

Värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Nationell samordning och kommunernas ansvar

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

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:92

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
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24544-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 att tillkalla en särskild utredare att 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. Samordnarens uppdrag innefattar även att verka för att kunskapen om våldsbejakande extremism ökar och att förebyggande metoder utvecklas (dir. 2014:103). 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. Den Nationella samordnaren är en genomförandekommitté och kommer inte utöver detta betänkande att lämna något slutbetänkande utan arbetet kommer slutredovisas i en rapport december 2017.

Av tilläggsdirektiv från juni 2016 (dir. 2016:43) framgår att den nationella samordnaren ska analysera och föreslå hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt inom ramen för befintlig myndighetsstruktur från och med januari 2018. Samordnaren ska också analysera vilket ansvar kommunerna har för, och vilket arbete de bedriver med att förebygga radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande miljöer. Utifrån analysen ska Samordnaren utreda olika alternativ för hur kommunernas ansvar bör utformas samt redogöra för fördelar och nackdelar med respektive alternativ. Samordnaren ska vidare föreslå vilka åtgärder som skulle kunna vidtas mot kommuner som inte lever upp till sitt ansvar och redogöra för olika alternativ och fördelar respektive nackdelar med dessa. Samordnaren kan även föreslå författningsförändringar om det bedöms att sådana behövs.

Kommittésekreterare Lars Korsell har varit huvudansvarig för framtagande av betänkandet. Övriga kommittésekreterare har aktivt bidragit med sakkunskap och textavsnitt. Före detta ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen, Sten Heckscher, har varit sakkunnig.

Samordnaren har under arbetet fört dialog med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges Kommuner och Landsting, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Samordnaren har delat utkast till betänkande med referensgruppen samt informerat Regeringskansliet. Samordnaren har också presenterat huvudprinciperna på ett landshövdingemöte i november 2016.

Härmed överlämnas delbetänkandet *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism, Nationell samordning och kommunernas ansvar*, SOU 2016:92. Samordnarens uppdrag i denna del är därmed slutfört.

Stockholm i december 2016

Hillevi Engström

Utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Huvudsekreterare Polismästare Johan Dixelius

*Kommitté-
sekreterare*

Leg. psykolog Yassin Ekdahl
Senior rådgivare Anna Hedin Ekström
Forsknings- och utredningsråd, jur.dr Lars Korsell
Kommunikatör Lovisa Lagerström Lantz
Polis, fil.dr Amir Rostami
Mellanösternvetare Adel Elsayed Sparr
Journalist Per-Erik Åström

*Bitr. kommitté-
sekreterare*

Mellanösternvetare Bahar Satar Pour Kolahi
Freds- och konfliktvetare Lina Nymoén

Deltagare i referensgruppen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Sveriges Kommuner och Landsting
Kriminalvården
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Migrationsverket
Forum för levande historia
Statens institutionsstyrelse
Försvarshögskolan
Brottsförebyggande rådet
Statens medieråd
Socialstyrelsen
Nämnden för statligt stöd till trossamfund
Säkerhetspolisen
Polismyndigheten
Skolverket
Totalförsvarets forskningsinstitut
Segerstedtinstitutet, Göteborgs universitet
Kulturdepartementet
Justitiedepartementet
Utrikesdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till förordning om samordning mot våldsbejakande extremism	29
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för sambandskydd och beredskap	31
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion	32
2 Inledning	33
2.1 Uppdraget.....	33
2.2 Våldsbejakande extremism	36
3 Lägesbild	41
3.1 Bakgrund	41
3.2 Förändrad lägesbild.....	41
3.3 Högerextremism och vit makt-miljön.....	43
3.4 Den autonoma miljön.....	45
3.5 Islamistisk extremism	46

3.6	Likheter och skillnader – betydelse för det förebyggande arbetet.....	49
3.7	Extremismens effekter	50
4	På besök hos två samordnare	55
5	"Förebygga" våldsbejakande extremism. Var på kartan finns den nationella samordningen?	65
5.1	Stärk demokratin samt motverka inträde och underlätta utträde	65
5.1.1	Stärka demokratin	66
5.1.2	Motverka inträde	68
5.1.3	Underlätta utträde.....	68
5.1.4	Kunskap	70
5.1.5	Preventionspyramiden	71
5.1.6	Främja demokratin.....	72
5.2	Var på kartan bör den nya samordningen finnas?	73
5.2.1	Kommunens ansvar att förebygga brott i allmänhet.....	73
5.2.2	Polisens och Säkerhetspolisens roll i den nationella strategin	76
5.2.3	Situationell brottsprevention	79
5.2.4	Från countering violent extremism (CVE) till preventing violent extremism (PVE).....	81
5.3	Olika risker med våldsbejakande extremism	81
5.3.1	Politisk risk.....	81
5.3.2	Sociokulturell risk	82
5.3.3	Aktuarisk risk.....	83
5.3.4	Risk och krisberedskap	83
5.3.5	Demokrati och risk	83
6	Nationell samordning i permanent struktur	85
6.1	Uppdraget	85

6.2	Kravprofil	85
6.2.1	Kunskap och kompetens	87
6.2.2	Demokratistärkande åtgärder och samverkan med civilsamhället	88
6.2.3	Konkreta råd	89
6.2.4	Nationell samordning.....	91
6.3	Möjliga kandidater	94
6.3.1	Forum för levande historia	95
6.3.2	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	97
6.3.3	Brottsförebyggande rådet	98
6.3.4	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	100
6.4	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som nationell samordnare.....	106
6.5	Den nationella samordningens uppgifter	109
6.6	Länsstyrelsen viktig inom samordningen	114
6.7	Särskilda uppgifter inom ramen för samordningen	117
6.8	Övergången till ny nationell samordning.....	118
6.9	Det framtida familjestödet, särskilt om stödtelefon	119
6.9.1	Stödtelefonens tillkomst	119
6.9.2	Behovet av en nationell orosttelefon och dess framtid.....	121
7	Kommunen stärker demokratin samt motverkar inträde och underlättar utträde	123
7.1	Disposition	123
7.2	Kunskap.....	125
7.2.1	Lägesbild	125
7.2.2	Handlingsplan.....	130
7.2.3	Kommunal samordningsfunktion	132
7.2.4	Kunskapshus	135

