremismen är Brottsförebyggande centrum i Värmland. Huvudsyfte är att bekämpa alla former av rasism, intolerans och politiskt motiverat våld. Den regionala samordnaren ger stöd till länets sexton kommuner.

Kommunerna har mindre erfarenhet i arbetet mot våldsbejakande islamistisk extremism jämfört med högerextremismen och vänsterautonoma. När rapporten skrevs fanns ingen verksamhet i stadsdelar som Rinkeby, Tensta, Rosengård och Fosie med specifikt fokus på att bemöta eller hantera våldsbejakande islamistisk extremism. I stället fokuserade man brett på att förebygga att ungdomar generellt sett drogs till destruktiva och icke demokratiska miljöer. Olika projekt bygger på samverkan med fältarbetare, ungdomsledare, föräldrar samt muslimska och andra etniska föreningar och församlingar. Viktiga samverkansmodeller är SSP (skola, socialtjänst och polis).

Amsterdam var tidigt ute med att initiera en rad åtgärder mot våldsbejakande islamistisk extremism (SKL 2010). Handlingsplaner hade tagits fram med åtgärder som ligger väl i linje med preventionspyramiden. I botten finns satsningar som syftar till att öka den sociala

sammanhållningen. I mitten återfinns insatser för att motverka ungas inträde i extremism. Högre upp i pyramiden riktar sig åtgärderna mot framför allt redan radikaliserade personer. Insatserna tar sikte på avradikalisering och att hantera extremistiska yttringar.

I Berlin finns ett mobilt team som rycker ut och hjälper olika verksamheter med att utforma strategier mot politisk extremism och rasism. Det kan gälla en ungdomsförening, en pub eller en skola som behöver stöd. Det finns också verksamheter som dokumenterar brott med rasistiska förtecken och som stöder avhoppare.

Historiskt sett har Kristiansands kommun i Norge haft problem med högerextremism (SKL 2016b). De erfarenheterna används i dag mot islamistisk extremism. Det förebyggande arbetet består av tre delar. Den första handlar om kunskap, vilket innefattar utbildning om exempelvis symboler, att följa forskningen och att ingå i en rad nätverk, även på internationell nivå. Den andra delen tar sikte på tidiga insatser, vilket förutsätter en dialog med kommunens olika delar, men också med privata och frivilliga aktörer. Den tredje delen avser samverkan och koordinering.

Från ord till handlingsplan – en rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism (2017)

I preventionspyramiden: Demokratistärkande, motverka inträde och underlätta utträde.

Bakgrund

Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet har på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram en rapport som beskriver utvecklingen av och innehållet i kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism.

Resultat och slutsats

Rapporten beskriver hur kommunerna fått större ansvar i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och att handlingsplaner blivit en central åtgärd i det förebyggande arbetet. Dock är

rapporten kritisk till handlingsplanerna och vilket lagstöd, forskningsstöd och erfarenheter som detta initiativ har. Enligt undersökningen har handlingsplanerna inte formats efter lokala lägesbilder. Endast 23 handlingsplaner baseras på någon form av lokal kartläggning eller reflektion om förekomsten av våldsbejakande extremism. Avsaknaden av lokala lägesbilder får som konsekvens att de insatser kommunerna beskriver inom ramen för handlingsplanerna inte baseras på lokala problem utan formats efter nationella lägesbilder, vilket enligt rapportförfattarna riskerar att leda till ett ineffektivt förebyggande arbete.

Givet den svenska grundlagsstiftningen, sekretesslagstiftningen och forskning om radikaliseringsprocesser, finns det även skäl att förhålla sig kritisk till handlingsplaner som innehåller instruktioner där man ska anmäla beteenden och åsikter som är radikala.

Det positiva med handlingsplanerna är att de visar att det finns ett förebyggande arbete i kommunerna, vilket har skapat en medvetenhet om vikten av kompetens och förmåga att motverka våldsbejakande extremism. I det fortsatta arbetet bör detta arbete åtgärda den kritik som lyfts fram, bland annat att kommuner bör arbeta efter lokala behov och basera insatser som stämmer överens med rådande lagstiftning, har vetenskapligt stöd eller kan anses vara baserat på beprövad erfarenhet. En framkomlig väg för att lyckas på de platser där behovet är som störst, skulle vara att samla expertis genom ett nationellt stödteam eller motsvarande.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, rapport: Knäck koden om civilsamhället (2017)

I preventionspyramiden: Demokratistärkande och motverka inträde.

Bakgrund

”*Knäck koden!*” är en vägledning som ska ge kommuner och civilsamhällesorganisationer ett stöd i hur man kan samverka i uppgiften att värna demokratin och motverka extremism. Vägledningen är ett resultat av det uppdrag som regeringen gav till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Resultat och slutsats

Rapporten ger exempel på hur kommuner och civilsamhället kan samarbeta i olika faser av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Första delen fokuserar på kunskap om civilsamhällets och kommunernas olika förutsättningar. Andra delen ger konkreta förslag på samverkan och tredje delen beskriver olika samverkningsmodeller. Nedan presenteras några slutsatser i rapporten.

- Civilsamhället har fem funktioner. Det kan agera som röstbärare och föra en grups röst, det kan vara en serviceproducent och ett komplement till offentliga vinstproducenter, det kan agera som en gemenskap, som en demokratiskola och är en motvikt till staten och näringslivet.
- Vägledningen lyfter fram insatser på olika nivåer: universell-, selektiv- eller indikativ prevention. Indelning utifrån dessa begrepp underlättar förståelsen för hur civilsamhället kan vara en samverkande part för kommunerna. Universella insatser är insatser riktade till alla, exempelvis samtliga i en skola, i en stadsdel eller i en kommun. Exempel på sådant arbete är Demokrati i Angered – samverkan med partnerskap som mål. Selektiv prevention riktar sina insatser till en särskild grupp som upplevs bära på kända riskfaktorer. Exempel på sådant arbete är Navigator – samverkan med dialog som mål. Indikativ prevention innebär insatser som riktas till personer som på något sätt identifieras vara i riskzonen. Ett exempel på ett sådant arbete är AW-stödcenter – samverkan genom partnerskap, där individer som vill lämna riskmiljöer får stöd.
- Samverkningskoden är ett europeiskt arbetssätt för idéburna organisationers medverkan i den offentliga partens beslutsfattande. Samverkan bedrivs på olika nivåer. Första nivån handlar om att förse civilsamhället med information. Andra nivån tar sikte på samråd i särskilda frågor från olika aktörer i civilsamhället för att få ett bättre underlag till beslut. Tredje nivån handlar om dialog och ett utbyte av synpunkter. Fjärde nivån utmärks av ett ömsesidigt ansvar för en fråga och en nära samverkan. Exempel på sådana samarbeten och ömsesidigt ansvar är idéburet och offentligt partnerskap (IOP). Samarbetet har även olika steg: Frågan initieras, ett team formas och en lägesbild tas fram, en handlingsplan formuleras, insatser genomförs och insatserna följs upp.

**Kriminalvården:
Våldsbejakande extremism i kriminalvård
– en kunskapsöversikt (2016)**

I preventionspyramiden: Kunskaps om våldsbejakande extremism och underlätta utträde.

Bakgrund

Uppdraget i denna studie var att kartlägga metoder och arbetssätt, grundade på forskning, internationella policydokument och beprövad erfarenhet från andra länders kriminalvård, som kan användas i arbetet mot våldsbejakande extremism hos Kriminalvårdens klienter.

Resultat och slutsatser

Rapporten innehåller ett antal rekommendationer.

- Mer forskning och utvärdering behövs för att identifiera framgångsrika metoder och arbetssätt. Forskningens roll inom ramen för "best practice" bör klargöras.
- Forskning ska hålla god vetenskaplig kvalitet och inbegripa primärmaterial.
- Utvärdering ska innefatta mätbara mål och ske systematiskt.
- Öka kunskapen om högerextremistiska och autonoma grupper.
- Utveckla instrument för identifikation av klienter i riskzonen.
- Studera generella processer vid rekrytering, avhopp och fortsatt deltagande (betydelsen av till exempel ledare, familj, gruppdynamik).
- Utveckla rehabiliteringsprogram.
- Främja forskningssamarbete mellan nationer.
- Viktigt med gemensamma definitioner och begrepp, såväl nationellt som internationellt.

Segerstedtinstitutets rapporter

Rapport 1:

Socialt arbete, pedagogik och arbete mot så kallad våldsbejakande extremism – en översyn (Herz 2016)

I preventionspyramiden: Kunskap om våldsbejakande extremism, motverka inträde och underlätta utträde.

Bakgrund

Denna översyn utgår från dokument, utredningar och rekommendationer som riktar sig till första linjen i arbetet mot våldsbejakande extremism eller terrorism. Rapporten ger en översiktlig bild av det vetenskapliga fältet, hur diskussioner och debatter ser ut samt hur de kan relateras till första linjens arbete.

Resultat och slutsats

Ingen av de metoder eller arbetssätt som redovisats kan enligt rapporten ensamt lösa frågan om våldsbejakande extremism. Flera av metoderna kan dock genom att de förutsätter en samverkan mellan olika myndigheter och med civilsamhället ha en viss potentiell effekt.

I huvudsak handlar det om olika pedagogiska preventionsprogram, det vill säga om material och utbildningar eller insatser som ska användas på ungdomar med syfte att de ska undvika våld. Enligt rapporten är det naivt att tro att pedagogiska insatser kan leda till att förändra strukturell ojämlikhet eller ett strukturellt våld, ett sådant förhållningssätt kan till och med vara kontraproduktivt. I stället krävs breda politiska och sociala insatser, enligt rapporten.

Vidare finns det en bild av att det handlar om värderingar – antingen ”de andras” eller om ”förövarnas” – dock sällan om ”våra” värderingar. Ett demokratiarbete som inte vänder blicken mot de egna myndigheterna, den egna politiken och de egna strukturerna har troligen mycket svårt att skapa förtroende och tillit hos de människor som av olika skäl inte tillåts ingå i denna gemenskap.

Det är svårt att använda breda, sociala och politiska insatser mot människor som av olika anledningar skadar sig själva eller andra, eller

som dras in i miljöer de vill ha hjälp med att lämna. Att hjälpa sådana människor faller på skolans och socialarbetarnas bord. Exempelvis kan det kräva en samverkan mellan myndigheter och att individen själv får stå i fokus utan att låsas fast vid en ideologisk hemvist.

Det är inte säkert att det är bättre att organisera ett stödpaket specifikt inriktat mot våldsbejakande extremism, eftersom det också innebär ett utpekande av enskilda, av ett område eller en familj. Det kan till och med vara kontraproduktivt.

Rapport 2:

Mellan det angelägna och det svårfångade. En studie av pågående utvecklingsarbete för att förhindra att unga människor rekryteras till miljöer som utövar våld i islams namn (Mattson m.fl. 2016)

I preventionspyramiden: Demokratistärkande och motverka inträde.

Bakgrund

Denna rapport utgår från fyra fallstudier av fyra olika aktörer – Fryshuset, Göteborgs Stad, Örebro kommun och Röda Korsets nationella stödtelefon, vilka har ett pågående arbete med att bygga upp en förmåga och beredskap att motverka rekrytering av unga människor till organisationer och rörelser som utövar våld och terror i islams namn. Syftet med rapporten är att ge en fördjupad bild av det utvecklingsarbete som pågår i Sverige på olika orter och med olika huvudmän.

Resultat och slutsats

Analysen av de fyra fallen visar att det finns ett slags samstämmighet i hur de fyra aktörerna ser på orsaker till varför unga rekryteras till våldsbejakande islamistiska organisationer. Dock finns det skillnader mellan hur de olika aktörerna förhåller sig till orsakerna till problemen. Rapportens författare menar att aktörerna radar upp olika orsaker utan att göra en övergripande analys av hur dessa hänger ihop. Den samhällsanalys som görs, tar sikte på segregation, utanförskap

och rasism. Dessa strukturella problem anses av aktörerna leda till ett existentiellt orostillstånd och är starka orsaker till extremism.

Andra faktorer som sårbarhet, spänningssökande och identitetsförvirring lyfts också fram som bakomliggande orsaker. Vidare betonar författarna att aktörerna ser en koppling mellan en viss typ av maskulinitet och dragning eller anslutning till våldsbejakande grupper. Gemensamt för aktörerna är att de undviker att tillskriva religion alltför stor betydelse i individens val att ansluta sig till en våldsbejakande miljö. Rapporten innehåller några centrala områden för vidare arbete:

- Metoder som utvecklas runt om i Europa saknar i allt väsentligt vetenskapligt stöd i den meningen att de inte utvärderats. Forskning behöver intensifieras kring preventiva metoder mot våldsbejakande extremism.
- Metodutveckling måste i mycket högre grad betraktas som mångårig och i vissa fall permanent snarare än projekt.
- Vetenskapssamhället måste bidra till mer välgrundad kunskap kring fenomenet radikaliserings och en förståelse för relationen mellan individens väg in i våldsbejakande extremism och samhällets omgivande strukturer och attityd.

Rapport 3: Intoleranta platser? Rasideologisk aktivitet i svenska kommuner 2008–2015 (Blombäck 2016)

I preventionspyramiden: Kunskap om våldsbejakande extremism.

Bakgrund

Rapportens syfte var att identifiera och undersöka kommuner som har en högre nivå av rasideologisk aktivitet än i andra kommuner, och förklara varför. Rapporten utgår från tre tänkbara förklaringar från forskning om högerpopulistiska partier: en historisk, en strukturell och en om åsikter.

Resultat och slutsats

Undersökningen visar bland annat att de nationalsocialistiska partierna i de 35 undersökta kommuner i valet 1938 fick få röster och inga mandat. Samma mönster går igen när det gäller röstning på SD under tidigt 1990-tal. År 2014 fick Svenskarnas Parti en högre andel röster än det nationella genomsnittet i minst 16 av de 35 undersökta kommunerna.

Bland de strukturella faktorerna sticker särskilt ekonomi ut. Den genomsnittliga inkomsten är låg, och det är även den ekonomiska ojämlikheten inom kommunerna. Andel utrikes födda, arbetslöshetsnivå och anmälda brott är tre faktorer som ofta nämns som tänkbara orsaker till främlingsfientliga attityder, är däremot inte något som utmärker kommunerna i undersökningen. I rapportens 35 kommuner är invånarna något mer negativt inställda till migration och mångkultur, något mindre nöjda med demokratin på olika nivåer och har något lägre förtroende för vissa politiska institutioner.

Rapporten slutsats är att man utifrån den enkla typ av analyser som genomförts i rapporten inte kan besvara frågan om varför just de undersökta kommunerna haft hög grad av rasideologisk aktivitet. Mer forskning behövs, både mer avancerade analyser som tar med alla landets kommuner och mer djupgående studier av enskilda kommuner.

Forum Idéburna organisationer med social inriktning: Tillsammans för tillit och demokrati (2017)

| |
|---|
| I preventionspyramiden: Demokratistärkande och motverka inträde. |
|---|

Bakgrund

Initiativtagare till *Tillsammans för tillit och demokrati*. *Civilsambällets handbok för arbete mot våldsbejakande extremism* är Forum Idéburna organisationer med social inriktning tillsammans med bland annat Fryshuset, KFUM, Studieförbundet Ibn Rushd och Studieförbundet Vuxenskolan.

Resultat och slutsats

Forskning har visat att civilsamhället har en viktig roll för att motverka extremism. Civilsamhället står ofta närmare de individer som riskerar att ansluta sig till våldsbejakande miljöer än myndigheter. Handboken diskuterar olika sätt att se på begreppet våldsbejakande extremism, exempel på erfarenheter från olika organisationer i civilsamhället, tips på hur man kan bemöta extrema åsikter, erfarenheter kring olika samverkningsformer och finansiering. Handboken ger även svar på varför civilsamhällets organisationer spelar en viktig roll för att motverka destruktiva, antidemokratiska strömningar samt hur detta arbete kan se ut. Handboken vilar på övertygelsen att proaktiva sociala initiativ för tillit och demokrati har betydligt större förutsättningar att förebygga våldsbejakande extremism på lång sikt jämfört med riktade punktinsatser, ökad kontroll och repression. Handboken innehåller en rad exempel på engagemang och metoder från civilsamhällets sida, bland annat:

- Meningsfulla aktiviteter och demokratiska plattformar
- Interreligiösa samarbeten och dialog
- Utbildningsinsatser
- Alternativa berättelser och kontranarrativ
- Stöd- och avhopparverksamhet.

7.3 Rapporternas tyngdpunkt i preventionspyramiden

Genomgången av rapporterna visar ett stort ansvarstagande och en vilja att bidra i arbetet mot våldsbejakande extremism. Ett tydligt resultat av genomgången är att det finns flera perspektiv på våldsbejakande extremism och varför människor vänder sig till extremistmiljöer. De olika perspektiven generar i sin tur en bredd på åtgärder och vilka som bör göra vad. Således finns det inte enbart ett sätt att arbeta mot problemet, utan även vägen till lösningen är bred. Detta illustrerar också behovet av samarbete med och samverkan mellan en rad olika aktörer.

Det som genomgången av rapporterna också visar är att det finns mycket kunskap, vilket framför allt är styrkan med genomgången. Det

är kunskap om tre extremistmiljöerna, om bakomliggande orsaker varför individer ansluter sig till sådana miljöer, om vilka aktörer som det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism främst berör och om lägesbilden i Sverige, särskilt situationen om islamistisk extremism och radikalisering på nätet samt sociala medier. Kunskap är också en viktig del i preventionspyramiden, som fungerat som ”bedömningsmall” vid genomgången av rapporterna.

Ett annat tema som finns gemensamt för de flesta rapporter är att de utgår från den demokratistärkande nivån i preventionspyramiden. På ett eller annat sätt förmedlar rapporterna ett demokratistärkande perspektiv. Det är också en rimlig utgångspunkt för allt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism, då syftet är att slå vakt om och förstärka det demokratiska samhället. Oavsett om det handlar om att underlätta utträde, som exempelvis Institutet för framtidsstudiers rapport eller motverka inträde i extremistmiljöer, som SKL:s rapport om goda lokala exempel, eller göra olika röster hörda, som exempelvis MUCF:s rapporter, eller hur man ska lyfta upp kontroversiella frågor i undervisningen, som Skolverkets rapport, är den röda tråden demokratistärkande. Även civilsamhällets olika organisationers arbete genomsyras av demokratin eftersom ett grundläggande tema är alla människors inkludering och delaktighet i samhället. Kunskap och demokratistärkande åtgärder är det inslag i preventionspyramiden som lyser starkast i rapporterna.

Av genomgången kan konstateras att det tagits fram kunskap om även andra delar i preventionspyramiden, men inte i lika stor utsträckning. Därför kan det övervägas att lägga större fokus på dessa delar i framtiden. Det handlar främst om avsaknaden av beprövade metoder, särskilt när det kommer till att motverka inträde och underlätta utträde. Det som lyfts fram som metoder och arbetssätt i fråga om inträde och utträde, handlar främst om kartläggning av insatser som redan finns. Som tidigare nämnts, finns en del metoder diskuterade i Brå:s rapport om avhoppbarverksamhet eller SiS rapport om metoder på behandlingshem, men ofta beskrivs metoderna från verksamhetens eget perspektiv. Det hade varit mer slagkraftigt om det funnits en mer gemensam linje kring frågan om att motverka inträde eller att underlätta utträde. Då skulle även andra aktörer kunna dra nytta av metoderna och arbetsätten även om det inte handlar om ett specifikt verksamhetsområde.

Vad som efterfrågas är fler konkreta praktiska erfarenheter och metoder för att motverka inträde och underlätta utträde, som är vik-

tiga byggstenar i preventionspyramiden och för det förebyggande arbetet. Mer kunskap behövs riktad till yrken som på ett eller annat sätt kommer i kontakt med våldsbejakande extremism.

En annan slutsats är att den kunskap och de metoder som lyfts fram fokuserar främst på unga. I exempelvis rapporter från SiS, Socialstyrelsen och MUCF är unga i centrum men det behövs även kunskap, metoder och ingångssätt till att arbeta med vuxna.

Det behövs mer samverkan med civilsamhället då rapportgenomgången tydligt visar att civilsamhället står ofta närmare de individer som riskerar att ansluta sig till våldsbejakande miljöer än statliga myndigheter och kommuner. Vidare behövs mer kunskap och fokus på våldsbejakande extremism på nätet. Det finns mycket kunskap och erfarenheter att hämta från arbete med högerextremister som borde kunna tillämpas på även andra extremistgrupper.

Röster om extremism

OM RADIKALISERING

Röster om extremism

Om radikalisering

Intervju – del 2 – med Marco Nilsson, docent i statsvetenskap vid Högskolan i Jönköping som i sin forskning också har intervjuat svenska jihadister.

Vilken roll spelar ideologisk övertygelse?

Ideologi har en självklar plats i det radikaliseringspussel vi talar om. Ideologin ger människor ett kategoriskt sätt att förstå världen; världen blir en plats fylld av onda mot goda. En sådan svartvit världsbild öka motivationen att agera och reducerar betydelsen av till exempel de släktingar och vänner – eller, för den delen, religiösa ledare, som ger ett motbudskap. Och ideologier ger unga människor en identitet de saknar, symboler och myter skänker mening åt tillvaron och ger dem ett uppdrag. Ideologier ger dem ett svar på frågan: Vem är jag?

Går det att se vad som är avgörande för att en person ska ta steget till våldsbejakande extremism?

Trots att det finns ett antal användbara teoretiska perspektiv för att förstå radikalisering är den vetenskapliga kunskapen om dess mekanismer fortfarande begränsad. Ett uttryck för fenomenets komplexitet är att forskarna till exempel inte lyckats med att identifiera en viss enskild variabel som måste finnas för att radikalisering ska uppstå. Att till exempel vara troende muslim eller att vara uppvuxen i ett socioekonomiskt utsatt område är, har forskningen visat, varken nödvändiga eller tillräckliga orsaker. En god teori om radikalisering måste också kunna svara på frågan varför de flesta som verkar har samma bakgrund ändå inte radikaliserats. Det är i detta sammanhang lätt att falla offer för konfirmeringsbias, det vill säga att forskaren felaktigt eller bara delvis förklarar ett fenomen genom att han eller hon selektivt uppmärksammar endast sådana variabler som bekräftar den egna förutfattade uppfattningen.