7.3	Demokratistärkande åtgärder i kommunen.....	136
7.3.1	Demokratifrågor ska alltid beaktas.....	136
7.3.2	Skola, fritidsverksamhet och föreningsliv.....	141
7.4	Motverka inträde till våldsbejakande extremism.....	145
7.4.1	Socialtjänsten möter våldsbejakande extremism.....	145
7.4.2	Motverka att unga hamnar i våldsbejakande extremism.....	146
7.4.3	Förebygga genom samverkan.....	148
7.4.4	Socialtjänstens kontakter med hälso- och sjukvården.....	149
7.4.5	Kommunens aktivitetsansvar.....	150
7.5	Underlätta utträde ur våldsbejakande extremism.....	151
7.5.1	Stödja personer som vill lämna extremistmiljöer.....	151
7.5.2	Stöd till familjen.....	151
7.5.3	Brottsoffer.....	154
7.5.4	Omhändertagande av barn och unga.....	154
7.5.5	Kriminalvård.....	156
7.5.6	Statens institutionsstyrelse.....	157
7.5.7	Migrationsverket och stöd till civilsamhället för asylsökande.....	158
8	Ytterligare reglering av kommunernas ansvar?.....	161
8.1	Analys av kommunens ansvar.....	161
8.2	Krav på kommunal samordnare, lägesbild och handlingsplan.....	163
8.3	Inga nya sanktioner mot kommunerna.....	166
9	Konsekvensutredningar, kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar.....	171
9.1	Konsekvensutredning för samordning.....	171
9.2	Kostnadsberäkning för nationell och regional samordning.....	174
9.3	Konsekvensbeskrivningar.....	177

10	Fortsättning följer.....	181
-----------	---------------------------------	------------

Referenser	189
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:103	197
----------	---------------------------------	-----

Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:27	207
----------	--------------------------------	-----

Bilaga 3	Kommittédirektiv 2015:86	211
----------	--------------------------------	-----

Bilaga 4	Kommittédirektiv 2016:43	215
----------	--------------------------------	-----

Sammanfattning

Uppdraget

Den 10 december 2015 träffade regeringen och allianspartierna en överenskommelse kring åtgärder mot terrorism. Enligt denna finns en enighet om att det arbete som den nuvarande Samordnaren genomför måste fortsätta i någon form efter det att uppdraget upphör. Till det kommer att regeringen på senare år gett en rad myndigheter i uppdrag att öka kunskapen om våldsbejakande extremism och att ta fram metodstöd för att underlätta arbetet mot sådan extremism. Det är bakgrunden till uppdraget att föreslå vilken myndighet som ska ta över Samordnarens uppgifter att värna demokratin mot våldsbejakande extremism från och med 2018.

Det är människor – i lokalsamhället och ofta unga – som attraheras av och dras till våldsbejakande extremism. Det är också på lokal nivå som människor kommer till insikt om att de vill lämna extremistmiljöer. Arbetet mot våldsbejakande extremism måste därför i allt väsentligt ske i lokalsamhället. Enligt den nyss nämnda överenskommelsen nåddes enighet även kring att kommunerna har ett ansvar för ett strukturerat och konkret arbete med att förebygga radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande grupper.

Det är bakgrunden till uppdraget, att utreda kommunernas ansvar för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Demokrati och risk

Den svenska våldsbejakande extremismen består i huvudsak av tre miljöer: den högerextremistiska vit makt-miljön, den vänsterextremistiska autonoma miljöer och den islamistiska extremistmiljön. Till det kommer ensamagerande, som står utanför specifika miljöer, men inspireras av deras konspiratoriska, hatfyllda och suggestiva budskap.

Anhängare till den våldsbejakande extremismen underkänner demokratiska principer och spelregler, vilket utgör ett hot mot grundläggande demokratiska värden. Gemensamt för dem är också att de i grunden vill förändra det demokratiska samhället och införa en annan samhällsordning. På vägen dit uppfattas våld och andra brott som en legitim metod.

Vägen dit kantas också av brott. De olika extremistgruppernas aktiviteter underminerar, utmanar och hotar demokratin på olika sätt. Personer i vit makt-miljön angriper människor som uppfattas ha ”fel” religiös övertygelse, etnisk bakgrund och sexuell läggning, vilket utgör ett angrepp mot principen om alla människors lika värde. Personer i den autonoma miljön och vit makt-miljön attackerar varandra. Förtroendevalda angrips. Myndighetspersoner och journalister utsätts för trakasserier, våld och andra former av otillåten påverkan. Myndighetslokaler blir föremål för skadegörelse.

Det finns en oro kring det relativt stora antalet återvändare från krigsskådeplatser som stridit för terrororganisationer som Daesh. De kan hantera vapen och sprängmedel samt strida samlat i grupp. Deras tröskel för våld har sänkts och vissa av dem kan vara traumatiserade som en följd av krigets fasor. Vad alla ytterst fruktar är ett regelrätt attentat.

Slutsatsen är att denna brottslighet som utmanar demokratin innebär stora risker för både samhället och enskilda personer. De bärande elementen i Samordnarens strategi är därför demokrati och risk.

Stärk demokratin, motverka anslutning och underlätta utträde

Demokrati och risk, vilka uttryck tar sig Samordnarens grundläggande synsätt ut i praktiken?

Demokratin kan stärkas för att motverka våldsbejakande extremism. Det sker bland annat genom att Skolverket och Statens medieråd tar fram material för att underlätta för lärare att ha ”svåra” samtal respektive att öka ungas förmåga till källkritik. Våldsbejakande extremism lever och frodas på internet. Forum för levande historia tar fram utbildningsmaterial om demokrati samt om intolerans och rasism i historien och i dag.

Ju fler som ansluter sig till våldsbejakande extremism, desto större blir riskerna. Genom exempelvis bidrag från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Allmänna arvsfonden verkar föreningar och trossamfund på olika sätt för att personer inte ska dras in i våldsbejakande extremism. Det civila samhällets föreningar och trossamfund är också hörnpelare i demokratibyggandet.