I min egen forskning, vilken har främst grundat sig på fältstudier och intervjuer med aktiva och före detta svenska jihadister, har jag betonat att radikaliseringsprocesser inte är en engångshändelse, utan en process. Dessutom slutar inte processen när en individ åker till Syrien eller Irak för att strida utan fortsätter i nya former i olika jihadistiska grupper. Kunskapen om dessa processer har hittills varit mycket begränsad, men frågan har blivit desto mera angelägen när ett stort antal jihadister nu återvänder till sina hemländer, i kölvattnet av att IS snabbt har tappat sitt territoriella fotfäste i Syrien och Irak.

När man analyserar radikaliseringsprocesser inom de jihadistiska grupperna framstår, som jag sökt visa, tydligt fenomenets komplexitet. Det traditionella sättet att se på saken är att individer först måste övertygas om vissa radikala idéer (kognitiv radikaliseringsprocess) för att de ska vilja använda våld (beteendemässig radikaliseringsprocess). Men processen kan faktiskt gå i motsatt riktning så att radikalt beteende skapar radikala idéer. Erfarna jihadister vill rättfärdiga sin våldsanvändning och nykomlingar vill bli fullvärdiga medlemmar i gruppen. Eftersom alla militära organisationer vill socialisera sina medlemmar till att framgångsrikt bidra till att uppnå gruppens mål, öppnar detta upp för psykosociala processer som bidrar till skapandet och spridandet av radikala idéer i jihadistiska grupper. Ökad kunskap om dessa processer är viktigt för att bättre förstå problem med avradikaliseringsprocesser bland återvändarna.

För att skapa en helhetsbild av radikaliseringsprocesser är det nyttigt att se på dem som en diskursiv resa bestående av idéer, problem och lösningar som förändras när individen möter nya omständigheter – både materiell och immateriella. De faktorer som forskningen har identifierat kan spela olika roll under resans gång beroende på plats, tid och personlighet. Därmed blir några så småningom, till exempel, desillusionerade av extrem våldsanvändning medan andra drivs mot allt mera destruktivt beteende även mot sina hemländer.

8 Förklaringar till våldsbejakande extremism samt förebyggande inriktningar

Det finns en rad förklaringsmodeller till varför våldsbejakande extremism uppstår. Mot bakgrund av dessa modeller, har en rad förebyggande inriktningar utvecklats i arbetet mot våldsbejakande extremism. Dessa inriktningar utgår från de värderingar och strategier som samordningen bedömer ligger till grund för det förebyggande arbetet mot extremism i Sverige (skr. 2014/15:144). Mängden regeringsuppdrag under de senaste åren illustrerar mångfalden av förklaringsmodeller och förebyggande inriktningar, se kapitel 7. Förklaringsmodellerna och inriktningarna påverkar vilka konkreta åtgärder och metoder som kopplas in i det förebyggande arbetet.

I det följande undersöks de vanligaste förklaringarna till varför våldsbejakande extremism uppstår och de korresponderande inriktningar som finns för att förebygga våldsbejakande extremism. Åtta tänkbara förklaringar till våldsbejakande extremism undersöks:

- *Individuella*: Egenskaper hos individen, som drivkraften att söka meningen med livet.
- *Sambälleliga*: Har med strukturer och samhällsproblem att göra, till exempel rasism och diskriminering eller socioekonomiska faktorer.
- *Internationella*: Påverkan från händelser utanför Sverige, till exempel kriget i Syrien.
- *Politiska*: Drivkrafter som har med politiska mål att göra.
- *Sociala nätverk och gruppidentitet*: Inflytandet från en individs sociala nätverk och den gruppdynamiska kraften inom extremistiska grupper.

- *Ideologiska*: Värderingar och ideologier som drivkrafter, till exempel stark religiös tro eller starka politiska värderingar.
- *Baserade på genus*: Genusnormer som en orsak till extremism.
- *Internet och sociala medier*: Radikaliseringsprocesser på internet och genom sociala medier.

Till dessa åtta förklaringar kopplas i sin tur följande fyra huvudsakliga förebyggande inriktningar:

- *Mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter*: Leder till metoder som fokuserar på att värna rättigheter.
- *Demokrati*: Leder till metoder som fokuserar på vikten av demokratistärkande och främjande metoder för att förebygga våldsbejakande extremism.
- *Socialpolitik och hälso- och sjukvård*: Leder till metoder som riktas mot sociala problem och att socialt och hälsopolitiskt stärka samhället i stort.
- *Genus*: Leder till metoder som riktas mot genusfrågor och ojämlikhet.

Vad som kommer att undersökas är i vad mån en eller flera av de fyra förebyggande inriktningarna tillämpas för var och en av de åtta förklaringsmodellerna. Vad som görs är helt enkelt att para ihop förklaringsmodellerna med de förebyggande inriktningarna. Undersökningen utgår från det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism i Sverige. Denna undersökning är ett försök att:

1. Ta fram en översikt över de olika förklaringar som finns till extremism och de inriktningar som tillämpas i det förebyggande arbetet.
2. Redovisa på vilken nivå i preventionspyramiden de fyra förebyggande inriktningarna har sin tonvikt.
3. Undersöka vilka orsaker, baserade på förklaringar, som de olika förebyggande inriktningarna tillämpas mot.
4. Utifrån 1–3, göra en bedömning av vilka brister som finns för att motverka orsakerna till extremism och därmed utgöra grund för fortsatta prioriteringar.

Syftet med genomgången är att ta fram ett underlag för att diskutera de fortsatta behoven för att förebygga våldsbejakande extremism och lämpliga fortsatta prioriteringar.

8.1 Förklaringar

Individuella förklaringar

Med ett individuellt perspektiv försöker forskare få svar på frågan varför ett litet antal individer i en stor grupp av personer med liknande sociala bakgrunder och erfarenheter går in i våldsbejakande extremism. Att försöka förklara våldsbejakande extremism från ett individuellt perspektiv är att konkret ställa frågan varför just personer som Anders Behring Breivik eller Osama bin Laden begick de extremistiska brott som de gjorde. Flera studier har kartlagt och undersökt individer som är aktiva i våldsbejakande extremistiska grupper och som dessutom har begått terroristbrott. En utmaning är svårigheten att skilja mellan individ och det omgivande samhälle i vilket personen befinner sig. Därför har forskningen utifrån både individuella och sociala egenskaper försökt identifiera en riskprofil på individer som skulle vara benägna att begå extremistbrott. Aktuella faktorer har varit ålder, kön, social marginalisering eller isolering, utbildning, tidigare brottslighet, psykisk störning, personlighet, kontakt med budskap på internet, familjesituation och sociala band till redan radikaliserade individer (Sturup och Långström 2017).

Vissa egenskaper förekommer i högre grad bland extremister än hos befolkningen i övrigt, men det räcker inte som stöd för att ta fram en pålitlig riskprofil (Horgan 2008). Som Sturup och Långström (2017 s. 157) påpekar, ”den överväldigande majoriteten av dem med en eller flera riskfaktorer kommer ju aldrig till vår kännedom då de inte blir våldsbejakande extremister”. Forskning visar även att extremiströrelser tenderar att rekrytera individer från alla samhällsskikt och att det är just denna förmåga som särskiljer dessa från andra typer av rörelser (Löow 2017).

Forskarna har dock olika uppfattningar om vilka komponenter som ingår, om processer ser olika ut beroende på om det handlar om vänster-, höger- eller våldsbejakande islamistisk extremism; hur snabbt processerna går och hur de bäst kan beskrivas (Wimelius et al. 2017).

Forskning om den individuella förklaringen till våldsbejakande extremism har också fokuserat på motivationen till varför individer går med i sådana rörelser. Exempel på individuella drivkrafter är att personer söker efter större mening med livet eller efter gemenskap. Ytterligare förklaringar kan vara en reaktion på orättvisor i samhället. Det kan också vara kontakt med en radikaliserad person, till exempel en karismatisk ledare, familjemedlem eller vän, som får stort inflytande på personens liv (Dalgaard-Nielsen 2010). Dessa drivkrafter verkar på den individuella nivån, men påverkas också tydligt av samhället och den gemenskap personen har med andra, liksom av socioekonomisk bakgrund. Löow (2017) varnar för att det i dag finns en tendens att reducera problematiken kring våldsbejakande extremism till ett individproblem som huvudsakligen handlar om ”unga, arga och frustrerade män”, vilka sägs befinna sig i olika former av utanförskap eller alienation och som egentligen inte tillskrivs någon ideologisk övertygelse. De individuella drivkrafterna liksom egenskaperna, kan alltså inte ses som isolerade utan är kopplade till omgivningen.

Förebyggande inriktningar mot individuella förklaringar

Den individuella förklaringsnivån är mycket omdiskuterad inom litteraturen (Bjørge 2011, Cragin 2014, Horgan 2008, Weine et. al 2016). Eftersom denna förklaringsmodell i så hög grad är kopplad till en rad faktorer i en individs omgivning, tillämpas samtliga fyra förebyggande inriktningar i arbetet mot de individuella förklaringarna till extremism, som redovisas i det följande:

- *Inriktning: Mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter*

Internationella överenskommelser samt Sveriges grundlagar utgör samhällets värdegrund. Våldsbejakande extremism står i motsättning till denna värdegrund. Att slå vakt om mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter är både en grundläggande värdegrund för det svenska samhället och en förebyggande inriktning mot de individuella förklaringarna till våldsbejakande extremism. Att arbeta för samhällets värdegrund har en väsentligt bredare träffyta än att motverka våldsbejakande extremism. En illustration till hur dessa frågor ändå har en

tydlig inriktning mot våldsbejakande extremism är regeringsuppdraget till Länsstyrelsen i Dalarna (Regeringen 2016) om att inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyser utveckla arbetsformer för att motverka sociala risker med fokus på rasism och extremism.

- *Inriktning: socialpolitik och hälso- och sjukvård*

De individuella förklaringarna till våldsbejakande extremism kan även motverkas genom en inriktning mot socialpolitik och hälso- och sjukvård. Denna inriktning vänder sig visserligen till hela befolkningen, men socialtjänsten, elevhälsan och hälso- och sjukvården får kontakt även med individer som riskerar att dras in i våldsbejakande extremism, som vill lämna sådana miljöer eller som på annat sätt har problem med anknytning till våldsbejakande extremism. I den meningen har denna inriktning med socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter en direkt och viktig träffyta mot de individuella förklaringarna till våldsbejakande extremism (Socialstyrelsen 2016 och 2017). Tillgång till social välfärd och hälso- och sjukvård kan ses även som en del av arbetet för att värna mänskliga rättigheter.

- *Inriktning: demokrati*

Kommuner och myndigheter är av grundläggande betydelse för denna inriktning mot demokrati, men på samhällsnivå är enskilda individer också centrala för att främja och stärka demokratin. En demokratisk inriktning på individnivå främjar och stärker demokratin genom exempelvis att lärandet i skolan sker på demokratisk grund, att utbildning bedrivs om källkritik och att initiativ tas som stimulerar människor att ta aktiv del i det politiska livet och i civilsamhället.

- *Inriktning: genus*

Såväl anpassning till traditionella könsroller som strävan att undvika dessa kan vara drivkrafter för både män och kvinnor (MUCF 2016e). Inom denna inriktning är därför det centrala att förebygga att individer begränsas och styrs av könsroller. Det innebär att säkerställa att alla individer inom utbildning och andra verksamheter har samma rättigheter och möjligheter oavsett kön.

Samhälleliga förklaringar

Samhälleliga förklaringar till våldsbejakande extremism betonar det inflytande som samhället och dess strukturer har på att människor radikaliseras och till följd av det begår brott. Det gäller samhällsproblem som fattigdom, segregation, rasism, arbetslöshet och utanförskap. Dessa faktorer är ofta en av fler drivkrafter till extremism, även om det inte finns någon tydlig socioekonomisk profil på vem som begår extremistbrott (Bjørge 2011, Horgan 2008).

När det gäller islamistisk extremism tyder forskningen på att både upplevd och faktisk diskriminering av muslimer är något som påverkar de flesta muslimer i Europa och kan vara en drivkraft för att vissa individer dras till våldsbejakande islamistiska miljöer. De på senare år mycket ingripande insatserna mot islamistisk extremism i länder som Belgien och Storbritannien bedöms ha lett till en ökad föreställning hos muslimer om utsatthet och diskriminering (Dalgaard-Nielsen 2010). Dessa faktorer har även kopplingar till de individuella förklaringarna eftersom de kan påverka drivkrafterna till att individer ansluter sig till extremism.

På ett annat men liknande plan anges förändringar på samhällsnivå som en del av förklaringen till varför människor går med i även högerextremistiska rörelser. Den omfattande flyktingströmmen till Sverige upplevs av högerextremister som ett hot. Globalisering, urbanisering och omstrukturering av arbetsmarknaden och andra omvälvande förändringar gör att åtskilliga känner rädsla och osäkerhet, och anser att samhället är orättvist (Deland, Herzberg och Hvitfeldt 2010, MUCF 2016a). Inte minst är de oroad för sina arbeten och därmed möjligheter att försörja sig själva och sina familjer.

Utöver dessa exempel finns det oerhört många andra samhälleliga faktorer som kan bidra till att en individ går med i våldsbejakande extremism. Det viktiga är att betona att individuella faktorer, samhälleliga faktorer och andra orsaker interagerar som förklaringar.

Förebyggande inriktningar mot samhälleliga förklaringar

Samhälleliga faktorer ses som ett viktigt inslag i en betydligt mer mångfacetterad bild av förklaringarna till våldsbejakande extremism. Därmed används samtliga angivna förebyggande inriktningar för att motverka de samhälleliga förklaringarna.

- *Inriktning: mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter*

När individer eller grupper upplever att deras rättigheter kränks utestängs de från det som gäller för alla andra. Det kan i sin tur leda till konflikter i samhället och bli en drivkraft till våldsbejakande extremism. Den förebyggande inriktningen är därför att slå vakt om mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter, vilket är av betydligt vidare betydelse än att motverka våldsbejakande extremism.

- *Inriktning: Socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter*

Samhällsproblem som fattigdom, segregation, bristande integration, problem i skolan, arbetslöshet, marginalisering och utanförskap är exempel på delförklaringar till varför individer dras till våldsbejakande extremism. Utifrån inriktningen på socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter bör dessa problem åtgärdas för att förebygga och motverka extremism. Viktiga aktörer på det sociala området är föräldrar, skola och socialtjänst. Åtgärder som till exempel föräldraledighet och SFI är också viktiga.

Civilsamhället har också stor betydelse, framför allt för att skapa meningsfull sysselsättning och genom att unga träffar vuxna förebilder.

- *Inriktning: demokrati och genus*

En inriktning på demokrati till följd av samhälleliga förklaringar liknar den om mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter. Att stärka och främja demokratin på samhällsnivå har mycket att göra med att slå vakt om och utveckla demokratiska normer i samhället i stort. Inte minst viktiga är civilsamhället och skolan. Åtgärder för att främja och stärka demokratin utförs i hög grad av aktörer som inte arbetar specifikt mot våldsbejakande extremism, men som är av grundläggande betydelse för att vaccinera samhället mot extremism (Regeringen 2017c).

En genusinriktning mot extremismens förklaringar på samhällsnivå tar sikte på att motverka könsstereotypa roller.

Internationella förklaringar

Internationella förklaringar till våldsbejakande extremism fokuserar på händelser och trender i andra länder, regioner och samhällen. Nyss beskrevs hur våldsbejakande extremism kan ses som ett fenomen som påverkas av hur individer (den individuella nivån) interagerar med samhällsnivån. Våldsbejakande extremism kan även förklaras från ett perspektiv som betonar händelser på ett internationellt plan. Särskilt aktörer inom islamistisk extremism har på senare tid hänvisat till händelser i andra länder och regioner för att förklara varför de begått extremistbrott och upprätthåller våldsbejakande extremistiska ideologier (Cemgil 2017, Moghaddam 2009). Radikaliserade personer har rest till Syrien och Irak för att ansluta sig till Daesh. Även från vit maktmiljön finns resenärer som begett sig till Ukraina för att ansluta sig till högerextremistiska grupper (Hegevall 2014).

Uppkomsten av Daesh och dess våldsutövning har aktualiserat frågan om geopolitiska händelsers påverkan på extremism (Cemgil 2017). I dagens Sverige bor det många personer med utländsk bakgrund och händelser i ursprungsländer kan ha effekt även i Sverige. Dessutom finns det bedömare som menar att våldsbejakande extremism är en reaktion på det långa koloniala arvet och framför allt USA:s interventionistiska insatser. Arvet av kolonialism anses vara en bidragande faktor till fattigdom och konflikter. Lidandet och bristen på mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter ger upphov till vrede mot före detta kolonialmakter och skapar en rekryteringsmiljö till extremism. Radikaliserade individer från andra länder kan begå extremistiska brott i Sverige och svenskar kan radikaliseras i Sverige som följd av konflikter och situationer i andra länder (Cemgil 2017).

När det gäller högerextremistiska rörelser finns också kopplingar mellan händelser på internationell nivå och lokala utvecklingar. Individer inspireras och provoceras av händelser i andra länder och högerextremistiska grupper och individer reser till andra länder för att uttrycka solidaritet (Grumke 2003). Exempelvis reste ett flertal nazister från Tyskland och andra länder till Sverige för att delta i demonstration i samband med årets bokmessa i Göteborg (Lindberg 2017).

Internationella förklaringar till våldsbejakande extremism interagerar med samhälleliga och individuella förklaringar. Händelser i länder utanför Sverige kan till exempel påverka relationer mellan grupper som lever i Sverige och hur individer ser på Sverige och sin roll i Sverige.

Förebyggande inriktningar mot internationella förklaringar

Eftersom internationella förklaringar till extremism betonar det som händer utanför Sverige används främst inriktningen mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter kombinerad med genusinriktningen.

- *Inriktning: mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter och genus*

När det gäller internationella förklaringar har den svenska strategin använt sig mest av inriktningen mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter samt genus, vilket leder till ett fokus på följderna av konflikter i andra länder. Denna inriktning svarar mot åtgärder som är relaterade till utrikes- och biståndspolitik med syfte att slå vakt om dessa rättigheter och därmed förebygga en negativ utveckling utanför Sverige. Eftersom Sverige bedriver en feministisk utrikespolitik är åtgärder för att skapa jämlikhet och säkerhet för kvinnor en viktig del av bistånds- och utrikespolitiken.

Politiska förklaringar

En uppenbar förklaring till våldsbejakande extremism är att det är en väg för att utöva politisk påverkan. Detta perspektiv utgår från att extremister anser att det demokratiska samhällets former för politisk deltagande och beslutsfattande inte fungerar (Dalgaard-Nielsen 2010, Horgan 2008). Politiska förklaringar har kopplingar till samtliga av de tre tidigare beskrivna förklaringarna – individuella, samhälleliga och internationella – eftersom upplevda problem eller orättvisor på dessa nivåer ofta ses som en anledning till att förändra samhället.

Förebyggande inriktningar mot politiska förklaringar

Inriktningarna som har använts mot politiska förklaringar är främst att främja och stärka demokratin samt att lyfta fram mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter. Genusinriktningen används inte i lika hög grad mot politiska förklaringar.

- *Inriktning: mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter*

En inriktning mot att främja och stärka demokratin och betona vikten av mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter syftar här till att underlätta politiskt engagemang inom ramen för demokratins spelregler. Det finns en demonstrations- och mötesfrihet, men samtidigt förekommer en livlig debatt om och var grupper med extremistiska åsikter ska tillåtas manifesteras. Denna inriktning lägger fokus på att värna rättigheter som till exempel yttrandefrihet och demonstrationsrättigheter samtidigt som utövningen av dessa rättigheter inte ska kränka andra människor.

- *Inriktning: demokrati*

Regeringens arbete mot våldsbejakande extremism har drivits av det departement som ansvarar för demokrati frågor (skr. 2011/12:44, skr. 2014/15:144). Syftet är att främja och stärka demokratin så att den ska kunna motstå extremistiska krafter och att fler individer i samhället ska ha kunskap om och förmåga att utöva politisk påverkan på ett demokratiskt sätt. Viktiga aktörer i lokalsamhället är kommunen, skolan och civilsamhället. Gemensamt är att de kan främja och stärka demokratin. Huvudsyftet med detta engagemang för att främja och stärka demokratin är givetvis väsentligt vidare än att motverka våldsbejakande extremism.

Sociala nätverk och identitetsgrupper som förklaringar

Forskning visar att de flesta radikaliserade individer blir aktiva inom en extremistisk grupp genom deras existerande sociala nätverk (Borum 2011, Dalgaard-Nielsen 2010, Horgan 2008). Radikaliseringen kan mycket väl ske när personen väl är inne i gruppen eller så förstärks den extremistiska uppfattningen genom grupp tillhörigheten. Ett perspektiv som fokuserar på den sociala miljöns betydelse som orsak till våldsbejakande extremism betonar betydelsen av sociala nätverk och gemensam social identitet. Ur denna synvinkel är gruppdynamik och den identitet som skapas inom en grupp viktiga förklaringsfaktorer för hur radikaliseringsprocesser går till (Dalgaard-Nielsen 2010).

När sociala nätverk är en viktig orsak till personers inträde i extremism, bör det gå att tala om riskgrupper. I dessa ingår personer

som till följd av kontakter, vänskap och inflytande påverkar mottagliga individer; dessa kan betecknas som riskpersoner. Mycket talar därför för att ett riskperspektiv är en lämplig inriktning för att förebygga radikalisering och extremism. Det gäller både riskgrupper och riskpersoner.

Det finns geografiska riskområden där traditioner och föreställningar i lokalsamhället ärvs från generation till generation. I bakgrunden skymtar en organisatorisk kontinuitet och tidigare olösta konflikter (Löow 2017). Enligt Sturup och Långström (2017) finns en påverkan från vissa bostadsområden på personer i riskzonen för att utöva våld och eventuellt också för radikalisering och våldsbejakande extremism.

Ytterligare en viktig social aspekt av våldsbejakande extremism är den världsbild som tränger sig på när människor befinner sig i isolerade grupper. I sådana slutna sammanhang skapas ofta en gemensam världsbild, från vilken en enskild individ kan ha svårt att frigöra sig (Borum 2011, Dalgaard-Nielsen 2010).

Ett ”vi mot dem”-tänkande utvecklas och det uppstår en uppfattning om en ingrupp och en utgrupp. När en grupp upplever ett hot mot sin identitet eller existens är reaktionen oftast att skydda ingruppens medlemmar. De blir mer slutna mot individer som inte passar in i gruppens normer. I sådana fall kan normerna bli än mer uteslutande och extrema. Följden kan bli att en grupp riktar våld mot dem som befinner sig utanför (Brewer 1999, Fazlhashemi 2017).