Riskerna minskar också om personer kan lämna våldsbejakande extremism. Genom stöd från socialtjänsten och organisationer underlättas enskilda individers utträde från extremistmiljöer.

Det är också dessa punkter som utgör Samordnarens strategi: att stärka demokratin, motverka inträde till våldsbejakande extremism och att underlätta utträde från sådana miljöer. På det sättet minskar riskerna med våldsbejakande extremism genom att färre befinner sig i ett sådant sammanhang.

En del kritiker kan tycka att det är för mjuka vantar för att möta ett av vår tids största hot. Men Samordnarens roll är att i högre grad aktivera en väsentligt större del av samhällets samlade resurser än enbart brottsbekämpningen. Meningen är att dra nytta av de omfattande förmågor samhället besitter för att just stärka demokratin, motverka inträde i våldsbejakande extremism och underlätta utträde. På det sättet kan mycket lidande undvikas.

När det förebyggande arbetet ger effekt innebär det i sin tur att färre våldsbejakande personer behöver följas upp. Därigenom ökar rättsväsendets förmåga: Polis och säkerhetspolis får större förutsättningar att dels förhindra brott på förberedelse- eller försöksstadiet, dels klara upp de brott som ändå kommer att begås.

Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är att så tidigt som möjligt motverka extremistiskt motiverad brottslighet.

Kommunal samordnare, kommunal lägesbild, kommunal handlingsplan

Under de två och ett halvt år som den nationella samordningen mot våldsbejakande extremism verkat, har nästan samtliga landets 290 kommuner besökts. Erfarenheten visar att följande tre förutsättningar måste vara uppfyllda för att ett konkret arbete mot våldsbejakande extremism ska kunna utföras lokalt:

- Det ska finnas en kommunal samordnare eller kontaktperson.
- Det ska tas fram en kommunal lägesbild om den våldsbejakande extremismen omfattning och struktur.
- På grundval av lägesbilden ska en kommunal handlingsplan formuleras mot våldsbejakande extremism.

Givetvis kan kommuner gå samman för att uppfylla dessa uppgifter när det anses lämpligt (små kommuner, gemensam problembild etc.).

Många aktörer behöver hjälpas åt med att ta fram en lokal lägesbild och bidra till en handlingsplan. Vem vet vad? Kommunala tjänstemän inom skola, socialtjänst, räddningstjänst och allmännyttan sitter inne med uppgifter. Vilken kunskap har civilsamhällets organisationer och trossamfund, anställda på ungdomshem och HVB-boenden, parkeringsbolag, statliga förvaltningar som Skatteverket, och givetvis lokal polis?

Våldsbejakande extremism – en del av krisberedskapen

Denna modell med samordning, lägesbild och handlingsplan tillämpas redan inom kommunal krisberedskap, även om fokus hittills snarare varit översvämningar, storbränder och liknande utmaningar än våldsbejakande extremism. Åtskilliga kommuner har dock börjat lägga in ett socialt riskperspektiv i sina analyser. Det gäller olika typer av förekomster och händelser som hotar den sociala hållbarheten. En sådan social risk är lokal förekomst av våldsbejakande extremism.

Länsstyrelserna har ett ansvar för den länsvisa krisberedskapen och tar bland annat del av kommunernas lägesbilder och handlingsplaner. På nationell nivå hanterar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap krisberedskapen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som nationell samordnare

Det är det nationella riskperspektivet och förmågan att samordna på olika nivåer som motiverar Samordnarens förslag om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ta över samordnings-

uppdraget att värna demokratin mot våldsbejakande extremism från och med 2018 (högkvarter i Karlstad, se omslagets karta). På övergripande nivå hanterar myndigheten samhällets samtliga risker och det bör innefatta även riskerna med våldsbejakande extremism.

Uppgiften som samordnare innebär långtifrån att göra allt själv utan att just samordna, att verka för att saker och ting blir gjorda. Några sådana samverkansuppgifter är att:

- Bistå i metodfrågor kring att ta fram lokala lägesbilder och handlingsplaner.
- Följa och analysera utvecklingen av den våldsbejakande extremismens omfattning och karaktär.
- Samverka med centrala aktörer för att ordna utbildningar, initiera projekt, ta fram handböcker etc.
- Initiera och följa forskning samt ”paketera” och sprida kunskap så att den kan användas i det praktiska arbetet.
- Stödja länsstyrelser och kommuner genom vägledning och råd.

Länsstyrelsen som motor

Det viktiga arbetet görs i kommunerna, men de är många och har olika förutsättningar. Avståndet kan också uppfattas vara långt till den nationella samordningen. Samordnaren föreslår därför att länsstyrelserna får en roll som länsvisa samordnare gentemot kommunerna (se residensstäderna/nålarna på omslagets karta). Länsstyrelserna har tät kontakt med och god kunskap om länets kommuner. Till det kommer den nyss nämnda funktionen inom krisberedskapen, mellan kommunerna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Länsstyrelsens viktigaste roll blir att stödja kommunerna i deras arbete med samordning, lägesbilder och handlingsplaner samt ge råd och stöd. På länsstyrelsens initiativ kan olika samarbeten initieras mellan kommunerna.

Råd och stöd ger positiv utveckling

De bärande elementen i kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism är alltså samordning, lägesbild och handlingsplan. Så gott som samtliga kommuner har redan kontaktpersoner och åtskilliga arbetar med lägesbilder och handlingsplaner. Samordnaren har redovisat en struktur för den fortsatta samordningen mot våldsbejakande extremism: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna.

Ett fortsatt arbete med goda exempel och stöd från denna samordning bör därför vara tillräckligt för att få till stånd en fortsatt positiv utveckling. Till det kommer att redan befintlig lagstiftning pekar i samma riktning.

Samordnaren anser därför att det inte behövs någon lagstiftning som ställer krav på kommunerna att inrätta samordning och ta fram lägesbilder och handlingsplaner.

Kommunernas ansvar

Våldsbejakande extremism har sin udd riktad mot vårt demokratiska samhälle i vilket kommunerna utgör basen. Våldsbejakande extremism hotar och angriper också enskilda kommunmedlemmars fri- och rättigheter. Det ligger därför i allmänintresset enligt kommunallagen att på olika sätt värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nyss nämndes samordning, lägesbild och handlingsplan som viktiga instrument i det arbetet.

Särskilt på kommunal nivå finns goda möjligheter att med stöd av kommunallagen vidta demokratistärkande åtgärder. Det handlar inte enbart om att få fler att rösta vid de allmänna valen utan om att göra fler delaktiga när underlag tas fram och beslut ska fattas. Genom stöd till föreningar och trossamfund kan ungdomar med svag tillit till samhället fångas upp.

Skollagen är tydlig med att skolan är en verksamhet i demokratins tjänst. Mycket görs också i skolan för att eleverna ska lära om demokrati och mänskliga rättigheter och att sådana värderingar genomsyrar skolmiljön. Syfte är att eleverna ska utveckla förmågor för att aktivt verka i demokratin.

Kommunens socialtjänst har stora förutsättningar att verka mot våldsbejakande extremism. Inte enbart till följd av det ansvar som

framgår av socialtjänstlagen utan också i hög grad genom att socialtjänsten möter människor som riskerar att hamna i extremism.

Socialtjänsten ska bedriva en uppsökande verksamhet och har en tydlig förebyggande inriktning. Socialtjänstlagen ställer stora krav på socialtjänsten, särskilt när det gäller unga. Enligt skollagen har kommunen också ett aktivitetsansvar för ungdomar under 20 år som inte genomför eller har fullföljt nationellt program i gymnasieskolan. Det innebär att det finns en god grund att stå på för att motverka att personer, särskilt unga, ansluter sig till våldsbejakande extremism.

Socialtjänsten ska också stödja människor som befinner sig i destruktiva miljöer. Socialtjänstlagen ger många möjligheter och det finns också tvångslagstiftning i form av lagen om vård av unga (LVU).

Sammantaget bedömer Samordnaren att lagstiftningen inte enbart ställer krav på kommunerna utan även skapar goda förutsättningar för kommunerna att aktivt värna demokratin mot våldsbejakande extremism. De hinder som ändå finns har i allt väsentligt att göra med bristande råd och stöd. På den punkten har nuvarande och framtida Samordnare ett stort ansvar.

Summary

Remit

On 10 December 2015, the Government and the Alliance parties reached an agreement concerning measures to combat terrorism. Under this agreement, there is a consensus that the work carried out by the current National coordinator to safeguard democracy against violent extremism (hereafter ‘the Coordinator’) must continue in some form once the remit has come to an end. In addition, the Government has in recent years tasked a number of government agencies with increasing the knowledge about violent extremism and supporting actors with methods to facilitate efforts against such extremism. This is the background to the first assignment in the terms of reference for this inquiry – to propose which government agency should take over the tasks of the coordinator to protect democracy against violent extremism as of 2018.

It is people – in local municipalities and often young people – who are attracted to or drawn into violent extremism. Likewise, it is people in the local municipality who realise that they want to leave the extremist environment. Efforts to combat violent extremism must therefore to all intents and purposes take place in our local communities. Under the abovementioned agreement, it was also agreed that the municipalities have a responsibility to undertake structured and concrete work to prevent radicalisation and recruitment to violent extremist groups.

This is the background to the second part of the remit – to look into the municipalities’ responsibility to safeguard democracy against violent extremism.

Democracy and risk

Violent extremism in Sweden is essentially made up of three main environments: the right-wing extremist white power environment, the left-wing extremist autonomous environment and the Islamist extremist environment. In addition, there are lone wolves who are not part of these environments but who are inspired by their conspiratorial, hate-filled and suggestive messages.

Supporters of violent extremism do not accept democratic principles and rules, and this represents a fundamental threat to the democratic order. They are also characterized by the fact that they basically want to change the democratic society and introduce a different social order. On the path towards this goal, violence and other crimes are seen as legitimate methods.

Moreover, the path itself towards this goal is marked by crime. The activities of the various extremist groups undermine, challenge and threaten democracy in different ways. The white power movement attacks people who are considered to have the 'wrong' religious convictions, ethnic background or sexual orientation, and this represents an attack against the principle of the equal worth of all people. People in the autonomous scene and the white power scene attack each other. Elected representatives from established parties are attacked. Officials and journalists are subjected to harassment, violence and other forms of unlawful influence. Public premises are subjected to vandalism.

There is also concern about the relatively large number of returnees from theatres of war who have fought for terrorist organisations such as Daesh. They can handle weapons and explosives and fight in groups. Their threshold for using violence has been lowered and some of them may be traumatised as a result of the horrors of war. What everyone ultimately fears is an actual attack.

The conclusion is that this criminality that threatens democracy constitutes major risks for both society and individuals. The main elements in the Coordinator's strategy are therefore democracy and risk.

Strengthening democracy, stopping people from joining and facilitating defections

Democracy and risk: how are the Coordinator's fundamental approaches expressed in practice?

Democracy can be strengthened to combat violent extremism. This is done, among other things, through material produced by the National Agency for Education and the Swedish Media Council to make it easier for teachers to have 'difficult' discussions and improve young people's criticism of sources. Violent extremism lives and thrives on the internet. The Living History Forum produces educational material about democracy and about intolerance and racism throughout history and today.

The more people who join violent extremist groups, the greater the risks. Through grants from the Swedish Agency for Youth and Civil Society, for example, associations and religious communities can take action to ensure that people are not drawn into violent extremism. Civil society organisations and religious communities are also cornerstones of a democratic society.

The risks are also reduced if defecting from violent extremist organisations and environments is facilitated. Through support from social services and organisations, individuals find it easier to leave extremist scenes.

These are also the pillars that make up the Coordinator's strategy: strengthening democracy, stopping people from joining violent extremist groups and making it easier for them to defect from such environments. This reduces the risks of violent extremism as fewer people exist in such contexts.

Some critics may believe that this approach is too soft for dealing with one of the most serious threats of our time. But the role of the Coordinator is to activate to a greater extent a larger proportion of society's overall resources than just law enforcement. The idea is to make use of the extensive capacity society possesses to strengthen democracy, stop people from joining violent extremism and facilitate defections. A great deal of suffering can be averted in this way.