Denna process speglar tydligt hur extremistiska grupper reagerar på händelser i omvärlden. Ett exempel är den våldsamma reaktionen hos islamistiska extremistiska grupper till konstnären Lars Vilks tecknade satirbild över profeten Muhammed. Teckningen tolkades som ett hån mot islam och ledde till uppmaningar om att ta till våld och uttalanden att européer (”dem”) är emot alla muslimer (”vi”), (Orrenius 2016). George W. Bushs kända uttalande ”du är antingen med oss eller emot oss”, efter terrorattackerna den 11 september 2001 är också ett klassiskt exempel på samma fenomen.

Förebyggande inriktningar mot sociala nätverk och identitetsgrupper som förklaringar

De inriktningar som i Sverige tydligast riktas mot förklaringarna sociala nätverk och gruppidentitet är mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter samt demokrati. Inriktningen socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter och genus används inte i lika hög utsträckning.

- *Inriktning: mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter*

Utifrån denna inriktning står rättigheter för alla grupper i centrum. Det betyder att till exempel yttrandefrihet och religionsfrihet värnas och upprätthålls på ett konsekvent sätt. Som tidigare nämnts kan upplevda kränkningar av dessa rättigheter vara en orsak till radikaliserings av grupper.

- *Inriktning: demokrati*

Inriktningarna för att förebygga våldsbejakande extremism utifrån förklaringarna social identitet och sociala nätverk är, liksom arbetet mot de samhällsrelaterade förklaringarna, ofta baserade på ett demokratiperspektiv. Genom att stärka nätverk inom civilsamhället och kanaler för att utöva politisk påverkan minskar rekryteringsunderlaget till extremistiska grupper. Dessutom bidrar demokratistärkande metoder till att skapa ett samhälle som fler känner tillhörighet till vilket minskar risken att grupper isolerar sig från samhället och eventuellt radikaliserar.

Ideologiska förklaringar

Ett perspektiv med fokus på värderingar och ideologier betonar deras roll som förklaring till våldsbejakande extremism. Ideologier kan ta sig olika uttryck. Det finns religiösa och politiska ideologier, samt ideologier som är fredliga eller som förespråkar användning av våld. Ideologier är inte en orsak som självständigt förklarar extremism. Det finns individer som innan de begått extremistbrott har gjort sig skyldiga till brott som inte varit ideologiskt eller politiskt motiverade. Att övergå till extremistiskt motiverad brottslighet kan vara ett sätt att

hantera tidigare begångna brott och förklara de orättvisor och problem som gärningspersonerna har upplevt (Sarnecki 2017).

I fråga om våldsbejakande islamistisk extremism betonar forskare att religion inte ensamt kan ge svaret på radikalisering (Wimelius et al. 2017). Ideologiska drivkrafter, behov av att tillhöra en stark grupp, social frustration och marginalisering samverkar. Enskilda individer tenderar också att ändra motivation, position och roll i denna process över tid.

Däremot har det visat sig att det behövs en ideologisk dimension för att en individ ska röra sig i riktning från våldsbejakande extremism, det räcker inte med ett mentorskap (Johansson 2017). Det gäller i synnerhet för de mentorer som arbetar med individer inom al-Quaidainspirerade miljöer. Slutsatsen bör därför vara att den ideologiska aspekten mer eller mindre alltid finns vid radikalisering. I en forskningsartikel citeras en mentor: "Vanliga brottslingar vet att de gör fel, men det gör inte de här personerna" (Johansson 2017 s. 261).

Förebyggande inriktningar mot ideologiska förklaringar

De inriktningarna som används i det svenska arbetet mot de ideologiska förklaringarna till våldsbejakande extremism är mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter, socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter och demokrati.

- *Inriktning: mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter*

Den mänskliga och medborgerliga fri- och rättighetsriktningen mot ideologiska förklaringar till extremism leder till åtgärder som betonar yttrandefrihet. Genom att extremistiska budskap får föras fram, men också kan bemötas, förebyggs att människor med viss extremistisk ideologisk inriktning isoleras ännu mer från majoritetssamhället.

- *Inriktning: socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter*

En social inriktning mot de ideologiska förklaringarna till våldsbejakande extremism fokuserar på att skapa ett öppet och mångfaldigt samhälle som är tolerant mot olika ideologier och normer. Arbetet inom denna inriktning utförs på många håll i samhället, bland annat genom dialog och samverkan mellan olika trossamfund och att skolelever utbildas om olika politiska åsikter och religioner.

- *Inriktning: demokrati*

Det finns åtgärder inom ramen för den demokratistärkande inriktningen som tar sikte på aspekter som göder våldsbejakande extremism. Det gäller exempelvis att utveckla källkritik hos mediekonsumenter och hur skolan hanterar ”obekväma” uppfattningar i diskussioner med elever; både högt i tak men samtidigt slå vakt om skolans demokratiska värdegrund. Statens medieråd har tagit fram en rad material för att skapa motståndskraft mot odemokratisk propaganda (se kapitel 7). För att stödja lärare har Skolverket översatt en handledning om hur man undervisar om kontroversiella frågor (se kapitel 7).

Genusförklaringar

Att inta ett genusperspektiv mot våldsbejakande extremism innebär att fokusera på genusroller i samhället och hur våldsbejakande extremistiska grupper förhåller sig till dessa roller. Det gäller särskilt de ytterst traditionella könsroller som präglar vit makt-miljön och den islamistiska extremismen. Särskild tyngd läggs vid särskilda maskulinitetsideal. Att utöva våld inför sin grupp kan bekräfta den maskulina statusen och kan också vara ett krav för att visa lojalitet. Detta perspektiv innebär att man tar hänsyn till eventuella skillnader i och mellan rekryteringssätt av män och kvinnor.

I en tidigare undersökning har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor visat att risken för att utöva våld är 4,4 gånger större för killar som instämmer i stereotypa påståenden om könsroller jämfört med killar som inte instämmer i påståenden om vare sig stereotypa könsroller eller normer (MUCF 2015). I det ljuset har myndigheten nyligen undersökt genusaspekternas betydelse för våldsbejakande extremism (MUCF 2016e).

Förebyggande inriktningar mot genusförklaringar

Jämställdhet som norm och rättighet värderas högt i Sverige, därför tillämpas inriktningar mot genusförklaringar till våldsbejakande extremism väldigt brett och riktas oftast inte specifikt mot just våldsbejakande extremism. Att slå vakt om mänskliga och medborgerliga

fri- och rättigheter, om socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter samt om demokratiska aspekter ses som inriktningar som bidrar till jämställdhet i hela samhället.

- *Inriktning: mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter*
En inriktning mot genusförklaringar till extremism leder till förebyggande åtgärder som säkerställer jämställdhet.
- *Inriktning: socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter samt demokrati*
En social inriktning mot genusförklaringar leder till sociala och politiska åtgärder för att stödja jämställdhet i samhället.
- *Inriktning: demokrati*
En demokratiinriktning leder till åtgärder som underlättar för män och kvinnor män att delta i demokratin.

Internet och sociala medier som orsak

Uppkomsten av och den ökade tillgängligheten till internet har skapat nya möjligheter för informationsspridning och kommunikation mellan människor. Många forskare ser nätet som en viktig faktor i radikaliseringsprocessen (Askanius 2017). Internets enorma räckvidd skapar möjligheter för att nå både ett stort antal individer och målgrupper med olika bakgrund och egenskaper. Förmågan att skapa känslan av samhörighet mellan individer som befinner sig på olika ställen i världen är också en viktig del av perspektiv som ser påverkan av internet och sociala medier som ett sätt att förklara våldsbejakande extremism (Ds 2014:4).

Manipulativa budskap och ”fake news” har visserligen långa anor, men i dagens mediasamhälle har spelreglerna förändrats. På nolltid sprids försåtlig information, rykten, långtgående konspirationsteorier och aggressiv propaganda. Internet är en viktig kanal, inte minst för att knyta unga till extremistiska budskap och rörelser.

Enligt en uppgift skulle Daesh ha producerat fler än 800 videor bara under 2016. De flesta videor beskriver en utopi, inte de brutala våldsscener som medierna lyfter fram. Med ett väl avvägt språk och budskap riktar sig propagandan till människor i väst (FOI 2017 b). I takt med att Daesh bokstavigt talat förlorar mark i Syrien handlar propagandan om vad som kan göras i extremisternas hemländer.

Hittills har sociala medier beskrivits framför allt från ett rekryteringsperspektiv. I det omfattande brottmål som nyligen genomförts i Göteborg om sprängningar med tidsinställda bomber, gjordes gällande från åklagarens sida att ett attentatsförsök från vit makt-miljön mot en flyktinföreläggning hade kopplingar till en kampanj på nätet mot just det boendet.

Även om internet och sociala medier är en viktig del av förklaringen till varför människor dras till extremistiska miljöer påpekar Askanius (2017) vikten av att, med exempel från radikal nationalismen, inse att internet aldrig är den enda orsaken. Hon skriver att: ”forskare (är) alltså överens om att internet aldrig skapar rasistiska åsikter och främlingsfientlighet. Däremot kan olika digitala teknologier och nätbaserade forum där rasismen får fritt utrymme vara med och uppmuntra och förstärka människors redan befintliga rasistiska världsbild och föreställningar” (s. 326).

Förebyggande inriktningar mot genusförklaringar

I det följande undersöks relevanta inriktningar för att förebygga genusförklaringar till extremism. Arbetet mot internet och sociala medier som orsak till extremism görs mest utifrån inriktningarna socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter och demokrati. Det är inte mycket av arbetet som utgår från inriktningarna om mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter eller genus.

- *Inriktning: socialpolitik och hälso- och vårdsaspekter*

En social inriktning mot förklaringar som har med internet och sociala medier att göra fokuserar främst på källkritik och informationsspridning på nätet. Åtgärder inom denna inriktning kan bland annat inkludera mer utbildning om källkritik i skolan och insatser för att öka medvetenheten om källkritik inom samhället.

- *Inriktning: demokrati*

Utifrån denna inriktning används åtgärder som till exempel utbildning om källkritik inom skolan för att förebygga radikaliserings på internet så att individer kan motstå radikaliserande krafter de bemöter på internet.

8.2 Förklaringar, inriktningar och pyramiden

Tabell 8.1

I tabell 8.1 redovisas förklaringarna och inriktningarna som har diskuterats ovan. Tabellen visar också, beroende på förklaringarna och inriktningarna, exempel på åtgärder som används eller skulle kunna användas i det förebyggande arbetet i Sverige. Åtgärderna som beskrivs i tabellen är menade att exemplifiera det praktiska arbetet som kan resultera från olika kombinationer av förklaringar och inriktningar. De skuggade rutorna i tabellen är åtgärder utifrån kombinationer av förklaringar och inriktningar som används i praktiken och de vita rutorna visar att det finns även vissa kombinationer av förklaringar och inriktningar som inte bedöms ha använts i lika hög grad.

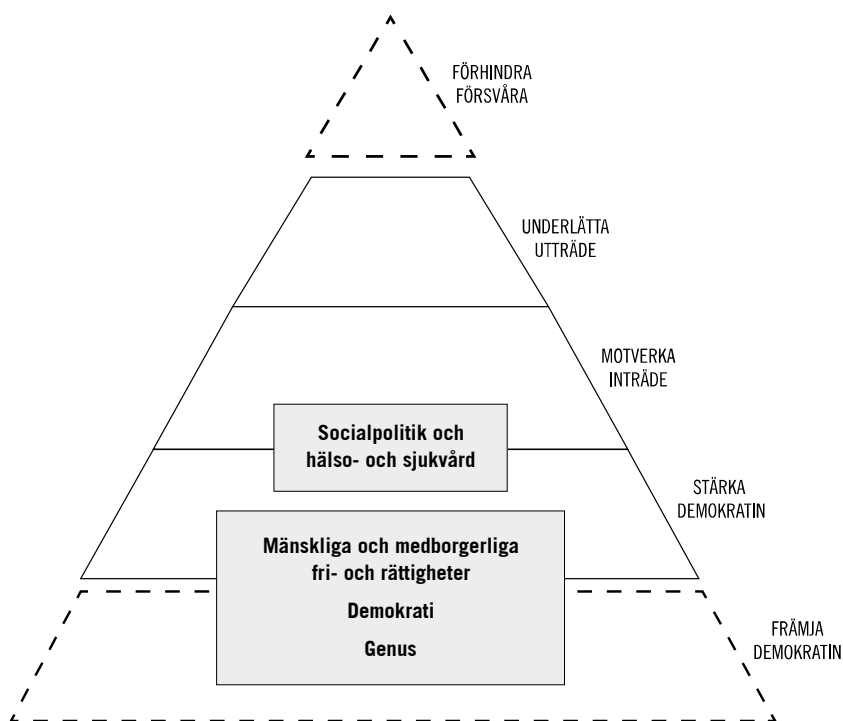
Pyramid med inriktningar

Pyramiden som visas här är baserad på samordningens preventionspyramid, som tidigare har använts för att strukturera och redovisa det svenska arbetet mot våldsbejakande extremism. Pyramiden visar på vilken nivå de fyra inriktningarna verkar. Mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter samt demokrati- och genusinriktningarna verkar på de demokratiframjande och demokratistärkande nivåerna. Socialpolitik och hälso- och sjukvårdsinriktningen verkar på den demokratistärkande nivån och på nivån för att motverka inträde. Därmed skiljer sig denna inriktning från de andra; det är den enda inriktningen som riktas mot den motverkande nivån.

Tabell 8.1 Förklaringar till extremism, förebyggande inriktningar och faktiska åtgärder

| | | FÖRKLARINGAR | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|---|---|---|---|
| | | Individuella | Samhälleliga | Internationella | Politiska | Sociala nätverk & gruppidentitet | Ideologiska | Genus | Internet & sociala medier |
| Mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter | <ul style="list-style-type: none"> – Skapa trygghet – Upprätthålla alla människors lika värde – Upprätthålla friheter och rättigheter, t.ex. demonstrationsrätt, yttrandefrihet | <ul style="list-style-type: none"> – Verka för rättvisa normer | <ul style="list-style-type: none"> – Värna mänskliga rättigheter även utanför Sverige | <ul style="list-style-type: none"> – Utbilda om politiska fri- och rättigheter | <ul style="list-style-type: none"> – Frihet från diskriminering – Värna yttrandefrihet | <ul style="list-style-type: none"> – Värna yttrandefrihet | <ul style="list-style-type: none"> – Motverka könsdiskriminering | <ul style="list-style-type: none"> – Värna mänskliga fri- och rättigheter på nätet | |
| | Socialpolitiska och hälso- och sjukvårdsaspekter | <ul style="list-style-type: none"> – Psykiatrisk vård – Skolan bör ta hänsyn till individuella behov och problem | <ul style="list-style-type: none"> – Motverka segregation och förbättra integration – Minska klasskillnader – Alla har tillgång till samma resurser och möjligheter | <ul style="list-style-type: none"> – Främja tillhörighet och band till Sverige bland alla invånare | <ul style="list-style-type: none"> – Se till att social utsatthet inte hindrar politiskt inflytande | <ul style="list-style-type: none"> – Motverka "vi mot dem"-känslor och splittning i samhället | <ul style="list-style-type: none"> – Verka för ett öppet och inkluderande samhälle | <ul style="list-style-type: none"> – Främja jämställdhet som värdering – Värna och införa lagstiftning som t.ex. föräldraledighet | <ul style="list-style-type: none"> – Undervisa om källkritik |
| Demokrati | <ul style="list-style-type: none"> – Skolan: utbildar individer till "demokratiska medborgare" – Källkritik | <ul style="list-style-type: none"> – Värna ett välfungerande demokratiskt system – Värna mediefrihet – Främja dialog – Främja gemensamma demokratiska värderingar – Motverka otillåten påverkan | <ul style="list-style-type: none"> – Verka för att stärka demokratin utomlands | <ul style="list-style-type: none"> – Bygga förtroelse om det demokratiska systemet – Motverka otillåten påverkan | <ul style="list-style-type: none"> – Alla grupper i samhället känner att de kan påverka demokratiskt | <ul style="list-style-type: none"> – Gemensamma värderingar i demokratin och samhället i stort | <ul style="list-style-type: none"> – Både kvinnor och män kan påverka politiskt | <ul style="list-style-type: none"> – Normer och värderingar som gäller i fysisk miljö ska även gälla på internet | |
| Genus | <ul style="list-style-type: none"> – Frihet från genusstereotyper – Samma rättigheter | <ul style="list-style-type: none"> – Samhället beaktar alltid jämställdhetsperspektivet | <ul style="list-style-type: none"> – Beakta inflytandet av genusnormer i andra länder på vårt samhälle | <ul style="list-style-type: none"> – Både män och kvinnor kan påverka | <ul style="list-style-type: none"> – Beakta genusroller i olika sociala grupper och sammanhang | <ul style="list-style-type: none"> – Motverka skadliga genusroller inom olika ideologiska riktningar | <ul style="list-style-type: none"> x | <ul style="list-style-type: none"> – Arbeta med jämställdhet och genusnormer på nätet | |

Figur 8.1 Placering av förebyggande inriktningar i preventionspyramiden



8.3 Diskussion

Samordningens uppdrag har alltså inriktats på den förebyggande dimensionen av arbetet mot våldsbejakande extremism. De stärkande, motverkande och underlättande nivåerna utgör tillsammans denna förebyggande dimension. Även den breda främjande basen har förebyggande betydelse. I preventionspyramiden ovan åskådliggörs att tre av fyra inriktningar (demokrati, mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter och genus) hör hemma framför allt på den främjande och stärkande nivån i pyramiden och att den fjärde inriktningen (sociala frågor och hälso- och sjukvårdsperspektiv) bör placeras på den stärkande och motverkande nivån. Detta för att socialpolitik och en hälso- och sjukvårdsinriktning möjliggör mer riktade insatser än de andra, bredare inriktningarna.

Förklaringarna är betydligt svårare att dela in i en sådan tydlig översikt. Som har diskuterats ovan överlappar förklaringarna varandra. De

bottnar i individ- och samhällsfaktorer samt den internationella miljön samtidigt som de uppstår till följd av politisk motivation, gruppdynamik och ett flertal andra push- och pullfaktorer. Kopplingarna mellan förklaringarna och inriktningarna har diskuterats i genomgången ovan och exemplifieras i tabell 8.1. Det är tydligt att inriktningarna passar in på flera förklaringar. Varje förklaring motverkas därför av mer än en inriktning. Kopplingen mellan inriktningar och förklaringar påverkar sedan vilka metoder som används för att förebygga extremism som exemplifieras i tabell 8.1. Vad betyder detta i praktiken? Vad innebär det för frågan, hur bör våldsbejakande extremism förebyggas?

Fritidsledare, poliser, lärare, socialsekreterare och andra aktörer i första linjen som förebygger våldsbejakande extremism använder sig för det mesta inte av specifika förebyggande inriktningar i sitt dagliga arbete mot våldsbejakande extremism. De utför sitt arbete utifrån behoven hos de individer de arbetar med och aktörernas egna erfarenheter om vad som fungerar. Ändå återfinns aktörernas metoder ofta inom ramen för de förebyggande inriktningar som har diskuterats och som redovisas i tabell 8.1. Fritidsledaren ser till att både pojkar och flickor får spela i fotbollslaget (individuella förklaringar/genusinriktning), polisen skyddar högerextrema demonstranter som utövar sin demonstrations- och yttrandefrihet (individuella förklaringar/mänskliga rättigheter och inriktning medborgerliga fri- och rättigheter), läraren undervisar om källkritik (internet och sociala medier som förklaring/inriktning mot socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter) och socialtjänsten ingriper när en tonåring har problem och dras till extremism (individuella förklaringar/socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter).

Utöver åtgärderna som tillämpas på den lokala nivån arbetar många andra aktörer för att till exempel motverka segregering, öka politiskt inflytande eller bekämpa diskriminering på arbetsmarknaden. Åtgärderna som redovisas i tabellen, och oändligt många åtgärder utöver de som exemplifieras där, tillämpas redan i stor utsträckning både i arbetet mot våldsbejakande extremism och i det mycket bredare riktade arbetet för att bygga upp ett starkt demokratiskt samhälle.

Eftersom det redan är så mycket som görs för att förebygga extremism finns det ett behov av att kartlägga och få en överblick över det förebyggande arbetet. Tabellen och genomgången är ett sådant försök med exempel. Sammanställningen kopplar en teoretisk förståelse av förklaringarna och inriktningarna till de praktiska åtgärder

som utgör det dagliga förebyggande arbetet. Kartläggningen visar vad som görs och på vilken nivå detta sker i pyramiden samt i vilken utsträckning. Samtidigt är det en översikt av vilka förklaringar som motverkas i högre grad än andra och vilka inriktningar som används i större utsträckning än andra. Till detta kommer möjligheten att även se var det finns brister i det förebyggande arbetet.

Denna första genomgång av förklaringar och inriktningar samt åtgärder de leder till belyser vissa brister i det förebyggande arbetet. Pyramiden illustrerar att det är endast en inriktning, socialpolitik och hälso- och sjukvårdsaspekter, som tydligt finns på den motverkande nivån av pyramiden. De andra tre inriktningarna – mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter, demokrati och genus – verkar på de främjande och stärkande nivåerna av pyramiden. Detta är delvis logiskt med tanke på att de demokratifrämjande och demokratistärkande nivåerna i pyramiden i hög grad är tillämpliga för att förebygga ett fenomen med så många olika och mångfasetterade förklaringar.

Samtidigt tyder genomgången på att inriktningarna inte tillämpas på alla förklaringar i lika stor utsträckning. Det är till exempel bara två inriktningar som leder till åtgärden på de internationella förklaringarna och sociala nätverks- och gruppidentitets förklaringar. Varför har färre inriktningar tillämpats för att förebygga just dessa förklaringar till extremism? Ett rimligt svar är att de internationella förklaringarna och de sociala nätverks- och gruppidentitetsförklaringarna förutsätter motverkande åtgärder. Bristen på motverkande inriktningar – följden av frånvaron av motverkande åtgärder – kan leda till att dessa förklaringar inte motverkas i lika hög grad som de förklaringar som förebyggs främst med de demokratifrämjande och demokratistärkande inriktningarna.