When preventive efforts take effect, this in turn means that fewer violent extremist individuals need to be monitored. This increases the capacity of the justice system: the Police and the

Swedish Security Service will have better chances of preventing crimes at the preparatory or attempt stage; they will be able to solve the crimes that are nonetheless committed.

It cannot be stressed enough how important it is to combat extremist motivated crime at the earliest possible stage.

Municipal coordinator, municipal status report, municipal action plan

During the two and a half years in which national coordination against violent extremism has been ongoing, almost all of the country's 290 municipalities have been visited. The concurrent experience shows that the following three conditions must be met for concrete efforts against violent extremism to be made at local level.

- There must be a municipal coordinator or contact person.
- A municipal status report on the scope and structure of violent extremism must be produced.
- A municipal action plan against violent extremism must be devised.

Municipalities can of course join forces to meet these conditions where appropriate (small municipalities, common problems, etc.).

Many actors need to help each other to produce a local status report and contribute to an action plan. Who knows what? Municipal officials in schools, social services, emergency services and other public services have information at their disposal. What knowledge is possessed by civil society organisations and religious communities, employees at youth homes and homes for care or residence, parking companies, government agencies such as the Swedish Tax Agency, and of course the local police?

Violent extremism – part of contingency planning

This model of coordination, status report and action plan is already implemented in municipal contingency planning, although the focus up to now has been more on flooding, major fires and similar

challenges than on violent extremism. However, numerous municipalities have begun to apply a social risk perspective in their analyses. This applies to various types of incidents that threaten social sustainability. One such social risk is the local occurrence of violent extremism.

The county administrative boards have a responsibility for county-wide contingency planning and receive municipalities' status reports and action plans. At national level, it is the Swedish Civil Contingencies Agency that deals with contingency planning.

Swedish Civil Contingencies Agency as national coordinator

The Coordinator's proposal is for the Swedish Civil Contingencies Agency to get the responsibility as national coordinator to safeguard democracy against violent extremism as of 2018 (the headquarter is situated in Karlstad, see front cover). The principal reasons behind this proposal are the Agency's national risk perspective and its ability to coordinate at different levels. At an overarching level, the Agency is responsible for dealing with all risks facing the Swedish society, and this should also include the risks of violent extremism.

The task as national coordinator is not about carrying out every single practical measure; it is about ensuring necessary actions are carried out by relevant actors through coordination. A few such coordination tasks include the following.

- Assisting with methods for developing local status reports and action plans.
- Monitoring and analysing the scope and character of violent extremism in Sweden.
- Collaborating with key actors to organise training, initiate projects, produce handbooks, etc.
- Initiating and monitoring research, as well as collecting and spreading knowledge so that it can be used in the practical work.
- Supporting county administrative boards and municipalities by providing guidance and support.

The county administrative board as an engine

The most important work is performed in the municipalities, but because there are a lot of them in Sweden, they have varying preconditions and different characteristics; national coordination can be perceived as very distant from the local level. The Coordinator therefore proposes that the county administrative boards have a role as county coordinators vis-à-vis the municipalities (see the county towns on the first page cover). The county administrative boards have close contact with and good knowledge of the county's municipalities. Added to this is the counties' above-mentioned contingency planning function with regards to status reports and action plans.

The county administrative board's most important role is to support the municipalities in their work on local level coordination, status reports and action plans, and provide advice and support. Various cooperation projects can be started between the municipalities on the county administrative board's initiative.

Advice and support lead to positive developments

The integral elements of the municipalities' efforts to combat violent extremism are thus coordination, status reports and an action plan. Almost all municipalities already have a contact person and some of them work on status reports and action plans. The coordinator has outlined a structure for continued coordination to safeguard democracy against violent extremism: the Swedish Civil Contingencies Agency and the county administrative boards.

Continued work on good examples and support from this coordination should therefore be adequate to ensure continued positive developments with coordination, status reports and action plans at municipal level. Moreover, existing legislation points in the same direction.

The coordinator therefore does not consider that any legislation is needed requiring the municipalities to establish coordination and draw up status reports and action plans.

Municipal responsibility

The blows of violent extremism target our democratic society, of which the municipalities form the foundation. Violent extremism also threatens and attacks the rights and freedoms of individual members of the municipality. It is therefore in the public interest to safeguard democracy against violent extremism in various ways, in accordance with the Local Government Act. Coordination, status reports and action plans have been mentioned as important instruments in this work.

There are good opportunities, particularly at municipal level, to use the Local Government Act to take measures to strengthen democracy. This is not just about increasing voter turnout in general elections; it is about involving more people in local governance processes. By providing support to associations and religious communities, we can help intercept young people with little trust in society.

The Education Act states clearly that school is an activity that serves democracy. A great deal is also done in schools so that pupils can learn about democracy and human rights, and so that these values permeate the school environment. The aim is for pupils to develop the ability to actively take part in democracy.

Municipal social services have good preconditions for taking action against violent extremism. This is not only as a result of the responsibility that follows from the Social Services Act, but also largely because social services meet a lot of people at risk of ending up in extremism.

Social services should conduct outreach activities and have a clear preventive focus. The Social Services Act places great demands on social services, particularly with regard to young people. Under the Education Act, municipalities also have a responsibility to ensure that young people under the age of 20 who have not completed a national upper secondary school programme are involved in some form of activity. Consequently, there is a good basis for preventing that people, especially young people, join violent extremist groups.

Social services must also support people who find themselves in destructive environments. The Social Services Act provides many

opportunities and there is also compulsory legislation in the form of the Care of Young Persons Act.

On the whole, the Coordinator considers that the legislation not only places demands on the municipalities but also provides major opportunities to actively protect democracy against violent extremism. The obstacles that do nonetheless exist essentially have to do with inadequate advice and support. In this respect, the current and future coordinators have a major responsibility.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om samordning mot våldsbejakande extremism

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning reglerar samhällets samordning för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism genom att

- stärka demokratin mot sådan extremism,
- motverka att personer ansluter sig till våldsbejakande extremism, och
- underlätta att personer lämnar sådana miljöer.

Med våldsbejakande extremism avses ideologier och riktningar som bejakar och legitimerar våld som medel för att förverkliga extrema åsikter och idéer.