Finns det ytterligare orsaker till extremism som i nuläget motverkas med demokratifrämjande och demokratistärkande metoder, men som egentligen kräver en större bredd av motverkande åtgärder? Hur kan man avgöra vilka förklaringar som kräver vilka åtgärder? Genomgången som har gjorts här belyser dessa frågor, men att hitta konkreta svar kräver en mer omfattande och metodisk kartläggning av åtgärderna, inriktningarna och förklaringarna.

Bristen på åtgärder mot de internationella och sociala nätverks- och gruppidentitetsförklaringarna kan dock ses som exempel på behovet av metoder på olika nivåer av pyramiden. Sverige arbetar främst

inom de nationella gränserna när det gäller arbetet mot de internationella förklaringarna till våldsbejakande extremism. Det finns tydliga ekonomiska, politiska och praktiska begränsningar av hur långt Sverige kan gå i det internationella arbetet. Detta leder till att det är svårt att arbeta förebyggande mot dessa förklaringar och att det krävs motverkande åtgärder när internationella faktorer påverkar individer och grupper i Sverige

När det gäller förklaringar som har med sociala nätverk och identitetsgrupper att göra, skiljer de sig från andra förklaringar genom att de är kopplade till mindre, och mer specifika grupper i samhället än de andra förklaringarna. Medan andra förklaringar kan ha effekt på alla delar av samhället och kan förebyggas med hjälp av breda och allmänna åtgärder, kräver sociala nätverks- och identitetsgruppsförklaringar fler åtgärder för att motverka inträde i våldsbejakande extremism. Med dessa förklaringar handlar det om att inriktningar går att tillämpas på specifika grupper och nätverk genom ett riskbaserat arbete som ännu inte har använts särskilt mycket i det svenska arbetet mot våldsbejakande extremism. Hur en sådan inriktning bör se ut är en fråga om framtidsbehov och bör undersökas och besvaras.

Genomgången av förklaringarna och inriktningarna skapar utrymme att kartlägga åtgärder och metoder som används i det nuvarande arbetet mot våldsbejakande extremism. En sådan genomgång och kartläggning belyser utgångspunkterna och luckorna i det nuvarande arbetet och lägger grunden till att fortsätta utveckla arbetet. Att förstå vad som görs, vad som inte görs, och vad som behöver göras är nödvändigt för att svara på frågan; hur ska våldsbejakande extremism förebyggas?

Röster om extremism

SKOLRESAN TILL AUSCHWITZ

Röster om extremism

Skolresan till Auschwitz

Georg Åström, gick i grundskolans högstadium år 2002 och var med om en klassresa till Auschwitz i Polen samma år. Det här är vad han minns och hur skolresan har påverkat honom.

När åkte du till Auschwitz?

Jag åkte med klassen. Vi var där en dag. Jag gick i åttan på högstadiet så den största delen av intresset låg egentligen i själva kriget, jag hade läst på men visste inte så mycket om de bakomliggande anledningarna till nazismens stig till makten.

Innan vi åkte iväg så fick vi boken "Om detta må ni berätta" och under samhällslektionerna så började vi läsa om andra världskriget, och om just nazityskland. Just "Om detta må ni berätta" gjorde ett starkt intryck på mig och jag läste den om och om igen.

Vad var dina starkaste intryck?

Jag är lite osäker på vad mitt första intryck var, men jag minns att den där känslan av överklighet snabbt infann sig. Att vandra förbi skylten "Arbeit Macht Frei" som man läst om i skolan kändes helt absurt.

Det var liksom nästan omöjligt att försöka förstå vad de människor som miste sina liv där kunde ha tänkt, eller hur de som lyckades överleva måste ha känt sig. Eller ens hur de människor som hade makten i Auschwitz tänkte, alla de steg som gått från sjudande antisemitism i Tyskland till fullskalig industriell utrotning av ett folkslag vars enda brott var deras föräldrars härkomst.

Mitt starkaste minne måste nog ha varit när vi fick se hur de kläder, skor och smycken som hade blivit beslagtagna av nazisterna låg i stora högar. Hur avklippt hår från människorna som blev mördade där fick ny användning i möbler.

Hur tänker du i dag mot bakgrund av resan?

Efter besöket i Auschwitz (och vi fick besök på skolan efteråt av en av de som överlevde) så blev det som skedde i Sverige mycket mer påtagligt, mer reellt, vad extremism och särskilt nazismen kunde leda till.

Det övergår mitt förstånd hur människor som har fri tillgång till god skolgång, möjligheten att kunna söka upp information själv kan bli så blinda när det är så enkelt att dra upp persiennerna för kunskapens fönster. Det gör mig ledsen att vi inte tycks lära oss av vår historia vad som händer när vi tvångsmässigt delar upp oss i stället för att binda ihop oss.

Varför tror du att det fortfarande finns människor som lockas till nazismen?

Jag tror det som lockar människor till nazismen i dag är det som alltid kommer locka människor till extrema grupperingar:

- Rädsla.
- Fantasilöshet.
- Osäkerhet.
- Känslan av utanförskap. En vilja att tillhöra något, oavsett vad det är.

Jag kan också förstå varför någon söker sig till politiskt extrema partier. Det finns en trygghet i att slippa behöva ifrågasätta sig själv. Att i stället ifrågasätta sina gelikar. Och att bara skylla på något annat och ta ut sin frustration genom den enklaste metod människor har; med hat, med våld.

9 Fortsatta behov

Enligt direktiven ska samordningen som ett led i slutredovisningen av utredningsuppdraget analysera de fortsatta behoven för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I det följande redovisas några sådana identifierade behov baserade på samordningens erfarenheter, genomgången av myndigheternas rapporter och regeringens strategier samt kapitlet om förklaringar till extremism och förebyggande inriktningar. Det är inte förslag i vanlig mening utan snarare mer allmänna synpunkter på vad som bedöms vara viktigt för det fortsatta arbetet.

9.1 Centralt stöd: den lokala nivån viktigast

Fortsatt behov: Att från centralt håll stödja och underlätta det lokala arbetet mot våldsbejakande extremism.

Skälen till samordningens bedömning:

Lokalt problem

Våldsbejakande extremism beskrivs ofta i termer av globala företeelser. Händelser långt utanför Sveriges gränser har bidragit till radikalisering och till att människor begett sig härifrån för att strida. Anhängare till vit makt-miljön är aktiva på utländska forum med högerextremistisk propaganda (FOI 2017a). Svenskar genomgår paramilitär träning utomlands. Svenskar reser till andra länder för att delta i manifestationer och extremister från utlandet deltar i aktioner i Sverige. Extremismen känner inga nationsgränser.

Våldsbejakande extremism har dock alltid en lokal dimension. Det är ovanligt att människor blir radikaliserade ”på nätet” utan det sker i hög grad genom personliga kontakter i lokalsamhället (Sturup och Långström 2017). Det är där nätverken finns för påverkan och rekrytering. Handlar det om resor till främmande land tar dessa alltid sitt avstamp i lokalsamhället. Resan planeras, det lokala nätverket uppmuntrar, pengar ordnas, utrustning inhandlas och biljetter anskaffas. Bidragsbrott, bedrägerier med SMS-lån och till och med momsbedrägerier sker på hemmaplan (Försvvarshögskolan 2017b). Aktioner och manifestationer, möten, träning, propagandaspridning och insamling av medel äger rum i lokalsamhället. Även om internet har stor betydelse, befinner sig både de som skriver och de som läser i den lokala miljön.

Trots extremismens gränsöverskridande karaktär är lokalsamhället av grundläggande betydelse för att den ska kunna slå rot, gro och utvecklas. Det viktigaste arbetet mot våldsbejakande extremism äger därför rum på lokal nivå (jfr Wimelius m.fl. 2017). Hur skolan agerar, vilken lyhördhet socialtjänsten har, hur civilsamhället fungerar, hur väl kontaktvägarna löper mellan kommunpolis och olika kommunala förvaltningar är av avgörande betydelse för ett framgångsrikt arbete mot våldsbejakande extremism.

För att effektivisera arbetet mot våldsbejakande extremism på lokal nivå förutsätts ett välutvecklat samarbete mellan kommunens olika förvaltningar, myndigheter och civilsamhället inklusive trosamfundet. En samordnare i kommunen som arbetar med frågor om våldsbejakande extremism ger struktur på det lokala arbetet (Samordningen 2016a). Utvecklingen går mot att allt fler kommuner inrättar funktioner som lokal samordnare (Samordningen 2017b).

Lokala lägesbilder och handlingsplaner är viktiga hjälpmedel för att ta itu med lokala problem (Samordningen 2016a). I bästa fall handlar det om att slå vakt om en redan positiv utveckling. På vissa håll kan åtgärder som utgår från en lägesbild och handlingsplan i hög grad bidra till att en extremistmiljö inte får fäste i kommunen. I kommuner med tydliga problem är en lägesbild och handlingsplan en god grund att stå på, inte minst för att en rad aktörer måste samverka. Handlingsplanen får också särskild tyngd när det aktiva arbetet mot en konkret problembild bedöms behöva pågå under längre tid.

På samma sätt som med en lokal samordnare utgör lägesbild och handlingsplan den lokala infrastrukturen i arbetet mot våldsbejakan-

de extremism och bidrar till en tydlig struktur. Utan denna infrastruktur riskerar det lokala arbetet bli fragmenterat och händelsestyrt i stället för proaktivt och förebyggande. Skälet är att hel del verksamhet inom ramen för våldsbejakande extremism äger rum i det tysta. Det förutsätts därför en särskild lyhördhet för att tidigt fånga upp en gryende extremism (Samordningen 2017a).

Centralt stöd

En väsentlig del av den nationella samordningens arbete har varit att stödja det lokala arbetet. Behovet av samordnare, lägesbild och handlingsplan på lokal nivå är centrala punkter i den nationella strategi som samordningen lanserade 2016 (Samordningen 2016a). Därefter har samordningen (2017b) publicerat en handledning som hjälp för kommuner att ta fram lägesbild och handlingsplan.

Några illustrationer till fortsatt behov av centralt stöd till lokalsamhället bör vara att ta fram några exempel på arbetsbeskrivningar för samordnare. Bakgrunden är att frågor ställs om samordnarens närmare roll inom kommunen och det finns uttalade och outtalade förväntningar på lokala samordnare och deras arbete. Det föreligger också ett fortsatt behov av att förmedla erfarenheter från kommuner om den organisatoriska placeringen av samordnare och vilken betydelse det kan få för ett effektivt arbete. Angränsande frågor av administrativ natur gäller eventuell ärendehantering hos samordnare och sekretessaspekter kring deras handläggning.

Ett omfattande och närmst outtömligt framtida behov är att från centralt håll bistå med att utveckla, beskriva och utvärdera metoder för det lokala förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. I det ligger att även sprida forskning. Det är en underskattad uppgift att sammanställa och paketera erfarenheter och forskningsresultatet för att underlätta att resultaten blir tillgängliga för alla intressenter.

Många gånger finns nog visserligen en övertro på att resultat omedelbart kan omsättas i praktisk verksamhet. För det förutsätts ofta en förtrogenhet med hur organisationer fungerar samt insikt om att resurserna är begränsade och hur de faktiska villkoren ser ut för att använda olika metoder. Men ett fortsatt behov är att på den centrala nivån översätta forskningsresultat till konkreta åtgärder, som sedan kan användas i det praktiska lokala arbetet mot våldsbejakande

extremism. Till det kommer förmågan att i lämpliga medier och format sprida kunskapen. Det kommunikativa anslaget i verksamheten kan inte nog betonas.

Från centralt håll kan initiativ tas även till forskningsprojekt genom att initiera undersökningar eller att stödja universitet och högskolor. Som framgår av den forskningsantologi som samordningen redigerat och gett ut bedrivs redan i dagsläget en hel del forskning inom olika discipliner och fält (SOU 2017:67). I antologin redovisas forsknings-samhällets identifierade behov.

Eftersom det är på det lokala planet som det viktiga arbetet sker mot våldsbejakande extremism kommer det fortsatta behovet vara att från nationell nivå stödja landets kommuner. Det är också ett framtida behov som kommer att kvarstå.

9.2 Operativt stöd till kommuner

Fortsatt behov: Stöd till kommuner i dels individärenden, dels strukturfrågor som lägesbild och handlingsplan.

Skälen till samordningens bedömning:

Individärenden

Hittills har det nationella stödet till kommuner beskrivits i övergripande termer. Stödet tar sig konkret uttryck i handledningar, översikter, utvärderingar, seminarier och konferenser. Som framgått av flera tidigare kapitel finns det dock ett uttalat behov av ett mer handfast stöd.

Samordningens erfarenhet är att behovet är stort ute i landet att få stöttning och hjälp i individärenden. Med jämna mellanrum tar personer kontakt för att hoppa av. Ofta tas den initiala kontakten med någon som personen känner förtroende för, exempelvis en fritidsledare. Avhoppare behöver stöd för att bryta sitt destruktiva leverne.

Tidigare förekom att kommuner fick hantera problem med unga som var på väg att resa till länder som Syrien och Irak. Tack vare insatser har några sådana personer valt att stanna hemma. Det kan också handla om människor som rest och kommit tillbaka eller har försökt resa, men misslyckats och gripits. Det kan också gälla deras barn och

anhöriga. Anförvanter i Sverige är i dag oroliga för i vilken situation deras anhöriga befinner sig. Det osäkra läget kan innebära en risk för radikaliserings för personer på hemmaplan. Frågorna kan också gälla anhöriga till IS-resenärer som dömt. Ibland rör ärendena hela familjer.

Det som kännetecknar individärendena är att de uppvisar en stor variation och att de som regel är sällsynta. På många håll i landet är därför beredskapen låg och erfarenheterna begränsade för att hantera sådana ärenden. Det finns därför en efterfrågan på stöd i sådana ärenden, som ofta är av akut karaktär.

På nationell eller regional nivå finns förutsättningar att samla expertis samt bygga upp kompetens och vidmakthålla den genom ett större och bredare underlag av "sällanärenden". I någon mån har den nationella samordningen fått spela denna roll. Att ge stöd i individärenden ligger visserligen vid sidan av huvudfåran i samordningens uppdrag, men till följd av det akuta behovet och bristen på andra tillgängliga aktörer har samordningen försökt bistå på lämpligt sätt (se kapitel 4). Stöd i individärenden bedöms som angeläget eftersom det ligger nära kritiska förhållanden och faktorer, som risk för egen och andras radikaliserings, och i förlängningen risk för allvarlig brottslighet. Behovet av stöd i individärenden kommer att kvarstå.

Strukturärenden

En annan form av operativt stöd gäller inte individärenden utan handlar typiskt sett om arbetsuppgifter av strukturell karaktär som typiskt sett ligger på en lokal samordnare: Stöd behövs för att ta fram lägesbild och handlingsplan. Kommunen har svårigheter att hantera den lokala situationen. Personalen är i behov av lämplig utbildning.

Det kan också avse råd i konkreta ärenden som rör propaganda och oro på exempelvis skolor. När det gäller otillåten påverkan har samordningen bistått med råd om hur de frågorna kan hanteras. Samordningen får också frågor från civilsamhället, det kan handla om att försöka lösa friktioner mellan olika aktörer etc.

Förfrågningarna varierar i svårighetsgrad. Samordningens erfarenhet efter tre års arbete är att det finns ett stort behov från främst kommunernas sida av handfast stöd från centralt håll i såväl individärenden som frågor som handlar om lokalt arbete mot våldsbejakande extremism.

Expertteam

Problembilden med våldsbejakande extremism uppvisar stora variationer mellan olika kommuner och stadsdelar. Av förklarliga skäl finns också betydande skillnader mellan kommunernas förutsättningar och förmåga. I dag har många kommuner begränsad kunskap att hantera frågor om våldsbejakande extremism. Som framgått finns ett fortsatt behov av handfast och praktiskt stöd till dem som arbetar lokalt.

Olika begrepp har använts för att beskriva detta arbete, till exempel expertteam eller insatsteam (Bah Kuhnke och Johansson 2017, Carlstedt 2017, Regeringen 2017c, Regeringen 2017d). Dessa team kan organiseras på central nivå, men det bör också vara möjligt med någon form av regional stödfunktion.

9.3 Utvecklad samverkan på nationell nivå

Fortsatt behov: Att utveckla den nationella samordningen i syfte att gynna det lokala arbetet.

Skälen till samordningens bedömning:

Huvuduppgiften för en nationell samordning (motsvarande) är följaktligen att stödja det lokala arbetet mot våldsbejakande extremism. Det kan bland annat ske genom att skapa goda möjligheter till samordning av det nationella arbetet mot våldsbejakande extremism eftersom det kommer att gynna lokalsamhället. Det är på den nationella nivån som förutsättningarna är störst att effektivt kunna samverka med myndigheter och organisationer på central nivå liksom med Regeringskansliet. På det sättet kan överenskommelser träffas som kan få stor betydelse för prioriteringar och inriktningar, för kunskapsproduktion och för att ta fram vägledningar.

Samordning innebär utmaningar. Det visade inte minst Högskolan Dalarnas utvärdering av de fyra Kunskapshusen mot våldsbejakande extremism i Stockholm, Göteborg, Örebro och Borlänge (Frisk m.fl. 2017). På nationell nivå har Riksrevisionen identifierat hinder för olika nationella samordnare att nå ända fram (RiR 2016:5). Varken lokala samordnare – med eller utan Kunskapshus – eller nationella samord-

nare kan på kort sikt riva strukturella hinder eller se till att andra aktörer får tillräckliga resurser.

Den nationella samordningen mot våldsbejakande extremism har bidragit till att regeringen tagit initiativ till utredningar och att uppdrag formulerats till myndigheter. Samordningen har i hög grad varit engagerad i att medverka till att informationsdelningen mellan Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och kommunerna ökat. Ändå har en betydande del av den nationella samordningen, inte minst genom referensgruppen, stannat vid ett löpande kunskaps- och informationsutbyte.

Det finns definitivt ett behov av ökad nationell samordning eftersom arbetet mot våldsbejakande extremism är tvärasektoriellt till sin natur. Det är bara att granska orsakerna till radikalisering och våldsbejakande extremism för att inse det handlar om demokrati, ungdoms- och genusfrågor, socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård inklusive psykiatri, sociala medier samt föreningsliv inklusive trossamfund (se kapitel 8). Till det kommer det lokala risk- och sårbarhetsarbetet liksom rättsväsendets funktion. För att fånga upp alla dessa aspekter förutsätts insatser av många myndigheter och organisationer. Det innebär att ett ökat samarbete är en förutsättning för att exempelvis utveckla och utvärdera förebyggande metoder, ta fram gemensamma rapporter och vägledningar samt ordna tvärasektoriella seminarier och konferenser. Allt i syfte att öka kvaliteten och minska risken för stuprör.

Ett sätt att utveckla den nationella samordningen kan vara att ta intryck av de strukturer som byggts upp lokalt; med samordnare, lägesbild och handlingsplan. På nationell nivå bör det finnas någon form av samordning. I fråga om nationell samverkan kan intryck tas av Samverkansrådet mot terrorism respektive Samverkansrådet mot organiserad brottslighet.

En lägesbild kan sedan framställas på nationell nivå. Ett embryo till en sådan finns redan genom de lägesbilder som samordningen på senare tid redovisat varje halvår (Samordningen 2017b). Den senaste lägesbilden återfinns i kapitel 2. En nationell handlingsplan kan formuleras som exempelvis tar upp det som behöver göras av samverkande aktörer på central nivå under den närmaste tiden.

En aspekt av lägesbild är en omvärldsanalys som tar sikte på de extremistiska miljöerna och faktorer som påverkar dessa. De internationella förklaringarna till våldsbejakande extremism för med sig att händelser långt borta eller vad som skrivs på utländska hemsidor

påverkar även inhemska extremistmiljöer (FOI 2017a–c). Det innebär att det hela tiden pågår ett omfattande utbyte av tankar och erfarenheter som påverkar den svenska extremistscenen.

Genomgången av förklaringar och inriktningar i kapitel 8 tydde på att få förebyggande inriktningar var orienterade mot internationella orsaker. Förklaringen är att Sverige arbetar främst inom nationella gränser. Det finns tydliga ekonomiska, politiska och praktiska begränsningar av hur långt Sverige kan gå i det internationella arbetet. Vikten av internationella förklaringar och avsaknaden av en motverkande inriktning mot dessa orsaker visar på behovet av aktiv omvärldsanalys. Detta skapar en beredskap för att vidta lämpliga åtgärder på hemmaplan. Det kan exempelvis vara att fånga upp en oro till följd av händelser i andra länder genom information och samtal i skolan.

9.4 Fokus på att motverka inträde

Fortsatt behov: Det förutsätts ett brett förebyggande arbete för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, men större vikt bör läggas vid att motverka inträde till sådan extremism, det vill säga ligga närmare risken för radikaliserings.

Skälen för samordningens bedömning:

Som framgått är samordningens inriktning att inom ramen för regeringens terrorstrategi svara för samordningen av den förebyggande delen i preventionspyramiden som handlar om att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (se kapitel 1 och 6). Det sker genom åtgärder för att stärka demokratin, motverka personers inträde i våldsbejakande extremism och underlätta utträde ur sådana miljöer (SOU 2016:92). Samordningens erfarenhet är att denna inriktning är enkel att kommunicera och bland annat därför till stor hjälp i det konkreta arbetet.

Som utvecklats är det yttersta syftet med regeringens strategier att förhindra terrorangrepp och annan extremistbrottslighet (se kapitel 6). En stor del av den våldsbejakande extremismen handlar dock inte om att begå brott utan om rekrytering, propaganda, manifestationer, möten etc. Förmodligen är de flesta inom extremistmiljöerna visserligen vålds-

bejakande, men många begår inte själva brott, även om deras sympatier och stöd underlättar brottsligheten. Det innebär att den stora utmaningen för samhället snarare är att förebygga att personer söker sig till eller på annat sätt hamnar i extremism än att förebygga att de begår extremistbrott.

En utgångspunkt är att de personer som svarar för extremistbrottsligheten är radikaliserade. Brotten är till sin natur ideologiskt motiverade, men det kan finnas andra samverkande förklaringar och motiv. Inte minst illustreras det av redovisningen över orsakerna till våldsbejakande extremism (kapitel 8). Ett arbete mot våldsbejakande extremism måste givetvis beakta denna komplexitet, men rikta in sig på extremismens och därmed extremistbrottslighetens kärna, radikalisering. Det effektivaste sättet att förebygga den brottslighet som följer i spåren av våldsbejakande extremism bör därför vara att motverka inträde i våldsbejakande extremism och radikalisering. Ju färre som radikaliserar, desto färre kan stödja eller begå extremistbrott.