2 § Att värna demokratin mot våldsbejakande extremism är en gemensam angelägenhet som bygger på samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, civilsamhällets organisationer och enskilda personer.

3 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap svarar för den nationella samordningen mot våldsbejakande extremism. Det innebär att övergripande samordna det nationella arbetet mot sådan extremism och att i samverkan med andra,

- följa och analysera utvecklingen av den våldsbejakande extremismens omfattning och struktur,

- följa och analysera de demokratistärkande åtgärderna samt insatserna för att motverka inträde i våldsbejakande extremism och utträde ur sådana miljöer,
- initiera och följa forskningen på dessa områden,
- följa det internationella arbetet mot våldsbejakande extremism,
- sammanställa och sprida forskningsresultat, metoder och erfarenheter,
- stödja länsstyrelserna genom vägledning och råd, och
- ge regeringen underlag för åtgärder och prioriteringar.

4 § Länsstyrelsen svarar för samordningsfunktionen mot våldsbejakande extremism i länet enligt vad som framgår av 3 § i tillämpliga delar. Det innebär särskilt att

- stödja kommunerna genom vägledning och råd, och
- bistå i metodfrågor kring att ta fram lokala lägesbilder och handlingsplaner.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen.

Myndigheten svarar också för den nationella samordningen att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹
Länsstyrelsen har bland annat uppgifter i fråga om

1. trafikföreskrifter,
2. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor,
3. regional tillväxt,
4. infrastrukturplanering,
5. hållbar samhällsplanering och boende,
6. energi och klimat,
7. kulturmiljö,
8. skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar,
9. naturvård, samt miljö- och hälsoskydd,
10. lantbruk och landsbygd,
11. fiske,
12. folkhälsa,
13. jämställdhet, *och*
14. integration.

Länsstyrelsen har bland annat uppgifter i fråga om

1. trafikföreskrifter,
2. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor,
3. regional tillväxt,
4. infrastrukturplanering,
5. hållbar samhällsplanering och boende,
6. energi och klimat,
7. kulturmiljö,
8. skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar,
9. naturvård, samt miljö- och hälsoskydd,
10. lantbruk och landsbygd,
11. fiske,
12. folkhälsa,
13. jämställdhet,
14. integration, *och*
15. *samordning för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

¹ Senaste lydelse 2010:215.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Våldsbejakande extremism syftar ytterst till att med våldsamma medel förändra samhället i en odemokratisk riktning (Brå 2009:15, Säpo 2010). De skilda grupperingarnas förmåga och avsikt är visserligen alltför begränsad för att de i praktiken kan utgöra ett hot mot samhällets grundläggande strukturer. Dock tar sig våldsbejakande extremism konkret uttryck i att politiska och ideologiska motståndare angrips. Deras hem och egendom utsätts för skadegörelse. Demonstrations-, mötes- och yttrandefriheten störs eller begränsas. Tjänstemän, förtroendevalda och journalister utsätts för trakasserier, hot och andra former av otillåten påverkan (Brå 2015:23, Brå 2016:13, Göteborgs universitet 2016). Myndighetslokaler och annan egendom skadas (Brå 2016:13).

När angrepp på detta sätt riktas mot det demokratiska systemets företrädare: förtroendevalda, mot dess verkställare: statliga och kommunala tjänstemän och mot dess kontrollanter: journalister, måste det bedömas i termer av hot. Allra helst som det leder till att personer lämnar politiken, byter jobb eller på annat sätt hanterar situationen eller anpassar sig, exempelvis genom själv censur.

Ytterligare en sida av demokratin är skyddet för mänskliga fri- och rättigheter. Enskilda personer angrips till följd av ”fel” hudfärg, sexuell läggning och etnisk eller religiös hemvist (Brå 2016:15). Skadegörelse riktas mot lokaler och annan egendom som representerar eller på annat sätt symboliserar sådana personer eller riktningar. Individuella angrepp skapar rädsla och fruktan som får en vidare spridning än hos de direkt drabbade. På det sättet kan hela grupper av befolkningen känna sig utsatta.

En stor del av den islamistiska extremismens våldsanvändning av personer med svensk hemvist utförs i andra länder. Radikalisering

och rekrytering på hemmaplan får därför en utrikes- och säkerhetspolitisk dimension. Det finns också en inhemsk problematik med terrorfinansiering. Följden blir död och förintelse, men långt från Sveriges gränser.

Personer som deltagit i väpnade konflikter utomlands återvänder till Sverige. Med sig bär de stridserfarenhet och förmåga att uppträda samlat i grupp; denna kapacitet innebär ett särskilt hot.

Allt detta sker eller har sin bas i det svenska lokalsamhället. Det är också lokalt som mycket kan göras för att motverka våldsbejakande extremism.

Av en enkätundersökning framgår att det i en fjärdedel av landets kommuner förekommer någon form av våldsbejakande extremism (Samordningen 2016). Drygt en tredjedel av kommunerna kan inte svara på om sådan extremism lokalt uppträder eller inte. Problemet är inte enbart ett storstadsfenomen. I allt väsentligt är vit makt-miljön i högre grad representerad i kommuner med ett mindre antal invånare, medan det omvända gäller för den autonoma miljön och islamistisk extremism.

Enligt en omfattande nationell undersökning 2015 var 48 procent av de tillfrågade mycket oroad för terrorism (SOM-institutet 2016). Det är en betydligt högre siffra än oron för organiserad brottslighet (31 procent) respektive situationen i Ryssland (31 procent).

Ovan skisserades några exempel på extremistiska gärningar och hotbilder. Det är givetvis Polismyndighetens och Säkerhetspolisens ansvar att försvåra, förhindra och beivra sådan brottslighet. Men mycket kan göras innan det går så långt att brottsbalken behöver sättas i verket. Den Nationella samordnarens (i fortsättningen Samordnaren) strategi för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism går ut på att mobilisera och samordna allt det som kan göras på lokal, regional och nationell nivå; för att det som inte får ske inte heller ska inträffa. Ledorden är att stärka demokratin samt att motverka att personer ansluter sig till våldsbejakande extremism och underlätta att personer lämnar sådana miljöer (Samordnaren 2016a).

I den nationella strategin spelar framför allt kommunerna en avgörande roll för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Samordningen 2016a). I direktiven hänvisas till den överenskommelse som regeringen och allianspartierna träffat som innebär

att kommunerna har ett ansvar för att stärka insatserna för att värna demokratin och människors lika värde och rättigheter (dir. 2016:43). Det är ett utlopp för regeringsformens portalstadgande, där det bland annat framgår att ”den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde (...)” Vidare framgår att ”det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden (...)” (RF 1 kap. 1 §).

Från ett strikt demokratiperspektiv är det av allmänt intresse för kommunerna och deras medlemmar att värna demokratin och motverka att människor hamnar i antidemokratiska rörelser, särskilt av våldsbejakande slag (2 kap. 1 § kommunallagen). På samma sätt är det av allmänt intresse för kommunen och dess medlemmar att grundlagens fri- och rättigheter respekteras, något som våldsbejakande extremism utmanar och hotar.

I vågskålen ligger de risker som våldsbejakande extremism för med sig. Många av de åtgärder som kommunen kan och ska vidta för att minimera risker och åtgärda konkreta problem, till exempel inom skola och socialtjänst, kan heller inte utföras av någon annan.

Det här betänkandet handlar om vad kommunerna gör och vilket ansvar de har för att motverka våldsbejakande extremism (kapitel 7 och 8). Ytterligare en fråga i uppdraget tar sikte på vem som ska ta över den nationella samordningsfunktionen för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism när Samordarens tillfälliga uppdrag upphör vid utgången av år 2017 (kapitel 5 och 6). Med andra ord ska samordningen permanentas från och med 2018 (dir. 2016:43). Den tredje delen av uppdraget innehåller den lägesbild över våldsbejakande extremism som Samordnaren enligt direktiv ska ge in till regeringen varje sexmånadersperiod, vilket följaktligen denna gång sker genom ett avsnitt i ett delbetänkande (kapitel 3). Den fjärde frågan (avsnitt 6.9) tar sikte på att följa upp arbetet med den nationella stödtelefon som togs i drift år 2015 som ett led i att utveckla familjestödet (jfr dir. 2015:86).

Samtliga direktiv till Samordnaren återfinns in extenso i bilagorna 1–4. Det för betänkandet aktuella direktivet kommer att närmare belysas längre fram där de aktuella frågeställningarna besvaras.

2.2 Våldsbejakande extremism

Push- och pullfaktorer

Det finns både sociala och individuella orsaker till att personer hamnar i våldsbejakande extremism. Ett sätt att illustrera det på är att tala om push- och pullfaktorer (Statens institutionsstyrelse 2016 som refererar till norska Justie- och beredskapsdepartementet). Pushfaktorer stöter bort personer från sin omgivning och sitt sammanhang. Pullfaktorer drar in personer i ett nytt sammanhang. Vid läsningen av betänkandet är det av värde att ha dessa push- och pullfaktorer i bakhuvudet eftersom deras motsatser ger en stor del av svaret på hur våldsbejakande extremism kan motverkas.

Tabell 2.1 Push- och pullfaktorer

Pushfaktorer	Pullfaktorer
Upplevelse av diskriminering	Respekt
Upplevelse av rasism	Erkännande
Känslan av att bli kränkt	Makt och kontroll
Upplevelse av orättfärdighet	Känslan av att göra något meningsfullt
Identitetssökande	Känslan av meningen med livet
Dålig självkänsla	Tillhörighet, gemenskap och identitet
Bristande tro på demokratiska lösningar	Lojalitet till gruppen
Traumatiska upplevelser	Förebilder (förälskelse eller respekt)
Äventyrlust	Bekräftelse
Meningslöshet	Attraktiva ideologiska argument

Notera att den ideologiska drivkraften i en totalsammanställning inte väger särskilt tungt utan att det är en mängd andra faktorer som spelar roll.

Våldsbejakande extremism i Sverige

Den våldsbejakande extremismen i Sverige är väl belyst i flera arbeten som kommit ut på senare tid:

- Våldsam politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten. Stockholm: Brottsförebyggande rådet och Säkerhetspolisen. Brå 2009:15.

- Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige. Stockholm (2010): Säkerhetspolisen.
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. SOU 2012:44.
- Förebyggande av våldsbejakande extremism i tredje land. Åtgärder för att förhindra att personer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner. Center for Asymmetric Threat Studies. Försvarshögskolan 2013.
- När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism. SOU 2013:81.
- Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser. Ds 2014:4.
- Datalagring och integritet. SOU 2015:31.
- Våldets sociala dimensioner. Individ, relation, organisation (2016). Edling, C. och Rostami, A. (red.). Lund: Studentlitteratur.
- Att lämna våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt. Carlsson, C. (2016). Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Om våldsbejakande islamistisk extremism. Ismail, E. (2016). Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Ung och extrem. Om våldsbejakande vänsterextremism. Lundstedt, M. (2016). Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Ung och extrem. Om våldsbejakande högerextremism. Norocel, C. O. (2016). Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Självradikalisering och politiskt våld. En studie av ensamvargar, ledarlöst motstånd och symbiosen mellan organiserad och oorganiserad våldsbrottlighet i Sverige. Gardell, M. och Lööw, H. (2016). Under utgivning.
- Säkerhetspolisens årsböcker. Stockholm: Säkerhetspolisen.

Samordnaren hänvisar till dessa arbeten för en bakgrundsbeskrivning av den våldsbejakande extremismens omfattning och struktur, den problembild som är utgångspunkten för betänkandet. Samord-

naren ansluter sig till den definition som finns i den nationella strategin och som i sin tur vilar på regeringens beskrivning (Skr. 2014/15:144, Samordnaren 2016): *Ideologier som bejaktar och legitimerar våld som medel för att förverkliga extrema ideologiska åsikter och idéer, där terrorism är en metod som används av våldsbejakande extremistiska grupperingar och individer.*

I nästa kapitel redovisas en aktuell lägesbild över våldsbejakande extremism i Sverige. Lägesbilden tjänar också som bakgrund till de problem och lösningar som redovisas i betänkandet.