Underlätta utträde

Åtskilliga skulle säkert gärna se kraftiga satsningar på att underlätta utträde ur extremistmiljöer. Det finns en sympatisk och välvillig tanke bakom att slussa tillbaka radikaliserade personer till normalsamhället. I bakgrunden finns också viljan att ”något måste göras”. I debatten om återvändare från krigszoner finns ofta ett underförstått krav på att samhället ska tillhandahålla avradikalisering. Forskning visar dock att personer måste vara motiverade för att kunna lägga våldsbejakande extremism bakom sig (Carlsson 2016). Det talar för att avradikaliseringsprogram knappast är en framgångsrik väg att gå. De uppgifter som samordningen inhämtat från Frankrike är att de institutioner som tidigare etablerades för avradikalisering inte längre är i bruk.

Däremot är det givetvis angeläget att det finns en fungerande avhoppbarverksamhet för dem som är redo att ta det steget. I stället för att socialtjänsten väntar på att den enskilde tar kontakt förekommer det på sina håll att hembesök görs för att utreda behov av och erbjuda stöd. Även lokal polis kan medverka i sådan uppsökande verksamhet (treparsamtal). Vid sidan av det förebyggande arbetet sker givetvis en säkerhetsmässig uppföljning av våldsbejakande extremis-

ter genom framför allt Säkerhetspolisens försorg, men det är en fråga som ligger utanför samordningen.

Samordningens erfarenhet är att det i vissa kommuner finns ett motstånd mot att erbjuda lämpligt stöd för avhopp. Ekonomi och ansträngda kommunala budgeter kan ha betydelse. Därför finns ett fortsatt behov av att verka för att alla som vill lämna extremismen bakom sig också får det stöd som kan anses relevant. Bedömare som Mohammed Fazlhashemi (2017) har påtalat det akuta behovet av åtgärder som ska bidra till avradikaliseringsprocessen och förbereda återvändare från kris- och krigsområden för en återgång till samhällslivet. Han ställer frågan om enbart rättsliga åtgärder räcker. Det behövs olika former av sociala insatser vars främsta syfte är anpassning och att rusta dessa individer för ett liv i det svenska samhället bortom radikaliserings.

Stärka demokratin och motverka inträde

Den grundläggande inriktningen i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism är åtgärder av demokratistärkande karaktär. Nedan kommer under rubriken Resiliens att argumenteras för att större vikt bör läggas vid samhällets motståndskraft mot våldsbejakande extremism. Mycket talar för att det i hög grad just gäller demokratistärkande åtgärder.

Även om alla åtgärder som stärker demokratin sannolikt har betydelse, är det samordningens erfarenhet att större kraft både i det lokala och i det nationella arbetet bör riktas mot sådant som verkligheten motverkar våldsbejakande extremism. Demokratiperspektivet och den demokratistärkande inriktningen kan exempelvis gälla utbildning i källkritik för att med kritiska ögon kunna se igenom extremismens locktoner, propaganda, hatbudskap och konspirationsteorier. Det handlar också om att kunna söka allsidig information och undvika att stängas in i filterbubblor med ensidig information som enbart stärker den egna världsbilden. På dessa punkter handlar det inte enbart om skolelever utan om ett bredare anslag som bör riktas mot hela befolkningen.

Som framgått av genomgången av förklaringar och inriktningar i kapitel 8 är det endast en inriktning – sociala och hälso- och sjukvårdsaspekter – som tydligt orienterar sig mot att motverka inträde i

våldsbejakande extremism. De andra tre inriktningarna – mänskliga rättigheter och medborgerliga fri- och rättigheter, demokrati och genus – verkar för att främja och stärka demokratin.

Av redovisningen av förklaringar och inriktningar framgår att det knappast saknas engagemang och initiativ för demokratistärkande åtgärder. Redovisningen av regeringsuppdrag i kapitel 7 markerar att en viss tyngdpunkt finns på den demokratistärkande nivån. I fråga om att motverka inträde efterlyses fler konkreta metoder. Även utvärderingen av de fyra Kunskapshusen som Högskolan Dalarna genomfört visar att tyngdpunkten i insatser och verksamhet ligger på att stärka demokratin (Frisk m.fl. 2017). Det talar för att det finns ett fortsatt behov av att lägga större vikt vid åtgärder som motverkar inträde till våldsbejakande extremism. Det vill säga att åtgärderna ligger närmare risken för radikalisering.

9.5 Riskindivider och riskgrupper

Fortsatt behov: För att motverka inträde till våldsbejakande extremism behöver större uppmärksamhet riktas mot riskindivider och riskgrupper.

Skälen för samordningens bedömning:

I redovisningen av förklaringarna till att personer söker sig till våldsbejakande extremism, framgick att det knappast är möjligt att ta fram fungerande profiler som gör det möjligt att identifiera riskpersoner (kapitel 8). En förklaring bland flera är att människor inte befinner sig i ett vakuum utan påverkas av omgivningen; vilka vänner och bekanta man har och andra liknande faktorer har stor betydelse. Till det kommer omvärldsfaktorer. Det gör det svårt att mejsla ut de individuella orsakerna till våldsbejakande extremism (Försvårshögskolan 2015a). Även om två personer har samma individuella ”profil” kan den ena dras till våldsbejakande extremism och den andra inte. Att söka orsaken i individuella egenskaper leder således till att många med riskprofil inte alls blir aktuella för våldsbejakande extremism. Det blir i stället många ”falska positiva” som pekas ut och enbart en mindre del i denna grupp dras till våldsbejakande extremism.

Inom kriminologin har man länge sökt efter riskprofiler, vilket visat sig vara mycket svårt. Däremot har en rad riskbedömningsinstrument utvecklats för att bedöma risken för bland annat vålds- och sexualbrott (Sturup och Långström 2017).

Inom Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse görs i dag försök med att använda riskprofiler. På kriminalvårdsanstalter och skolhem torde det också finnas särskilt gynnsamma förutsättningar genom kombinationen av att klienter och elever befinner sig under institutionsvård och att det kan finnas en rad bakgrundsdata i form av personundersökningar och läkarintyg. Under alla omständigheter borde det vara till hjälp för skolpersonal, fritidsledare och personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården att öka kunskapen om att kunna se tecken på radikaliseringsprocesser. Det bör dock påpekas att det vetenskapliga underlaget för riskbedömningar med systematiserade beslutsstöd är klart begränsat (Sturup och Långström 2017). Samma uppfattning har Bäck och Bäck (2017) som menar att forskningen ännu inte lyckats etablera en meningsfull "terroristprofil".

Utöver frågan om vilka individer som befinner sig i riskzonen för att dras till extremism, har det kommit fram att även gruppnivån spelar stor roll i radikaliseringsprocessen. Samtidigt tyder genomgången av förklaringar och inriktningar i kapitel 8 på att de förebyggande inriktningarna inte tillämpas på alla orsaker i lika stor utsträckning. Få förebyggande inriktningar är orienterade mot sociala nätverks- och gruppidentitetsorsaker. Orsaker som har att göra med sociala nätverk och identitetsgrupper, skiljer sig från andra orsaker genom att de är kopplade till mindre och specifika grupper i samhället, vilket gör det svårt att använda breda och allmänna åtgärder, till exempel av demokratistärkande natur.

Rimligtvis är det framför allt på gruppnivå som utsikterna är störst att arbeta med riskprofiler. Ett viktigt ingångsvärde är givetvis vilka åtgärder som sätts in vid låg risk. Så länge dessa är av demokratistärkande karaktär är det knappast något problem att gruppen innehåller åtskilliga personer som aldrig kommer att hamna i våldsbejakande extremism. Problemet är snarare när åtgärderna kan uppfattas som mer ingripande eller integritetskränkande. Frågan blir då hur hög risken måste vara för att det ska vara rimligt att sätta in åtgärderna.

Det finns därför ett fortsatt behov av utvecklade metoder riktade mot grupper i syfte att motverka inträde i våldsbejakande extremism. Det förutsätter ett riskbaserat arbete som ännu inte har använts sär-

skilt mycket i det svenska arbetet mot våldsbejakande extremism, vare sig det gäller individer eller grupper.

Det är sannolikt inte enkelt att identifiera vilka grupper i samhället som utgör risk för att individer radikaliseras. Ändå är det ett område som bör undersökas vidare. Även om riskperspektivet är svårhanterligt och under utveckling framstår det som ett viktigt spår för att motverka radikalisering. I botten finns redan demokratifrämjande och demokratistärkande åtgärder som vänder sig till breda grupper.

9.6 Risk- och sårbarhet

Fortsatt behov: Risk- och sårbarhetsanalyser bör utvecklas till att omfatta sociala risker bland vilka våldsbejakande extremism ingår.

Skälen för samordningens bedömning:

Nyss diskuterades det fortsatta behovet av att rikta insatser mot risk-individer och riskgrupper. Det finns utrymme för att utveckla även ett riskbaserat perspektiv på ett mer övergripande och strukturellt plan. Enligt regeringens strategi ska samhällets sårbarhet för attentat minska (skr. 2014/15:146, s. 25): ”För ett effektivt skydd av samhällsviktig verksamhet och förbättrad krisberedskap behövs ökad kunskap om hot, risker, sårbarheter, kritiska beroenden och aktörers förmåga.” Sårbarhet och exponering måste därför vägas in i hot- och riskbedömningar. Strategin lyfter sedan fram säkerhetsskydd för att slå vakt om rikets säkerhet liksom betydelsen av informations- och cybersäkerhet.

Det finns också en annan sida av risk- och sårbarhetsspåret som inte primärt gäller samhällsviktiga byggnader, verksamheter och information. Extremismens våldsagenda utmanar den sociala sammanhållningen i samhället (skr. 2014/15:144). Eftersom våldsbejakande extremism innebär allvarliga risker för både enskilda individer och samhället som sådant finns en utveckling att inbegripa extremism i kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser under rubriken sociala risker. Riskperspektivet är intressant eftersom det handlar om att bedöma aktiviteter som i slutändan kan leda till brott – risken för brott – vissa dessutom av mycket allvarlig karaktär och med allvarliga konsekvenser för samhället.

Risk- och sårbarhetsanalyser är som regel inriktade på helt andra risker än våldsbejakande extremism. En fördel med att foga in olika sociala risker som våldsbejakande extremism till mer i sammanhanget traditionella risker som översvämning och skogsbrand är att de yttersta konsekvenserna av extremism beaktas. Ett riskperspektiv – sannolikheten för att olika negativa händelser kan inträffa – bör öka förutsättningarna att vidta tidiga proaktiva åtgärder.

Det pågår en utveckling där våldsbejakande extremism, som en fråga för social hållbarhet, ingår i risk- och sårbarhetsanalyser. Redan i dag har länsstyrelserna börjat beakta social hållbarhet i sina risk- och sårbarhetsanalyser, men under olika rubriker som ”sociala risker”, ”social oro”, ”terrorhot och antagonistiska hot”, ”socialt utanförskap”, ”sociala konflikter” och ”politiska risker med våldsinslag”. Vid en genomgång av analyserna är ett gemensamt drag att länsstyrelserna anser sig behöva mer kunskap om dessa risker och hot. Vissa kommuner har också börjat beakta social hållbarhet i lokala risk- och sårbarhetsanalyser. Exempelvis har Örebro kommun vunnit pris i kategorin Årets säkerhetsarbete i kommun på säkerhetsbranschens årliga Security awards (Hazianstasiou 2016). Enligt prismotiveringen bedriver Örebro ett fungerande systematiskt säkerhetsarbete och kommunens risk- och sårbarhetsmodell lyfts särskilt fram. Modellen används numera även av andra kommuner. Av Skånes 33 kommuner har, enligt länsstyrelsen, ungefär 70 procent tagit upp terror eller ”antagonistiska hot” i sina riskanalyser (Westerberg 2016). Bland de återstående cirka 30 procenten ligger möjliga terrorhot invävt i analys av möjliga händelser, till exempel bombattentat.

9.7 Resiliens

Fortsatt behov: I stället för att lägga all kraft på att angripa problem är en kompletterande strategi att genomföra insatser som stärker det som fungerar för att göra samhället ännu mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism.

Skälen för samordningens bedömning:

Mycket uppmärksamhet riktas mot orsakerna till att individer väljer extremismens väg: problem, motsättningar, konflikter, förtryck, tillkortakommanden. Raden av förklaringsmodeller är lång. Frågan kan även ställas, vad orsakerna är till att inte fler följer extremisternas exempel (Wimelius et al. 2017). Vad är det som gör att inte fler väljer den banan. Även inom kriminologin som vilar tungt på orsaksfaktorer finns en inriktning där frågan ställs varför människor följer lagen (se exempelvis Lab 1997).

Terrorismstudier försöker identifiera vilka riskfaktorer som kan bidra till att individer ansluter sig till våldsbejakande miljöer. Krishanteringsforskningen fokuserar snarare på vilka skyddsfaktorer som behövs för att ett samhälle eller en organisation uthålligt kan ta sig an olika utmaningar i samhället. I dagens forskning betonas inte längre enbart riskfaktorer bakom radikaliseringsprocesser, utan man söker i stället en djupare förståelse för vilka skyddsfaktorer som är nödvändiga för att skapa motståndskraft mot radikaliseringsprocesser och våldsbejakande extremism (Strandh et al. 2017). I det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör det därför vara angeläget att inte fokusera enbart på riskfaktorer utan även på skyddsfaktorer (Johansson 2017).

Skyddsfaktorer kopplas ofta till teorier som syftar till att förstå hur individer, organisationer och samhällen kan bli mera resilienta. Ofta talas det då om motståndskraft, men begreppet är betydligt mer komplext än så (Strandh et al. 2017). Som framgår av den översiktliga genomgången av utländska terrorstrategier har begreppet resiliens satt sina tydliga spår (kapitel 6).

I nationella säkerhetsdebatter förekommer begreppet resiliens ofta som både mål och medel för att hantera komplexa och i vissa fall oförutsedda hot. På politisk nivå betraktas ofta resiliens som en lösning på en rad komplexa säkerhetsutmaningar, exempelvis våldsbejakande extremism och terrorism (Dalgaard-Nielsen och Schack 2016). Ett resilient angreppssätt mot vissa risker är till för att både förbättra och stärka åtgärder efter en kris och för att införa nya förebyggande metoder innan en kris uppstår (Brassett et al. 2013). Till det kommer att hantera de kriser som ändå inträffar.

Extremistmiljöernas verksamheter bedrivs i hög grad inom lagens ramar och det demokratiska samhällets spelregler. Samtidigt finns en risk för mycket allvarlig brottslighet. Att i den motsatta vågskålen

lägga resiliens – att stärka – framstår därför som ett lämpligt förhållningssätt. Det handlar således inte enbart om att ensidigt minska riskerna, vilket i och för sig är angeläget, utan även om att stärka resiliensen. På det sättet ökar samhällets förebyggande arsenal.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap menar att det kan vara klokt att hålla definitionen av kris så bred som möjligt (MSB 2013). Begreppet bör inte identifiera enbart hot och risker utan även det proaktiva arbetet för att kunna hantera och helst undvika hot och risker. Resiliens kan medföra ökade möjligheter att diskutera det förebyggande arbetet med fler aktörer än som vanligtvis arbetar med olika former av risker och hot.

Dalgaard-Nielsen och Schack (2016) placerar socialt kapital i fokus när det gäller våldsbejakande extremism. Samhällelig resiliens mot våldsbejakande extremism kan ses som samhällets förmåga att leverera socialt kapital i form av förtroendebaserade relationer och nätverk mellan aktörer. Att bygga upp detta är viktigt för att identifiera risker för radikaliserings, förebygga rekrytering av individer till våldsbejakande extremistmiljöer, att kunna lära sig efter händelser samt anpassa sig för att i framtiden kunna bättre begränsa rekrytering (Dalgaard-Nielsen och Schack 2016). Socialt kapital blir därmed en skyddsfaktor och särskilt arbetet på lokal nivå lyfts fram (Strandh et al. 2017). Det handlar om både att förebygga och att hantera konsekvenserna av extremism.

Viktiga aktörer på den lokala nivån för att skapa resiliens mot radikaliserings och våldsbejakande extremism är kommunerna, näringslivet och civilsamhället inklusive trossamfunden. Socialt kapital kan ses som den övergripande skyddsfaktorn: skolan, ungdomsföreningar, arbetsplats, kollegor, familj och vänner. Skolor och kommunala ungdomsföreningar kan bidra till en högre resiliens genom att de lyckas skapa en känsla av tillhörighet bland sina elever och att effektivt lära ut kritiskt tänkande (Dalgaard-Nielsen och Schack 2016).

I de kommunala handlingsplanerna, vilka utgår från en lokal lägesbild, ska kommunerna i princip svara på frågan: Vad är det vi ska vara resilienta mot (Strandh et al. 2017)? I nästa steg är det viktigt att se till att kommunerna har förutsättningar för att kunna vidta åtgärder för att kunna skapa lokal resiliens mot just våldsbejakande extremism.

Resiliensbegreppet är hoppingivande eftersom det innebär möjligheter att på ett framgångsrikt sätt anpassa sig och hantera dagens komplexa och föränderliga risker och hot. Om en rad tidigare redo-

visade orsaker förklarar varför individer dras till våldbejakande extremistiska miljöer, vilka faktorer kan då bidra till att människor inte dras in? Med andra ord, hur kan samhällets motståndskraft öka?

9.8 Avslutande reflektioner

I detta avsnitt höjer samordningen blicken och diskuterar några frågor som tar sikte på fler nivåer i preventionspyramiden än den förebyggande. Den gemensamma nämnaren är kopplingen mellan terrorism och våldsbejakande extremism.

Terroristbrott och våldsbejakande extremism

Medan terrorstrategierna har sin udd tydligt riktad mot islamistisk extremism har skrivelserna om att värna demokratin mot våldsbejakande extremism ett bredare fokus på samtliga tre miljöer, alltså även vit makt och den autonoma (se kapitel 6). I bakgrunden finns den straffrättsliga regleringen av terroristbrott som innebär att vissa allvarliga brott som exempelvis mord kan kvalificeras som just terroristbrott. Typiskt sett sker det när avsikten är att "injaga allvarlig fruktan" hos en befolkning eller att "allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat". Vit makt-miljön och den autonoma miljön har inte samma tydliga agenda med att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning.

Ett illustrativt och aktuellt exempel är ett bombdåd mot syndikalisternas lokal i Göteborg som utfördes av några personer inom vit makt-miljön. Ett försök gjordes också att spränga en bomb utanför ett flyktingboende. Åtalet gällde även ett bombdåd mot ett annat flyktingboende med allvarliga personskador som följd, men åtalet i den delen ogillades i hovrätten. Denna brottslighet rubricerades inte som terroristbrott. Skälet var rimligtvis att brotten inte nådde upp till de krav som gäller för terroristbrott. I stället bedömdes brotten som allmänfarlig ödeläggelse.

Samtidigt är det givetvis mycket allvarligt med sprängattentat, dessutom med tidsinställda bomber. Bomben mot syndikalisternas lokal exploderade kort efter det att en kvinna hade passerat. Brottnens allvar avspeglades också i straffmätningen, det längsta fängelsestraffet var sex och ett halvt år. Det är inte svårt att ställa frågan hur all-

varligt ett politiskt bombattentat eller annat våldsbrott ska vara för att det ska bedömas som ett terroristbrott. Bombdåden i Göteborg har också lett till en sådan diskussion och röster har höjts för att sänka tröskeln för terroristbrott.

Det typiska för brott som motiveras av ideologiska skäl är att de har en vidare adressat än de faktiskt drabbade, även om det ofta inte går så långt som till att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp. Extremistisk brottslighet har därför stora kommunikativa inslag. Sprängningen i Göteborg skickade rimligtvis ut en signal till syndikalister och andra på vänsterkanten som uppfattas som fiender till vit makt-miljön. Deras lokaler kan utsättas för angrepp och även människor kan drabbas. Detsamma gäller för försöksbrottet vid flyktingboendet som är ett budskap till flyktingar, de som arbetar på flyktingboenden och svensk flyktingpolitik.

Ett annat bombdåd, denna gång med islamistisk framtoning, riktades 2005 mot en irakisk vallokal i Kista. I samband med det planerades ett angrepp även mot Livets Ords lokaler i Uppsala. Mycket möda lades ner på kommunicéer till medier. För att förstärka budskapet gjordes gällande att avsändaren representerade en känd terrororganisation. Frågan om brottsrubricering var uppe i målet. Tingsrätten ansåg att det handlade om terroristbrott medan hovrätten inte ansåg gärningarna nådde upp till kraven för terroristbrott utan ändrade till mordbrand.

Många brott som begås av anhängare till vit makt-miljön respektive den autonoma miljön är riktade mot respektive politiska motståndare. Bombdåd hör visserligen till sällsyntheterna, men våldsbrott som misshandel är legio. Politiska fiender hängs ut, angrips fysiskt och deras bostäder utsätts för klotter och annan skadegörelse. Budskapet med dessa brott är att få motståndare att upphöra med sitt engagemang, både den som är utsatt och andra i samma miljö. Denna brottslighet riktas även inom väsentligt vidare cirklar än motståndarsidans extremistmiljöer. Även företrädare för en rad etablerade politiska partier drabbas. Särskilt politiskt aktiva inom Sverigedemokraterna är utsatta för angrepp.

Slutsatsen är därför att extremistmiljöernas brottslighet i hög grad ska injaga fruktan och otrygghet samt handlar om budskap. Den vidare spridningen innebär en påverkan som kan ha en destabiliserande effekt på samhället. Skillnaden mot det som betecknas som

terroristbrottslighet är därför mer av en gradskillnad än om grundläggande olikheter.

Våldsbejakande extremism kan därför ses som ett sluttande plan där en större grupp i högre eller mindre grad är våldsbejakande medan denna skara minskar ju närmare man kommer att utföra extremistiskt motiverade brott. Ett litet antal är beredda att begå brott som rubriceras som terroristbrott. Samhället hanterar dessa olika risknivåer genom strategier mot terror och genom att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Strategi mot terror och annan våldsbejakande extremism

Vad som kan övervägas i framtiden är att göra mindre åtskillnad mellan strategier å ena sidan mot terrorism och å andra sidan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Åtgärdsmissigt ryms insatserna inom preventionspyramiden. Fördelen med ett sådant integrerat synsätt borde vara att underlätta en helhetssyn på problemet med våldsbejakande extremism, från antidemokratiska uttryck, extremistisk propaganda, våldsamma konfrontationer till det yttersta uttrycket, terroristbrott. En framtida strategi skulle därför kunna värna demokratin mot terrorism och andra former av våldsbejakande extremism.

Extremistbrott

Terroristbrottet är inte en straffskärpningsgrund utan ett specifikt brott som bygger på internationella överenskommelser. Det kan innebära svårigheter att förändra brottets konstruktion. Som framgått innehåller en lång rad brott med extremistiska förtecken budskap. Många gånger har brotten en destabiliserande effekt. Det kan därför finnas skäl att närmare undersöka behovet av en straffskärpningsgrund för extremistbrott.

I 29 kap. 2 § brottsbalken redovisas ett antal försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet. Relevanta straffskärpningsgrunder för extremistrelaterad brottslighet är om brottet utövats i organiserad form eller systematiskt eller föregåtts av särskild planering (punkt 6) eller om motivet varit att kränka en person, en folkgrupp eller annan sådan grupp på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt

ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet (punkt 7).

Dessa två straffskärpningsgrunder fångar inte upp samtliga brott med extremistiska motiv. Dessutom avser den första grunden framför allt organiserad brottslighet och den andra hatbrott, som inte behöver ha extremistiska motiv. Det borde därför finnas ett behov att undersöka frågan vidare. En bieffekt med en särskild straffskärpningsgrund är att extremistbrotten kan identifieras i statistiskt hänseende.

En bredare samordning

Vad som uttrycks som den förebyggande delen i terrorstrategin har en social inriktning samt trycker på det demokratistärkande anslaget: ”Det förebyggande området i denna strategi tar sikte på att motverka radikaliserings och påverka personers avsikt att begå brott. Fokus ligger således på åtgärder som syftar till att minska basen för rekrytering till terrorism” (skr. 2014/15:146 s. 9).

I sak innebär dock strategin att förebyggande åtgärder inte enbart befinner sig på den förebyggande nivån utan kan återfinnas på samtliga tre nivåer i strategin, även på den försvårande och förhindrande nivån.

Ett huvudnummer i strategin för att förhindra terrorattentat är tillgång till och utbyte av information. Strategin hänvisar till den samverkan och informationsöverföring som sker mellan myndigheterna i Samverkansrådet mot terrorism och Nationellt centrum för terrorhotbedömning. Till det kommer det samarbete som äger rum mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Även samarbete med utländska myndigheter behandlas. Informationsöverföring är dock centralt även på den förebyggande nivån. Det skapar förutsättningar för tidiga insatser för att motverka att personer tar steget in i extremism och fånga upp dem som redan finns där. Informationen kan gälla även uppgifter som tyder på en utveckling lokalt, som i bästa fall kan motverkas i sin linda eller inte växa. Som framgår av kapitel 5 har informationsöverföringen från Säkerhetspolisen och Polismyndigheten till den kommunala nivån, och vice versa, varit en viktig fråga.

En annan viktig punkt på strategins förhindrande nivå är att motverka terrorfinansiering. Det kontrollsystem som utvecklats tar närmast sikte på att försvåra terrorfinansiering genom att verksam-

hetsutövare som banker och växlingskontor ska ha strikta rutiner för hantering av pengar, konton och transaktioner. Det finns visserligen också ett rapporteringssystem kring misstänkta transaktioner till Finanspolisen, men huvudinriktningen är ändå att försvåra. Att göra det svårare att begå brott är samtidigt en hörnsten i situationella brottsförebyggande åtgärder. Att genom olika rutiner minska möjligheterna att finansiella system utnyttjas för terrorfinansiering är ett tydligt exempel på just situationella åtgärder. I grund och botten är därför regleringen mot terrorfinansiering förebyggande.

På strategins försvårande nivå samlas en rad olika åtgärder. Många av dessa är dock av situationell förebyggande natur. Det gäller att försvåra att terrorister tar sig in i landet och att komma över föremål som kan användas vid attentat. Andra situationellt förebyggande åtgärder är att göra samhället mindre sårbart för attentat, och ett aktuellt exempel är att försvåra för tunga fordon att köra på populära gångstråk. Det gäller att skydda även samhällsviktiga byggnader och känslig information. Som nyss nämnts är situationella åtgärder en brottsförebyggande inriktning. I regeringens nyligen lanserade brottsförebyggande strategi, framför allt inriktad mot traditionell brottslighet, betonas vikten av just situationella brottsförebyggande åtgärder (skr. 2016/17:126).

Vad som är förebyggande kan alltså ses från olika perspektiv. Den nationella samordningen svarar för samordningen av den förebyggande nivån i terrorstrategin. Däremot synes det inte finnas någon tydlig samordning på nivåerna försvårande och förhindrande, framför allt inte i delar som är av förebyggande karaktär. Mot den bakgrunden finns det skäl att diskutera den förebyggande samordningen i hela dess vidd.

Större verktygslåda och fler verktyg?

Sedan den 11e september 2001 har regeringar världen över prioriterat terrorhotet. Ofta har det bidragit till en retorik präglad av exkluderande, rädsla för utlänningar samt ett politiskt krav på intensivare gränskontroller. Det talas om att denna politik i många fall blivit en form av undantagspolitik ("politics of exception") med åtgärder utanför normala procedurer. En sådan rättfärdigas av att det föreligger ett existentiellt hot mot staten. Med undantagspolitiken följer en kompromiss mellan frihet och säkerhet (Huysmans och Buonfino 2008).

Det finns en kritik mot att kriget mot terrorismen skapat ett permanent tillstånd av undantag. De undantag som skulle hantera ett akut tillstånd riskerar snarare att bli regel än undantag, menar kritiker (Van Munster 2004). Samtidigt som det finns ett tryck att ”göra något” mot extremism och terror förekommer också starka krafter att visa återhållsamhet.

I den svenska terrorstrategin från 2008 framgår att ”Sverige har ett ansvar för att andra länder och befolkningar inte ska utsättas för attentat som assisteras eller planeras på svensk mark”. Omkring 300 personer har rest från Sverige för att delta i eller träna för strid i främst Syrien och Irak. Personer som återvänder från dessa resor tar med sig erfarenheter och kunskaper om våldsutövning och utgör ett potentiellt attentatshot (Ds 2014:4). Även om det handlar om ett begränsat antal personer och att attentatshotet från dessa återvändande individer bedöms vara relativt liten, återstår fortfarande en problematik med att Sverige ”exporterat” terrorister som begår terrorhandlingar utomlands. Två svenska foreign fighters var inblandade i nyligen utförda terrordåd i Paris och Bryssel (Försvarshögskolan 2017a).

En illustration till att världen hänger ihop inför terrorhotet är några centrala brottmål: Ett fall gällde två personer som från svensk mark medverkade till förberedelse till terroristbrott någonstans i Irak genom att samla in och skicka pengar. De tilltalades dömdes av svensk domstol till fängelse i fem år respektive fyra år och sex månader. Enligt domen kunde det inte klarläggas till vilket terrordåd pengarna användes, vilket inte heller var nödvändigt för fällande dom. Ett attentat som var uppe till diskussion i brottmålet gällde en sprängning i den irakiska staden Arbil 2004 där omkring 100 personer dödades och dubbelt så många skadades.

Ytterligare ett belysande fall gällde fyra män med hemvist i Sverige som dömdes i Danmark till vardera tolv års fängelse för förberedelse till terroristbrott. De hade långt framskridna förberedelser för att utföra ett terrorangrepp mot Jyllands-Postens redaktion i Köpenhamn 2010. Så sent som 2016 dömdes två personer av svensk domstol till livstids fängelse för terroristbrott. De hade i Syrien medverkat i en spektakulär avrättning av två civilpersoner.

På senare tid har Säkerhetspolisen lyft fram att det finns omkring 2 000 personer i Sverige som på ett eller annat sätt stöder islamistisk extremism (Säkerhetspolisen 2017b). För knappt tio år sedan talades det om 200 personer (Säkerhetspolisen 2010). I de andra extremist-

miljöerna bedöms det finnas omkring 1 000 personer (Säkerhetspolisen 2017). Det är naturligtvis en stor riskfaktor för landets framtida säkerhet. Om det värsta skulle inträffa med exempelvis en serie mycket allvarliga händelser, finns en fara för att krav skulle resas på panikartade och oöverlagda åtgärder. Ett politiskt och mediemässigt stämningsläge kan snabbt blåsa upp när ropen skallar ”gör något!”.

Vad som kan övervägas är att utreda vilken kapacitet andra jämförbara länder har i fråga om lagstiftning, organisation och rutiner. Meningen är att överväga möjliga förstärkningar med syfte att kunna konstatera att vår beredskap är god.

Epilog

Mycket har hänt sedan Mona Sahlin tillträdde som nationell samordnare år 2014. På extremistscenen hade resorna till krigsområdena i Syrien och Irak tagit sin början. Sedan kom återvändarna. Nu handlar det om familjer i kris till följd av att personer sitter fast och inte kan komma hem. Det gäller även kvinnor och barn. Några av barnen har till och med fötts utomlands. Samtidigt har vit makt-miljön mobiliserat och uppträder alltmer ogenerat genom bland annat omfattande manifestationer som på första maj. Trummor, fanor, sköldar och uniformslänkande klädsel är rekvisita med kända associationer. Utanför Sveriges gränser kom terrorhotet allt närmare: Köpenhamn, Nice, Paris, Bryssel, München.

Den 7 april i år hände det som många fruktade. Ett terrordåd inträffade på en gågata där många oskyddade skyndade fram mellan butikerna. De vakande lejonerna i betong kunde inte hejda den tunga lastbilens framfart. Döden härjade blint och drabbade människor som enbart råkade vara på fel plats vid fel tidpunkt. Hur många dödsfall svenska IS-krigare har på sina samveten kommer nog aldrig att kunna slutligen fastställas. Vad vi i nuläget vet med säkerhet är att två män sedan 2015 avtjänar livstids fängelsestraff för terroristbrott som bestått i att ha skurit av halsen på två civilpersoner i Syrien.

Under 2014 och 2015 dömdes ett stort antal personer ur vit makt-miljön för våldsamt upplopp efter att ha angripit en antirasistisk demonstration. Från den autonoma sidan gick man till motangrepp och en person ur vit makt-miljön höll på att mista livet till följd av knivhugg. En person i den autonoma miljön dömdes till fem och ett halvt års fängelse för försök till dråp. Efter sammandrabbningen med polis i samband med årets bokmessa kan man räkna med fler åtal mot personer i vit makt-miljön för våldsamt upplopp.

I fallet med en bombtillverkare i Sollentuna 2016 hann myndigheterna slå till innan planerna sattes i verket. Gärningspersonen upp-

nådde aldrig det eftertraktade martyrskapet. I stället dömdes han till fem års fängelse för förberedelse till terroristbrott.

Knappast någon fråga tilldrar sig lika mycket uppmärksamhet som våldsbejakande extremism. Kritiska röster hörs ofta om att det görs för litet eller att det som görs är fel. Kritik riktas mot regeringen, myndigheter, kommuner och inte minst samordningen.

Samtidigt har mycket positivt hänt sedan 2014. Samordningen har medverkat till att sätta problemet med våldsbejakande extremism på kartan. Det är knappast någon kommun som i dag anser att det är en fråga enbart för rättsväsendet. Snarare handlar diskussionen om hur långt kommunens ansvar sträcker sig för att stödja avhoppare eller hur skolan och andra aktörer inte ska riskera att komma för nära att bryta mot åsikts- och yttrandefriheten. Detta hade knappast varit ett bekymmer 2014 då frågorna var av betydligt mer grundläggande natur. Då rådde fortfarande en besvärande aningslöshet.

Om samordningen tidigare kanske stundtals upplevde sig som ett lok som drog de tunga vagnarna efter sig, har känslan i dag snarare förbytts i att vagnarna pressar på bakifrån i ett kraftigt nedlut. Det finns en stor efterfrågan på mer kunskap, mer stöd, mer råd. Framför allt av praktisk och hanterlig natur. Hur ska vi arbeta på skolan med elever som blivit influerade av sina föräldrar att förneka För-intelsen? På vilket sätt kan vi stötta familjer med IS-krigare utan att småsyskonen radikaliseras? Hur ska vi nå personer i kommunen som riskerar att dras in i extremistmiljöer och vilka åtgärder fungerar? Hur tar vi fram en lägesbild och handlingsplan för att på bästa sätt komma till rätta med våra problem?

Även om kritiska röster ofta hörs om att det görs för litet eller att det som görs är fel, kan ingen förneka att mycket värdefullt har utrettats. År 2017 skiljer sig därför väsentligt från 2014 när samordningens resa började. Mycket återstår dock att göra, och de som tar upp stafettpinnen efter oss har stora förväntningar att leva upp till. Det finns många hinder i arbetet för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, men också många möjligheter.

Referenser

- Askanius, T. (2017). Digitala medier, motoffentligheter och våldsbejakande extremism. I: Edling, C. och Rostami, A. (red.), *Våldsbejakande extremism. En forskarantologi*. SOU 2017:67. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Ayres, L. och Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press.
- Bah Kuhnke, A. och Johansson, M. (2017). Center mot våldsbejakande extremism inrättas vid Brå. Dagens nyheter. 14 juni 2017. Hämtat från: <https://www.dn.se/debatt/center-mot-valdsbejakande-extremism-inrattas-vid-bra/>
- Bjørge, T. (2011). Dreams and disillusionment: engagement in and disengagement from militant extremist groups. *Crime Law Soc Change*, 277–285.
- Blombäck, S. (2016). Rapport 3: Intoleranta Platser? Rasideologisk aktivitet i svenska kommuner 2008–2015. Segerstedtinstitutet. Göteborgs Universitet.
- Borum, R. (Winter 2011). Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories. *Perspectives on Radicalization and Involvement in Terrorism*, 4(4), 7–36.
- Brassett, J.; Croft, S.; Vaughan-Williams, N. (2013). Introduction: An Agenda for Resilience Research in Politics and International Relations. *Politics*, 33(4), 221–228.
- Brewer, M. B. (1999). The Psychology of Prejudice: Ingroup Love or Outgroup Hate? *Journal of Social Issues*, 55(3), 429–444.

- Brå och Säkerhetspolisen (2009:15). Våldsamt politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten. Brottsförebyggande rådet och Säkerhetspolisen. Stockholm: Edita Nordstedts Västerås.
- Brå (2016:6). Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar. En nationell kartläggning. Brottsförebyggande rådet. Stockholm: Wolters Kluwers AB.
- Bäck, E. A. och Bäck, H. (2017). Radikaliseringens politiska psykologi – betydelsen av hot och polarisering. I: Edling, C. och Rostami, A. (red.), Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. SOU 2017:67. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Carlsson, C. (2016). Att lämna våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt. Institutet för framtidsstudier. Stockholm: Elanders.
- Carlstedt, A. (2017). Brister i arbete med återvändare från terrorresor. Dagens Nyheter. 28 mars 2017. Hämtat från: <https://www.dn.se/debatt/brister-i-arbetet-med-atervandare-fran-terrorresor/>
- Cemgil, C. (2017). The international order and the persistence of 'violent extremism' in the Islamic world. *Philosophy and Social Criticism*, 43 (4–5), 529–538.
- Council of Australian Governments (2015). Australia's Counter-Terrorism Strategy – Strengthening Our Resilience.
- Cragin, R. K. (2014). Resisting Violent Extremism: A Conceptual Model for Non-Radicalization. *Terrorism and Political Violence*, 26, 337–353.
- Dalgaard-Nielsen, A. (2010). Violent Radicalization in Europe: What We Know and What We Do not Know. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33(9), 797–814.
- Dalgaard-Nielsen, A. & Schack, P. (2016). Community Resilience to Militant Islamism: Who and What? An Explorative Study of Resilience in Three Danish Communities. *Democracy and Security*, 12(4), 309–327.
- Deland, M., Herzberg, F., & Hvitfeldt, T. (2010). Det vita fältet: samtida forskning om högerextremism. Uppsala: Swedish Science Press.

- Delin, M. (27 december 2016). Dagens Nyheter. ”Mona Salin fick ett omöjligt uppdrag”. Hämtat från:
<https://www.dn.se/nyheter/sverige/mona-sahlin-fick-ett-omojligt-uppdrag/>
- Dir. 2014:103. En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Kommittédirektiv.
- Dir. 2015:27. Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Kommittédirektiv.
- Dir. 2015:86. Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18). Kommittédirektiv.
- Dir. 2016:43. Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Kommittédirektiv.
- Dir. 2017:75. Kommittédirektiv. Ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. Kommittédirektiv.
- Ds 2014:4. Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser. Regeringskansliet: Kulturdepartementet.
- Fazlhashemi, M. (2017). Takfirism. I: Edling, C. och Rostami, A. (red.), Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. SOU 2017:67). Stockholm: Wolters Kluwer.
- FOI (2017a). Hatbudskap och våldsbejakande extremism i digitala miljöer. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- FOI (2017b). Det digitala kalifatet. En studie av Islamistiska statens propaganda. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- FOI (2017c). Det vita hatet: radikal nationalism i digitala miljöer. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Försvårshögskolan (2009). Hot mot demokrati och värdegrund – en lägesbild från Malmö. Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier.
- Försvårshögskolan (2013). Förebyggande av våldsbejakande extremism i tredjeland. Åtgärder för att förhindra att personer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner. Center for Asymmetric Threat Studies.

- Försvarshögskolan (2015a). Våldsbejakande extremism och sociala medier. Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier.
- Försvarshögskolan (2015b). Förebyggande av våldsbejakande extremism på lokal nivå: Exempel och lärdomar från Sverige och Europa. Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier.
- Försvarshögskolan (2017a). Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013–2016. Rapport på uppdrag av Finansinspektionen. Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier.
- Försvarshögskolan (2017b). Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq. An analysis of open-source intelligence and statistical data. Bromma: Arkitektkopia AB.
- Frisk, L., Axelson, T., Hysten, T., & Stier, J. (2017). Att lägga rälsen medan man kör. Högskolan Dalarna, Interkulturellt utvecklingscentrum Dalarna (IKUD). Falun: Högskolan Dalarna.
- Gardell, M., Lööv, H., & Dahlberg-Grundberg, M. (2017). Den Ensamma Terroristen: Om lone wolves, näthat och brinnande flyktingförläggningar. Stockholm: Ordfront.
- Government of Canada (2013). Building Resilience Against Terrorism. Canada's Counter-Terrorism Strategy.
- Government of the Netherlands (2011). National Counterterrorism strategy 2011–2015. National Coordinator for Security and Counterterrorism. Ministry of Justice and Security.
- Grumke, T. (2003). The Trans-Atlantic Dimension of Right-Wing Extremism. *Human Rights Review*.
- Hazianstasiou, S. (2016). Örebro vann två priser på Security awards. Närkes Allehanda den 25 oktober 2016. Hämtat från: <http://www.na.se/blaljus/brott/orebro-vann-tva-priser-pa-security-awards>
- Hegevall, S. (den 22 November 2014). 30-tal högerextrema svenskar i Ukraina. Hämtat från Expressen: <https://www.expressen.se/nyheter/30-tal-hogerextrema-svenskar-i-ukraina/>
- Herz, M. (2016). Rapport 1: Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism – en översyn. Segerstedt-institutet. Göteborgs Universitet.

- Home Office (2016). The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism: Annual Report for 2015. London: Williams Lee Group.
- Horgan, J. (July 2008). From Profiles to Pathways and Roots to Routes: Perspectives from Psychology on Radicalization into Terrorism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 618, 80–94.
- HM Government (2011). CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism.
- Huysmans, J. and Buonfino, A. (2008). Politics of Exception and Unease: Immigration, Asylum and Terrorism in Parliamentary Debates. *Political Studies*, 56, 766–788.
- Johansson, S. (2017). Socialt arbete och våldsbejakande extremism. I: Edling, C. och Rostami, A. (red.), Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. SOU 2017:67. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Kahan, J. (2015). Resilience Redux: Buzzword or Basis for Homeland Security. *Homeland Security Affairs*, 11.
- Kriminalvården (2016). Våldsbejakande extremism i kriminalvård – en kunskapsöversikt. Norrköping: Digitaltryck 2017.
- Kulturdepartementet (2016). Kommittédirektiv. Utvärdering av stödtelefonen. Stockholm: Kulturdepartementet.
- Lab, S. P. (1997). Crime Prevention. Approaches, Practices and Evaluations. Cincinnati: Anderson Publishing.
- Lindberg, A. (den 30 september 2017). Inga nazister i vårt Göteborg. Hämtat från Aftonbladet: <https://www.aftonbladet.se/ledare/a/Ow2Qk/inga-nazister-i-vart-goteborg>
- Ludvika Kommun (2017). Projektuppdrag: Våldsbejakande extremism – lägesbild och handlingsplan för Ludvika kommun.
- Lundåsen, S. (2005). "Socio Economic Development and Voluntary Associations in Swedish Municipalities". *International Journal of Public Administration*, vol. 28:9/10, 787–796.
- Länsstyrelsen (2015). Krisberedskap – för social hållbarhet. En vägledning för att inkludera social hållbarhet inom krisberedskap. Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län.

- Länsstyrelsen i Dalarna (2017). Utveckla arbetsformer för att motverka sociala risker med fokus på rasism och extremism. Rapport 2017:07. Falun: Länsstyrelsen i Dalarna län.
- Lööw, H. (2017). Våldsbejakande extremism – begrepp och diskurs. I: Edling, C. och Rostami, A. (red.), Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. SOU 2017:67. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Mattson, C.; Lebedinski Arfvidson, C.; Johansson, T. (2016). Rapport 2: Mellan det angelägna och det svårfångade. En studie av pågående utvecklingsarbete för att förhindra att unga människor rekryteras till miljöer som utövar våld i islams namn. Segerstedtinstitutet. Göteborgs Universitet.
- Moghaddam, F. M. (2009). Violent Islamist extremism in global context: Statement to the United States Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 1(3), 164–171.
- MSB (2013). Resiliens. Begreppets olika betydelser och användningsområden. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MUCF (2015) Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. ungdomsenkät 2015. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- MUCF (2016a). Ung och extrem. Om våldsbejakande högerextremism. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- MUCF (2016b). Ung och extrem. Om våldsbejakande vänsterextremism. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- MUCF (2016c). Ung och extrem. Om våldsbejakande islamistisk extremism. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- MUCF (2016d). Främmande är skrämmande. Ungas röster om våldsbejakande extremism. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- MUCF (2016e). Genusperspektiv på våldsbejakande extremism. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- MUCF (2017). Knäck koden! En vägledning om hur kommuner och civilsamhället kan arbeta tillsammans mot våldsbejakande extremism. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Stockholm: Elanders Sverige AB.

- Munster, R. Van (2004). The War on Terrorism: When the Exception Becomes the Rule. *International Journal for the Semiotics of Law*, 17(2), 141–153.
- Orrenius, N. (2016). Skotten i Köpenhamn: Ett reportage om Lars Vilks, extremism och yttrandefrihetens gränser. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Polismyndigheten (2016). Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism. Prop. 2001/02:80. Regeringens proposition. Demokrati för det nya seklet.
- Prop. 2009/10:55. Regeringens proposition. En politik för det civila samhället.
- RAN (2014). Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response. RAN Collection: approaches, lessons learned and practices.
- RAN (2017). RAN MANUAL Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families, July 2017.
- Regeringen (2015). Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att utveckla ett genusperspektiv i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Kulturdepartementet.
- Regeringen (2016). Uppdrag till Länsstyrelsen i Dalarnas län att utveckla arbetsformer för att motverka sociala risker med fokus på rasism och extremism. Kulturdepartementet.
- Regeringen (2017a). Uppdrag att vidta förberedelser inför inrättandet av ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet. Regeringsbeslut den 21 september 2017, Ju2017/07399/KRIM. Justitiedepartementet.
- Regeringen (2017b). Förlängning av uppdrag till Länsstyrelsen i Dalarnas län att utveckla arbetsformer för att motverka sociala risker med fokus på rasism och extremism. Kulturdepartementet.
- Regeringen (2017c). Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer. Kulturdepartementet.

- Regeringen (2017d). Blocköverskridande överenskommelsen från den 7 juni 2017 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Liberalerna och Kristdemokraterna. Justitiedepartementet.
- RiR 2016:5 (2016). Nationella samordnare som statligt styrmedel. Riksrevisionen. Stockholm: Riksdagens Interntryckeri.
- RiR 2017:4 (2017). Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering. Riksrevisionen. Stockholm: Riksdagens Interntryckeri.
- Rädda Barnen (2016). Orostelefonen – En satsning för att erbjuda stöd till barn och anhöriga som levt med eller lever med våldsbejakande extremism. Stockholm: Rädda Barnen.
- Rädda Barnen. (den 1 november 2017). Orostelefonen. Hämtat från Rädda Barnen: <https://www.raddabarnen.se/vad-vi-gor/mer-om-vad-vi-gor/annu-mer/orostelevonen/>
- Samordningen (2015). PM: En nationell anhörigtelefon mot våldsbejakande extremism.
- Samordningen (2016a). Nationell samordning mot våldsbejakande extremism. Stockholm: Utredningen en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.
- Samordningen (2016b). Lägesbild över Sveriges kommuners arbete mot våldsbejakande extremism. Stockholm: Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.
- Samordningen (2016c). Verksamhetsrapport. Stockholm: Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. Samordningen (2017a).Handledning och rekommendationer för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan. Stockholm: Utredningen en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.
- Samordningen (2017b). Lägesbild 2017. Stockholm: Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.
- Sarnecki, J. (2017). Från traditionell till ideologiskt motiverad brottslighet. I: Edling, C. och Rostami, A. (red.), Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. SOU 2017:67). Stockholm: Wolters Kluwer.

- SiS (2016). Kartläggning av metoder och arbetssätt som kan användas i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism på SiS särskilda ungdomshem. Statens institutionsstyrelse.
- SKL (2010). Lokala insatser mot våldsbejakande extremism. En exempelskrift. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2017). Från ord till handlingsplan. En rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Skolverket (2016). Att verka i spänningsfält. Undervisa om kontroversiella frågor genom utbildning i demokratiskt medborgarskap och mänskliga rättigheter (EDC/HRE). Utbildningspaket för lärare. Council of Europe & Skolverket.
- Skr 2007/8:64 (2008). Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism. Justitiedepartementet.
- Skr 2011/12:44 (2011). Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Justitiedepartementet.
- Skr 2011/12:73 (2012). Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism. Justitiedepartementet.
- Skr. 2013/14:245 (2014). En nationell strategi för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Finansdepartementet.
- Skr 2014/15:144 (2015). Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. Kulturdepartementet.
- Skr 2014/15:146 (2015). Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism. Justitiedepartementet.
- Skr. 2016/17:126 (2017). Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program. Justitiedepartementet.
- Socialstyrelsen (2016). Våldsbejakande extremism – Stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (maj 2017). PM: Var femte kommun möter unga i våldsbejakande extremism. Hämtat från Socialstyrelsen: <http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2017/varfemtekommunmoterungavvåldsbejakandeextremism>

- SOU 2000:1. Demokratiutredningen. En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:81. Utredningen om ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism. När vi bryr oss. Förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2016:13. Utredningen för ett stärkt civilsamhälle. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Stockholm: Wolters Kluwers.
- SOU 2016:92. Utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nationell samordning och kommunernas ansvar. Stockholm: Wolters Kluwers.
- SOU 2017:67. Utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Stockholm: Wolters Kluwers.
- Statskontoret (2015). Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Utvärdering av en handlingsplan.
- Sturup, J. och Långström, N. (2017). Individuella riskfaktorer och riskbedömningar för våldsbejakande radikaliserings: en översikt av forskningsläge och metoder. I: Edling, C. och Rostami, A. (red.), Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. SOU 2017:67. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Säkerhetspolisen (2010). Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige.
- Säkerhetspolisen, 2017a, Färre reser från Sverige till terroristorganisationer, 2017-06-27, Hämtat från:
<http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2017-06-27-farre-reser-fran-sverige-till-terroristorganisationer.html>
- Säkerhetspolisen (2017b). Så mycket har extremistmiljöerna vuxit. Pressinformation från Säkerhetspolisen. Stockholm: Elanders.
- Tamas, G. (2016). Det svenska hatet: en berättelse om vår tid. Stockholm: Natur & Kultur.
- Trägårdh, L., Wallman Lundåsen, S., Wollebaek, D. och Svedberg, L. (2013). Den svala svenska tilliten: Förutsättningar och utmaningar. SNS förlag.

- Ungdomsstyrelsen (2010:11). Avhopparverksamhet – Ungdomsstyrelsens analys och förslag på hur samhället kan stödja unga avhoppare. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- UN (2014). Resolution 2178.
- UN (2015). Plan of Action to Prevent Violent Extremism. Report of the Secretary-General. A/70/674.
- Van Munster (2004). ”The War on Terrorism: When Exception Becomes the Rule”. *International journal for the semiotics of law*. DOI: 10.1023/B:SELA.0000033618.13410.02.
- Weine, S., Eisenman, D., Kinsler, J., Glik, D., & Polutnik, D. (2016). Addressing violent extremism as a public health policy and practice. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*.
- Westerberg, O. (2016). Tivoli farligare än terror i Malmö stads riskanalys. *Sydsvenskan* den 24 mars 2016.
- Wimelius, M. E.; Eriksson, M.; Ghazinour, M.; Kinsman, J.; Strandh, V.; Sundqvist, J. (2017). Den lokala nivåns betydelse i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande islamistisk extremism. I: Edling, C. och Rostami, A. (red.), *Våldsbejakande extremism. En forskarantologi*. SOU 2017:67. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Wollebaek, D. (2008). Voluntary associations, trust, and civic engagement: A multilevel approach. *Sage Publications*, 37:2.

Kommittédirektiv 2014:103

En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juni 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska i rollen som nationell samordnare förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Samordnaren ska även verka för att kunskapen om våldsbejakande extremism ökar och att förebyggande metoder utvecklas.

I uppdraget ingår att

- stärka och stödja samverkan i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism på nationell och lokal nivå,
- inrätta en referensgrupp för kunskaps- och informationsutbyte,
- stödja aktörer som identifierar problem med våldsbejakande extremism lokalt, och
- genomföra riktade utbildningsinsatser.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2016.

Bakgrund

I en demokrati har alla rätt att uttrycka sina politiska åsikter, även sådana som kan uppfattas som obekväma. Politiska handlingar som står i strid med demokratins grundläggande spelregler kan dock aldrig

accepteras. Det är därför viktigt att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Våldsbejakande extremism är ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål. Ett öppet och demokratiskt samhälle kan aldrig göra sig helt osårbart för våldsbejakande extremism. I olika sammanhang och under olika omständigheter kommer individer att lockas att ta till våld eller att bryta mot lagen för att försöka uppnå förändringar i samhället. Det kan t.ex. röra sig om att hindra andras demonstrations- och åsiktsfrihet, hot och våld mot meningsmotståndare eller hets mot folkgrupp.

I juni 2013 gav Regeringskansliet (Justitiedepartementet) en utredare i uppdrag att sammanställa en rapport om hur situationen avseende våldsbejakande extremism ser ut i dag i Sverige och att beskriva framtida tendenser. Enligt rapporten *Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser* (Ds 2014:4), som överlämnades i januari 2014, finns det personer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna som agerar mot det demokratiska systemets grundläggande funktioner. Även om den våldsbejakande extremismen sammantaget inte är ett hot mot det demokratiska statsskicket, visar rapporten på tendenser som kan innebära ytterligare utmaningar framöver. Det är därför angeläget att åtgärder vidtas för att förebygga att individer lockas till våldsbejakande extremistmiljöer och att sådana miljöer får fäste i samhället.

Med utgångspunkt i regeringens skrivelse *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism* (skr. 2011/12:44) uppdrog regeringen i maj 2012 åt en särskild utredare att föreslå ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism (dir. 2012:57). Utredningen tog namnet *Utredningen om ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism* (Ju 2012:09). Utredaren överlämnade i december 2013 betänkandet *När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism* (SOU 2013:81). I betänkandet anges att samverkan mellan lokala aktörer är den främsta framgångsfaktorn för ett effektivt och hållbart förebyggande arbete. Utredaren föreslår därför att en nationell samordnare inrättas i syfte att samordna arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism. Betänkandet har remitterats och en majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inga avgörande invändningar mot detta förslag.

I skrivelsen En politik för en levande demokrati (skr. 2013/14:61) aviserade regeringen att den utifrån förslagen från utredningen avser att genomföra åtgärder för att öka kunskapen om våldsbejakande extremism i samhället och att verka för att organisationen och samverkan av det förebyggande arbetet utvecklas.

Utgångspunkter för den nationella samordnarens uppdrag

Utredningen om ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism föreslår att en samordnare ska inrättas på nationell nivå i syfte att samordna arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism. Utredaren menar att arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism handlar om att möta individer i deras vardag och att detta arbete därför måste ske lokalt. Samtidigt finns det fördelar med central samordning. Det finns bl.a. ett värde i att kunskap, utbildningsinsatser och rådgivning kan organiseras på nationell nivå. En nationell samordning bidrar, enligt utredaren, till tydlighet och effektivitet och ökar legitimiteten för verksamheten lokalt. Utredaren betonar dessutom att det förebyggande arbetet i sig är en verksamhet som omfattar flera olika aktörer, såsom statliga myndigheter, kommuner och det civila samhället, och att det finns ett behov av samordning för att undvika dubbelarbete och luckor i arbetet. Utredaren pekar även på att samverkan mellan relevanta aktörer har varit av stor betydelse i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism i flera europeiska länder, såsom Danmark, Nederländerna, Norge och Storbritannien.

Statskontoret har i en studie av nationella samordnare dragit slutsatsen att nationella samordnare kan vara en lämplig styrform för att hantera komplexa samhällsproblem och insatser som omfattar flera olika statliga och icke-statliga aktörer (Nationella samordnare – Statlig styrning i otraditionella former, Statskontoret, 2014). Att förebygga våldsbejakande extremism är ett exempel på en verksamhet som inte faller under enbart en myndighets ansvarsområde. Säkerhetspolisen har i de rapporter om våldsbejakande extremism som myndigheten sammanställt på uppdrag av regeringen, t.ex. i rapporten Våldsbejakande islamistisk extremism, Säkerhetspolisen 2010, betonat att nära samverkan i form av informationsutbyte och kunskapsöverföring mellan skola, socialtjänst och närpolis är en viktig

framgångsfaktor för ett fungerande förebyggande arbete på lokal nivå. Ett effektivt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism kan även medföra samhällsekonomiska vinster på lång sikt, vilket bl.a. har visats av den socioekonomiska analys av vit makt-rörelsen som tagits fram på initiativ av stiftelserna Expo och Teskedsorden (Intoleransens pris, 2013).

Eftersom ingen myndighet har ett helhetsansvar för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism anser regeringen att den nationella samordningen bör anförtros en särskild utredare. Den nationella samordnaren ska inte ha till uppgift att skapa nya strukturer för samverkan utan ska utveckla de befintliga. Samordnaren ska inte ta över det ansvar som andra myndigheter och kommuner har. Det övergripande syftet är att skapa förutsättningar för ett effektivare förebyggande arbete genom att engagera, involvera och stödja berörda aktörer på nationell och lokal nivå samt att få till stånd rutiner för informations- och kunskapsutbyte om metoder för att förebygga våldsbejakande extremism och att genomföra utbildningar.

Uppdraget

Stärka och stödja samverkan på nationell och lokal nivå

En nyckel till ett framgångsrikt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism är en fungerande samverkan mellan relevanta myndigheter och organisationer. Det gäller i synnerhet skola, socialtjänst och – när det kommer till brottsliga handlingar – polis, men även fritidsverksamhet och i viss mån kriminalvård. Samverkan är nödvändig för att på ett tidigt stadium identifiera personer som är i riskzonen att dras till våldsamma extremistmiljöer och att stödja personer som är aktiva inom sådana miljöer att hoppa av samt för att motverka att extremistmiljöer uppkommer, etablerar eller breder ut sig. Det handlar om att skapa samsyn om lokala problem och deras orsaker och om att mer effektivt ta vara på tillgängliga erfarenheter och kunskaper. Målgruppen för arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism är huvudsakligen unga män, men arbetet bör inte enbart ha ett ungdomsperspektiv utan ska även omfatta vuxna.

Samverkan är också nödvändig för att bredda och stimulera arbetet med att bemöta åsikter och handlingar som står i strid med demokratiens grundläggande värderingar, säkerställa att alla människors lika

värde och fri- och rättighet respekteras och verka för jämställdhet i samhället. Ett sådant arbete kan motverka grogrunderna till våldsbejakande extremism.

Den nationella samordnaren ska därför

- engagera och involvera berörda aktörer på lokal nivå, såsom socialtjänst, skola, polis, fritidsverksamhet och organisationer inom det civila samhället, inklusive trossamfund, samt underlätta utvecklingen av lokala samarbetsformer mellan aktörer i syfte att värna demokratin mot våldsbejakande extremism,
- skapa rutiner för ett erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan de berörda aktörerna,
- ge exempel på och sprida framgångsrika åtgärder på nationell och lokal nivå för att motverka grogrunderna för våldsbejakande extremism, och
- inhämta internationell erfarenhet och delta i relevanta internationella sammanhang.

Inrätta en referensgrupp till den nationella samordnaren

Ett antal myndigheter har betydelsefulla roller i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Forum för levande historia, Nämnden för statligt stöd till trossamfund och Statens medieråd har genomfört åtgärder inom ramen för regeringens handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Socialstyrelsen, Statens skolverk, Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Diskrimineringsombudsmannen är myndigheter vars arbete bidrar till att stärka och värna demokratin.

Även kommunerna, som bl.a. har ansvar för omsorgs- och trygghetsfrågor lokalt, är viktiga aktörer och inom flera kommuner pågår ett frivilligt arbete. Dessutom har Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) genomfört insatser för att stärka kommunernas förmåga att bemöta våldsbejakande extremism.

Polisens generella brottsförebyggande arbete är också en del i sammanhanget. Säkerhetspolisen har det övergripande ansvaret för att förebygga och förhindra brott mot rikets säkerhet och att bekämpa

terrorism som är den yttersta konsekvensen av den våldsbejakande extremismen.

Flera ideella organisationer gör dessutom viktiga insatser för att förebygga våldsbejakande extremism. För att det förebyggande arbetet ska kunna bedrivas långsiktigt och effektivt är det betydelsefullt att företrädare för de olika aktörerna har goda förutsättningar för fortlöpande samverkan och kunskaps- och informationsutbyte om förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.

Den nationella samordnaren ska därför

- inrätta en referensgrupp bestående av företrädare för Socialstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen, Regeringskansliet och SKL samt de andra myndigheter, organisationer inom det civila samhället och experter vid universitet och forskningsinstitutioner som samordnaren bedömer har störst relevans för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism,
- regelbundet sammankalla och leda referensgruppen för att utbyta kunskap och information som är relevant för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, och
- samråda med referensgruppen i frågor om verksamhets- och metodutveckling, samt hur det förebyggande arbetet kan följas upp och utvärderas, och hur samordningen av arbetet med förebyggande av våldsbejakande extremism kan bedrivas på lång sikt.

Stödja lokala aktörer som identifierar problem med våldsbejakande extremism.

Den våldsbejakande extremismen i Sverige är begränsad och dess geografiska utbredning är inte statisk. Behovet av kunskap om våldsbejakande extremism och förmåga att kunna hantera extremistyttringar varierar mellan olika kommuner. Samtidigt kan extremistmiljöer av olika anledningar snabbt etablera sig på nya orter. Det ligger därför ett stort värde i att det finns en central aktör som vid behov kan erbjuda stöd och rådgivning till t.ex. kommuner som identifierar problem med våldsbejakande extremism. Stödet kan därigenom anpassas utifrån den lokala problembilden och i förhållande till vilken ideologiskt motiverad extremistmiljö som är i fråga.

Den nationella samordnaren ska därför

- erbjuda och förmedla kunskapsstöd och rådgivning till kommuner och andra lokala aktörer som identifierar problem med våldsbejakande extremism.

Genomföra utbildningsinsatser om våldsbejakande extremism

Utredningen om ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism har utvecklat ett utbildningsmaterial i form av en utbildningswebb som är avsedd att aktiveras av den aktör som får ansvar för att genomföra utbildningsinsatser. Materialet kan uppdateras och vidareutvecklas löpande utifrån aktuell forskning, utvecklingen inom de ideologiskt motiverade extremistmiljöerna i Sverige eller utvärderingar av olika förebyggande metoder. Utbildningsmaterialets primära syfte är att bidra till att värna demokratin och det öppna samhället genom att förmedla kunskap om vad våldsbejakande extremism är och om varför och hur individer kan dras till extremistmiljöer samt att ge förslag på vad och hur man inom lokal samverkan kan göra för att förebygga att det sker. Målgruppen för utbildningsinsatserna är yrkesgrupper inom skolan, socialtjänsten, kriminalvården, den kommunala fritidsverksamheten och organisationer inom det civila samhället, t.ex. idrottsklubbar och trossamfund.

I betänkandet När vi bryr oss redovisas att utbildningsinsatser är en central och integrerad del av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism i flera europeiska länder, t.ex. Danmark, Nederländerna, Norge och Storbritannien. En ökad kunskap om hur olika former av våldsbejakande extremism kan förebyggas ger bättre förutsättningar för insatser i ett tidigt skede och dessutom bättre möjligheter för samverkan.

Den nationella samordnaren ska därför

- tillgängliggöra och förvalta det utbildningsmaterial och den utbildningswebb som har utvecklats av Utredningen om ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism,
- utforma och genomföra grundläggande och fördjupade utbildningsinsatser riktade till relevanta yrkesgrupper på lokal nivå, och

- utveckla och uppdatera utbildningsmaterialet genom att samla forskning och kunskap om våldsbejakande extremism och om fungerande förebyggande metoder.

Viktiga förutsättningar för uppdraget

Respekten för grundläggande demokratiska principer

Den främsta målsättningen med det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism är att värna om demokratin och det öppna samhället. Arbetet måste bedrivas med respekt för grundläggande demokratiska principer, såsom yttrande- och åsiktsfriheten samt förenings- och religionsfriheten. Enskilda personer som upplever att deras grundläggande rättigheter kränks och som känner sig utpekade på grund av sina politiska åsikter, sin religiösa övertygelse eller sin etniska tillhörighet kan förlora tilltron till demokratin. För att ett förebyggande arbete ska vara framgångsrikt måste det vara och uppfattas som icke-diskriminerande och rättssäkert.

Genusperspektiv

De våldsbejakande extremistmiljöerna utgörs huvudsakligen av män och i extremiströrelserna finns det individer som motsätter sig jämställdhet och kvinnors rättigheter. Det är därför viktigt att det finns ett genusperspektiv i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism och att normer som samverkar och bidrar till framväxten av våldsbejakande miljöer motverkas effektivt.

Konsekvensbeskrivningar

Samordnaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av en stärkt samverkan på lokal nivå och om samordnarens arbete bedöms leda till kostnadsökningar för det allmänna ska förslag till finansiering lämnas. Arbetet med stärkt samverkan och utbildningsinsatser ska inte bli en belastning för de berörda myndigheternas kärnverksamhet eller skapa mållkonflikter med anledning av de samverkansformer och utbildningsinsatser som den nationella samordnaren genomför.

Samråd och redovisning av uppdraget

Den nationella samordnaren ska vid behov samråda med relevanta myndigheter och med berörda departement inom Regeringskansliet.

Samordnaren ska vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informera om arbetet och redovisa uppdraget i sin helhet tillsammans med en analys av dess resultat och effekter senast den 15 juni 2016.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2015:27

Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18)

Beslut vid regeringssammanträde den 12 mars 2015

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att som nationell samordnare förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (dir. 2014:103). I syfte att stärka den nationella samordnarens arbete gentemot myndigheter, kommuner och det civila samhällets organisationer inklusive trossamfund, ska samordnaren nu också

- förbättra stödet till anhöriga,
- utreda förutsättningarna för en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon,
- ta fram och initiera genomförandet av en sammanhållen strategi för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism,
- uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser, och
- inrätta ett nätverk av experter.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 15 juni 2016.

Den nationella samordnarens uppdrag behöver stärkas

Uppdraget behöver förstärkas i den samordnande rollen och utvidgas till att omfatta stöd till anhöriga och till individer som avser lämna våldsbejakande extremistiska miljöer. Skälet till detta är att rekryteringen till våldsbejakande extremistiska grupper har ökat. Särskilt oroande är det ökande antalet personer som väljer att ansluta sig till väpnade extremist- och terroristgrupper i utlandet. Detta är ett allvarligt problem av flera skäl. Utvecklingen kan öka risken för extremistiska våldshandlingar, för att fler individer och anhöriga drabbas och att återvändare kan komma att utgöra ett hot mot Sverige. Sammantaget kräver detta att ytterligare konkreta åtgärder vidtas på nationell, regional och lokal nivå.

Förbättra stödet till anhöriga och utreda förutsättningarna för en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon

Det lokala arbetet med stöd till anhöriga behöver utvecklas. De anhöriga som drabbas när en individ blir involverad i en våldsbejakande extremistisk rörelse behöver stöd och hjälp för att kunna hantera detta. Anhöriga kan också vara viktiga i det lokala förebyggande arbetet för att motverka radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande extremistgrupper i Sverige och i utlandet, t.ex. genom att anhöriga får stöd med hur de kan motivera en individ att inte ansluta sig till strider i utlandet.

Det saknas i dag en nationell aktör som har till uppgift att hantera oro från anhöriga som misstänker att någon i deras närhet riskerar att dras in i våldsbejakande extremism. Anhöriga kan t.ex. behöva stöd för att hantera en situation då någon rest eller har för avsikt att resa för att ansluta sig till väpnade strider i utlandet. Kommuner, organisationer och myndigheter kan också behöva en nationell aktör att rådgöra med när problem uppstår. Regeringen har identifierat behovet av att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon, men innan detta beslutas behöver de rättsliga och praktiska förutsättningarna utredas. Eftersom det till en stödtelefon kan komma att lämnas känslig information om t.ex. pågående eller planerad brottslighet bör särskilt frågor om behovet av sekretess och sekretessbrytande bestämmelser och om hur information i övrigt hanteras och i vissa fall slussas vidare analyseras noggrant.

Samordnaren ska därför

- förbättra det lokala arbetet med stöd till anhöriga genom att aktivt bistå med rådgivning och utbildning till myndigheter, kommuner, organisationer och trossamfund, och
- utreda förutsättningarna för en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon dit anhöriga, kommuner och organisationer kan vända sig för att få information, rådgivning och stöd, och
- lämna ett förslag senast den 12 maj 2015 om hur ansvaret för pilotverksamheten bör lösas tillsammans med en plan för genomförande.

Ta fram och initiera genomförandet av en sammanhållen strategi

Ett antal myndigheter har betydelsefulla roller i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I syfte att öka utbytet av kunskap och information har samordnaren inrättat en referensgrupp av myndigheter. Det är angeläget att myndigheter och kommuner gör insatser utifrån sina ansvarsområden och stärker samverkan för att det konkreta arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism ska vara kunskapsbaserat och bli effektivt och långsiktigt. I detta arbete är det särskilt viktigt att inkludera organisationer och trossamfund som har en närhet till de individer och grupper som berörs, inte minst på lokal nivå. Den nationella samordnaren ska särskilt ta hänsyn till brottsförebyggande arbete inom ramen för befintliga samverkansforum och till planerat brottsförebyggande arbete.

Samordnaren ska

- ta fram en sammanhållen strategi för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, och
- initiera genomförandet av denna strategi och i detta samråda med berörda myndigheter.

Uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande miljöer

Det finns få lokala verksamheter som fångar upp de individer som behöver stöd och hjälp att lämna våldsbejakande extremistiska rörelser. Detta arbete behöver byggas upp och organisationer och trossamfund med kunskap i dessa frågor behöver involveras.

Inom ramen för den sammanhållna strategin ska samordnaren särskilt

- stötta relevanta aktörer i att utveckla arbetet med de individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser och de individer som återvänder och som misstänks ha deltagit i väpnade strider i andra länder, och
- lämna ett förslag om hur relevanta aktörer bäst kan organisera arbetet med dessa individer.

Inrätta ett nätverk av experter

I arbetet mot våldsbejakande extremism har det visat sig vara värdefullt för utvecklingen av konkreta insatser att samla den kompetens som finns hos berörda praktiker i tvärsektoriella nätverk. Ett exempel är EU-kommissionens Radicalisation Awareness Network (RAN). Här i Sverige finns personer på lokal nivå, inom myndigheter, i kommuner, inom organisationer och trossamfund som har kunskap om våldsbejakande extremism och om hur det kan förebyggas. Det finns även personer som hoppat av våldsbejakande extremistiska rörelser som har kunskap om hur radikaliseringsprocesser fungerar, dvs. de processer som leder till att en person eller en grupp stödjer eller utövar ideologiskt motiverat våld för att främja en sak, och vilket stöd en person kan behöva för att lämna en våldsbejakande extremistisk grupp. Dessa personers kunskap och kompetens behöver tas tillvara och användas i samordnarens arbete för att ge allmänt stöd till myndigheter och kommuner som möter problematiken lokalt.

Samordnaren ska

- inrätta ett expertnätverk vars kunskap och kontakter kan gynna utvecklingen av det förebyggande arbetet på nationell, regional och lokal nivå.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:86

Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 augusti 2015

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 kommittédirektiv om en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (dir. 2014:103). Samordnarens huvuduppdrag är att förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I syfte att stärka den nationella samordnarens arbete har regeringen gett tilläggsdirektiv (dir. 2015:27) som bl.a. innebär att samordnaren ska förbättra stödet till anhöriga och uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser.

Samordnaren ska nu också

- ge en etablerad frivilligorganisation, som anmäler sitt intresse, i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon dit bl.a. anhöriga, kommuner och organisationer kan vända sig för att få information, råd och stöd.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 15 juni 2016.

En pilotverksamhet med en nationell stödtelefon

Det saknas en särskilt utpekad nationell aktör dit oroliga anhöriga och andra kan vända sig för att få råd och stöd om de upptäcker att någon i deras närhet riskerar att dras in i eller redan är aktiv i en våldsbejakande extremistisk rörelse. Även kommuner och organisationer kan behöva en nationell aktör att rådgöra med när olika problem som rör extremism uppstår. Ytterligare en målgrupp kan vara de individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser.

Regeringen gav i mars 2015 den nationella samordnaren i uppdrag att utreda förutsättningarna för att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon. Uppdraget redovisades i maj 2015 (Ku2015/01564/D). Utifrån samordnarens analys och på grund av att det är angeläget att en stödtelefon kommer på plats snarast, har regeringen gjort bedömningen att den lämpligaste aktören för att genomföra en pilotverksamhet av detta slag är en etablerad frivilligorganisation som har dokumenterad erfarenhet av stöd och rådgivning till individer via telefon, e-post, chatt eller annan webbaserad teknik samt erfarenhet av samverkan och samarbete med nationella och lokala myndigheter. Ytterligare skäl till att en frivilligorganisation bedöms som bäst lämpad är att den är fristående från statliga, regionala och lokala myndigheter.

Samordnaren ska därför

- ge en etablerad frivilligorganisation, som anmäler sitt intresse, i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon, inbegripet andra kontaktkanaler som e-post, chatt eller annan webbaserad teknik, dit bl.a. anhöriga, kommuner och organisationer kan vända sig för att få information, råd och stöd i frågor om våldsbejakande extremism, och
- göra en utvärdering av pilotverksamheten och i samband med sin slutredovisning lämna ett förslag till hur ansvaret för stödtelefonen långsiktigt kan lösas.

Innan pilotverksamheten med den nationella stödtelefonen påbörjas ska den nationella samordnaren

- tillhandahålla utbildning och säkerställa adekvat kompetens i den organisation som genomför pilotverksamheten,
- i samråd med den organisation som genomför pilotverksamheten och relevanta myndigheter ta fram riktlinjer för dokumentation som rör de samtal som inkommer samt rutiner för kunskapsöverföring på en övergripande nivå,
- i samråd med den organisation som genomför pilotverksamheten och med bistånd av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ta fram riktlinjer för hur kunskap samt information om brott ska föras vidare till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, och
- i samråd med den organisation som genomför pilotverksamheten och berörda nationella och lokala aktörer utveckla rutiner för hur frågeställare kan lotsas vidare till experter inom statliga, regionala och lokala myndigheter samt inom det civila samhällets organisationer.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:43

Tilläggsdirektiv till Den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juni 2016

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 kommittédirektiv om en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (dir. 2014:103). Samordnaren har fått tilläggsdirektiv (dir. 2015:27, dir. 2015:86).

Samordnaren ska fortsätta stärka och stödja samverkan i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Samordnaren ska därutöver bl.a.

- vidareutveckla och fördjupa det kunskapsbaserade förebyggande arbetet,
- fortsätta pilotverksamheten med en nationell stödtelefon för information, råd och stöd om våldsbejakande extremism,
- analysera och föreslå hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt från och med januari 2018.

Utredningstiden förlängs. Det pågående uppdraget ska delredovisas senast den 29 juni 2016. Den del av uppdraget som rör den långsiktiga organiseringen av arbetet och kommunernas ansvar ska redovisas senast den 2 december 2016. Uppdraget ska slutredovisas senast den 12 januari 2018.

Det förebyggande arbetet behöver utvecklas och fördjupas

Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism har hög prioritet. Den nationella samordnaren har sedan 2014 arbetat för att stärka och stödja samverkan på nationell, regional och lokal nivå och för att ge ett aktivt stöd till kommuner att utveckla sitt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.

Under 2015 förstärkte regeringen kraftfullt det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism vilket redovisas i skrivelserna Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144) och Förebygga, förhindra, försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146). I den överenskommelse kring åtgärder mot terrorism som regeringen träffade med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna den 10 december 2015 finns enighet om att arbetet som den nationella samordnaren genomför måste fortsätta i någon form efter mandatets utgång i juni 2016. Riksdagen har vidare gett regeringen tillkänna att det arbete som bedrivs av den nationella samordnaren bör tas tillvara och att det finns behov av att kontinuerligt utveckla arbetet mot våldsbejakande extremism (Nationell samordnare, bet. 2015/16:KU4, rskr. 2015/16:137, mom 2).

Regeringen anser även att det är angeläget att följa utvecklingen av det förebyggande arbetet i andra länder. Extremism utvecklas ofta lokalt, och förhåller sig både till en nationell och till en global kontext. Vidare rör sig aktörer och budskap ofta över nationsgränser.

Samordnaren ska därför

- vidareutveckla och fördjupa det kunskapsbaserade förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism på nationell, regional och lokal nivå,
- delta i relevanta internationella forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte,

- inom ramen för uppdraget arbeta för att öka medvetenheten om våldsbejakande extremism och stimulera ett offentligt samtal med syfte att nå ut till allmänheten,
- var sjätte månad ta fram underlag om den lokala utvecklingen av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism i samverkan med berörda myndigheter i referensgruppen och Sveriges Kommuner och Landsting, och
- bistå myndigheter, kommuner, organisationer och trossamfund med expertkunskap i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Stärka och stödja samverkan på nationell, regional och lokal nivå

Flera myndigheter har ansvar för olika delar av arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Under 2015 fick Forum för levande historia, Statens medieråd, Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Göteborgs universitet, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården i uppdrag att utveckla det förebyggande arbetet inom sina verksamhetsområden och t.ex. ta fram utbildningsmaterial, handböcker och vägledning för olika personalgrupper. Flertalet av dessa uppdrag redovisas under 2016. I den nationella samordnarens referensgrupp ingår Brottsförebyggande rådet, Forum för levande historia, Försvarshögskolan, Kriminalvården, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Polismyndigheten, Regeringskansliet, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens medieråd, Statens skolverk, Säkerhetspolisen och Sveriges Kommuner och Landsting. Denna nationella samverkan ska fortsätta. Det är angeläget att fullt ut dra nytta av det arbete som myndigheterna har utfört till följd av de uppdrag som regeringen har gett dem.

Att värna demokratin mot våldsbejakande extremism omfattar många komplexa frågeställningar och flera olika samhällsaktörer. Det finns ett stort behov av forskning och expertkunskaper, nationellt och internationellt, och att dessa omsätts i praktisk verksamhet. Det är angeläget att det kunskaps- och erfarenhetsutbyte som den nationella samordnaren har påbörjat tillsammans med forskare och praktiker fortsätter. Forskning om våldsbejakande extremism måste också

göras tillämpbar för dem som arbetar med konkreta förebyggande insatser riktade till ungdomar, föräldrar m.fl.

Samordnaren ska därför

- regelbundet sammankalla och leda referensgruppen för att utbyta kunskap och information,
- samverka med de myndigheter som ingår i referensgruppen om insatser för att stödja kommunerna i deras arbete,
- samverka med de myndigheter som på uppdrag av regeringen har tagit fram kunskap, vägledning och handböcker om våldsbejakande extremism i spridningen av dessa,
- utveckla de expertnätverk som har inrättats och bidra till att stärka och utveckla konkreta insatser och relevant nationell och internationell forskning om våldsbejakande extremism, och
- bidra till att tillgängliggöra metoder och arbetssätt grundade i utvärdering och forskning för kommuner och lokala aktörer som arbetar med att utveckla och genomföra förebyggande insatser.

Fortsätta att stödja utvecklingen av ett kunskapsbaserat förebyggande arbete i kommunerna

Våldsbejakande extremism är ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället. För att förebygga att flickor och pojkar, kvinnor och män dras in i våldsbejakande extremism och terrorism krävs insatser på lokal nivå. I den överenskommelse kring åtgärder mot terrorism som slutits mellan regeringen och allianspartierna finns en enighet om att kommunerna har ett ansvar för ett strukturerat och konkret arbete med att förebygga grundorsakerna till radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande grupper. Arbetet omfattar att stärka insatserna för att värna demokratin och människors lika värde och rättigheter, utveckla insatser för individer och familjer i riskzonen och att utveckla insatser för att individer ska lämna våldsbejakande rörelser.

Berörda personalgrupper på lokal nivå behöver kunskap och stöd för att hantera problem och frågor om våldsbejakande extremism, t.ex. frågor från barn och ungdomar. De behöver också stöd i att bemöta rasistiska, antidemokratiska och våldsbejakande åsikter och budskap.

Det är viktigt att fortsätta att stödja kommunernas arbete med att utveckla ett kunskapsbaserat förebyggande arbete. Samordnaren har sedan 2014 besökt mer än 240 kommuner och ungefär en tredjedel av alla kommuner är i inledningen av att utveckla sitt förebyggande arbete, t.ex. genom att ta fram egna lokala handlingsplaner. Samordnaren har även anpassat metoder som utvecklats i andra länder, t.ex. när det gäller stöd till föräldrar. Det är angeläget att kommunerna får fortsatt stöd i detta arbete från den nationella samordnaren och från berörda myndigheter på nationell, regional och lokal nivå.

Organisationer och trossamfund är viktiga aktörer i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att det bör utvecklas metoder och redskap för att identifiera organisationer och samfund som vill motverka radikaliserings och att dessa organisationer och samfund bör stärkas och stödjas (Stärka och stödja samfund och organisationer som vill motverka radikaliserings, bet. 2015/16:KU4, rskr. 2015/16:137, mom. 6). Sedan 2012 har organisationer kunnat söka stöd från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor för verksamheter som motverkar antidemokratiskt beteende och radikaliserings samt anslutning till våldsbejakande extremism, och även till verksamheter som stöder individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser. Sedan 2015 kan även kommuner söka detta statsbidrag om de samverkar med minst en organisation. Nämnden för statligt stöd till trossamfund har ett pågående uppdrag att i dialog med de samfund som vill utveckla sitt arbete för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism stimulera dessa samfunds stöd till ungdomar, föräldrar och anhöriga.

Samordnaren ska därför i samverkan med berörda myndigheter

- bistå kommunerna i att utveckla sitt kunskapsbaserade arbete och med att ta fram lokala handlingsplaner,
- bistå kommunerna i att ge kunskap och stöd till olika personalgrupper i frågor om våldsbejakande extremism,
- bistå med rådgivning för att utveckla det lokala arbetet med insatser för personer som riskerar att involveras i eller redan är involverade i våldsbejakande extremism och i att utveckla stöd till anhöriga,
- bistå kommunerna i att utveckla insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser, och

- stödja kommunerna i att identifiera och utveckla samarbete med organisationer och trossamfund som vill förebygga antidemokratiska beteenden, radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande extremism.

Fortsätta pilotverksamheten med en nationell stödtelefon

Pilotverksamheten med en nationell stödtelefon för information, råd och stöd i frågor om våldsbejakande extremism startade den 16 november 2015. På uppdrag av samordnaren genomför Röda Korset denna verksamhet. Stödtelefonen riktar sig i första hand till familj och närstående som känner oro för att en person ska ansluta sig till våldsbejakande extremistiska rörelser i Sverige eller utomlands. Till stödtelefonen kan även kommuner och organisationer vända sig för att få information, råd och stöd. Ytterligare en målgrupp är individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser.

För att kunna bedöma behovet av en nationell stödtelefon ska en utvärdering av verksamheten göras. Utvärderingen bör göras när verksamheten har varit igång minst ett år och därefter kan en bedömning göras av behovet av en sådan verksamhet och eventuellt långsiktig lösning. Regeringen kommer att ta initiativ till en sådan utvärdering under 2016.

Samordnaren ska

- fortsätta pilotverksamheten med en nationell stödtelefon.

Utreda behovet av nationell samordning och analysera kommunernas ansvar

Den allvarliga utvecklingen av våldsbejakande extremism och terrorism, t.ex. när det gäller det stora antalet personer, både män och kvinnor, som har rest till Syrien och Irak för att ansluta sig till Daesh, gör att det även i fortsättningen kommer att krävas en nationell samordning av olika insatser. Även om den nationella samordnarens arbete har bidragit till en kraftfull utveckling av det förebyggande arbetet kvarstår mycket att göra. Behovet av en nationell samordning för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism är långsiktigt. Förslag behöver därför tas fram om hur det framtida behovet av insatser

på nationell nivå i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism kan säkerställas inom ramen för befintlig myndighetsstruktur.

Av överenskommelsen kring åtgärder mot terrorism från den 10 december 2015 framgår att regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna är eniga om att kommunerna har ett ansvar för ett strukturerat och konkret arbete med att förebygga radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande grupper. Av överenskommelsen framgår vidare att det är viktigt att det lokala och centrala ansvaret samspelar när det gäller återvändare och att regeringen ska överväga vilka åtgärder som kan vidtas om det finns kommuner som inte lever upp till sitt ansvar.

Vid utarbetandet av samtliga förslag bör det beaktas vilket ansvar kommunerna har för det brottsförebyggande arbetet.

Mot denna bakgrund ska samordnaren

- utreda och föreslå hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt inom ramen för befintlig myndighetsstruktur från och med januari 2018,
- analysera vilket ansvar kommunerna har för, och vilket arbete de bedriver med att förebygga radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande grupper och utifrån analysen utreda olika alternativ till hur kommunernas ansvar bör utformas samt redogöra för fördelar och nackdelar med respektive alternativ,
- föreslå vilka åtgärder som skulle kunna vidtas mot kommuner som inte lever upp till sitt ansvar och redogöra för olika alternativ och fördelar och nackdelar med dessa, och
- föreslå författningsändringar om utredaren bedömer att sådana behövs.

Konsekvensbeskrivningar

Den nationella samordnaren ska redovisa samhällsekonomiska konsekvenser inklusive offentligfinansiella effekter av de förslag som lämnas. En redovisning och motivering ska också göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats och skälen till detta.

Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina redogörelser, analyser och förslag.

Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering anges. Om kommunerna åläggs en uppgift som de inte redan har ska uppgiften finansieras enligt finansieringsprincipen. Vidare ska konsekvenser för företag, myndigheter och de allmänna domstolarna redovisas. Konsekvensanalysen ska i övrigt uppfylla kraven enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Samordnaren ska vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informera om arbetet. Samordnaren ska även samråda med pågående utredningar som berörs av de förslag som den nationella samordnaren presenterar. De delar av uppdraget som avser att lämna förslag om det långsiktiga arbetet och om kommunernas ansvar ska redovisas senast den 2 december 2016. Uppdraget ska slutredovisas senast den 12 januari 2018. Redovisningen ska beskriva hur arbetet har genomförts och innehålla en analys av de fortsatta behoven i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständigt förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärendena vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagsshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Försättningslag för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och prisättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.
94. Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. Fi.
95. Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. N.
96. Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnåktenskap. Ju.
97. Totalförsvarsdatalag – Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling. Fö.
98. Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. Ju.
99. Effektivare energianvändning. N.
100. Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov. Ju.
101. Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. S.
102. Skatt på kadmium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. Fi.
103. Lagliga vägar för att söka asyl i EU. Ju.
104. Etikprövning – en översyn av reglerna om forskning och hälso- och sjukvård. U.
105. Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen. N.
106. Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan. N.
107. Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge. N.
108. Lån och garantier för fler bostäder. N.
109. Servicekontor i ny regim. Fi.
110. Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hinder och möjligheter. Ku.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]
- Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. [94]
- Skatt på kadmium vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. [102]
- Servicekontor i ny regim. [109]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvarsdatalag
– Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling. [97]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationsssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]

Hyran vid nyproduktion
– en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalagring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning
– ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet.
Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnåktenskap. [96]

Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. [98]

Beslag och husrannsakan
– ett regelverk för dagens behov. [100]

Lagliga vägar för att söka asyl i EU. [103]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige.
Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hinder och möjligheter. [110]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark
– en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn
av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Ett land att besöka.
En samlad politik för hållbar turism
och växande besöksnäring. [95]

Effektivare energianvändning. [99]

Kapacitetstilldelningen
på höghastighetsjärnvägen. [105]

Nystart för byggstandardiseringen genom
stärkt samverkan. [106]

Slutrapport från Sverigeförhandlingen.
Infrastruktur och bostäder –
ett gemensamt samhällsbygge. [107]

Lån och garantier för fler bostäder. [108]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och
effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.
[43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en
god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso-
och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan
och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets
verksamhetsområde – en anpassning
till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda
läkemedel. [76]

Finansiering, subvention och prissättning
av läkemedel – en balansakt. [87]

Jämställt föräldraskap och
goda uppväxtvillkor för barn
– en ny modell för föräldraföräks-
ringen. [101]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enkla system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]

Nationella minoritetsspråk i skolan
– förbättrade förutsättningar till
undervisning och revitalisering. [91]

Etikprövning – en översyn av reglerna om
forskning och hälso- och sjukvård.
[104]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]