Vid sidan av de ovan listade områdena finns ytterligare en rad arbeten som belyser olika aspekter kring våldsbejakande extremism:

- Lokala insatser mot våldsbejakande politisk extremism. Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.
- Avhopparverksamhet – Ungdomsstyrelsens analys och förslag hur samhället kan stödja unga avhoppare. Ungdomsstyrelsen (nuvarande Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor), 2010.
- Våldsbejakande och antidemokratiska budskap på internet. Statens medieråd, 2013.
- Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – utvärdering av en handlingsplan. Statskontoret, 2015:6.
- Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. SOU 2015:63.
- Våldsbejakande islamistisk extremism och sociala medier. Center for Assymetric Threat Studies. Försvarshögskolan, 2015.
- Våldsbejakande extremism – stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga. Stockholm: Socialstyrelsen, 2016.
- Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism. Göteborg: Göteborgs universitet, Segerstedtinstitutet, 2016.
- Mellan det angelägna och det svårfångade – en studie av pågående utvecklingsarbete för att förhindra unga människor att rekryteras till miljöer som utövar våld i islams namn. Göteborg: Göteborgs universitet, Segerstedtinstitutet, 2016.
- Kartläggning av metoder och arbetssätt som kan användas i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism på SiS särskilda ungdomshem. Stockholm: Statens institutionsstyrelse, 2016.

- Våldsbejakande extremism i Kriminalvården – redovisning av regeringens uppdrag att kartlägga metoder och arbetssätt för att stärka arbetet mot våldsbejakande extremism i Kriminalvården. Norrköping: Kriminalvården, 2016.
- Främmande är skrämmande – ungas röster om våldsbejakande extremism. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2016.
- Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – utvärdering av projekt som beviljats bidrag år 2015 av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2016.

Kanske ger mängden skrifter ett splittrat intryck. De olika perspektiven från vilka frågan får sin belysning – och raden av myndigheter och organisationer som avsändare – är dock ett tecken på extremismens mångfacetterade sidor och därmed behovet av samordning. Särskilt uppgiften att främja och stärka demokratin är självklart en uppgift som delas av många. Listan över aktörer och arbeten är ett bevis även på att våldsbejakande extremism är en av samhällets mest akuta frågor (Skr. 2014/15:144, Skr. 2014/15:146). Utöver listade arbeten pågår en rad regeringsuppdrag för att ytterligare belysa våldsbejakande extremism.

På vilket sätt yttrar sig våldsbejakande extremism i dagens svenska samhälle?

3 Lägesbild

3.1 Bakgrund

Det svenska arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism har ett brett anslag. Samordnarens uppdrag tar sikte på den vänsterextremistiska autonoma miljön, den högerextremistiska vit makt-miljön och de islamistiska våldsbejakande miljöerna. Därutöver finns ensamagerande individer som utifrån dessa miljöers ideologier kan inspireras till att begå våldsamma handlingar.

3.2 Förändrad lägesbild

Extremistmiljöerna har förändrats sedan Samordnaren fick uppdraget i juni 2014. Antalet etablerade grupperingar inom vit makt-rörelsen och de autonoma miljöerna har blivit färre. Från en period av relativ stabilitet i termer av etablerade grupperingar och nätverk med relativt tydliga organisationstillhörigheter, är lojaliteterna i dag mer flytande; interaktionerna med likasinnade utspelar sig ofta i sociala medier.

De storskaliga konfrontationerna mellan vit makt-miljöerna och de autonoma miljöerna under slutet av 1990-talet och den första delen av 2000-talet har minskat i synlighet. Opinionsbildningen har också ändrat form, den utspelar sig nu också till stor del i sociala medier. Det innebär att synligheten till viss del minskat. Därmed inte sagt att aktiviteterna har minskat, vilket är tydligt framför allt när det handlar om vit makt-miljön.

Inom den organiserade vit makt-miljön har Nordiska motståndsrörelsen (NMR) befäst sin position (tidigare benämnd Svenska motståndsrörelsen). Under hösten 2014 tog NMR också ett mandat i kommunfullmäktige i Ludvika, genom att de använde den fria nomineringsrätten och skrev upp ett namn på Sverigedemokraternas lista.

Samtidigt upphörde den autonoma grupperingen Antifascistisk aktion (Afa) under en tid för att nu till synes ha återaktiverats. Revolutionära fronten (RF) som etablerat nätverk har upphört att verka, vilket har minskat de etablerade miljöernas synlighet. Aktivisterna inom den autonoma miljön var dock på plats i Stockholm den 12 november 2016 för att störa NMR:s manifestation.

Antalet individer som har rest till krigszoner i Syrien och Irak för att ansluta sig till Daesh (benämns även IS eller ISIL) ökade dramatiskt under 2014–2015 för att minska i år.

Attentaten i Köpenhamn och Paris under den första delen av 2015 förändrade synen på Daesh och dess inflytande på europeisk och global säkerhet. Hotet kom allt närmare Europa och drabbade en allmänhet och en livsstil som många kan känna igen sig i. Omfattningen av rekryteringen till Daesh var för många okänd sommaren 2014 och dess framväxt och ojämförliga brutalitet har påverkat världen.

Under våren 2016 ställde Samordnaren frågan till kommunernas kontaktpersoner om vilken våldsbejakande extremistisk miljö de bedömde vara mest aktiv inom respektive kommun. Svaret blev att vit makt-miljön ansågs vara den vanligast förekommande (Samordnaren 2016). Därefter följer våldsbejakande islamistisk extremism och till sist den våldsbejakande autonoma miljön. Den bilden stämmer också väl överens med Samordnarens intryck efter kommunbesök, kunskapsinhämtning, konferenser och samverkan som har genomförts sedan juni 2014. Vit makt-miljön är mest framträdande i mindre och mellanstora kommuner medan islamistisk extremism är tydligare representerat i de större kommunerna.

Säkerhetspolisen har dock en kompletterande bild av de olika extremistmiljöernas utbredning och anser att den våldsbejakande islamistiska miljön är mer utbredd än den högerextrema miljön. En rimlig förklaring till varför kommunernas bedömning skiljer sig från Säkerhetspolisen är att den högerextrema miljön är betydligt mer synlig än den islamistiska.

I dagsläget bedömer Säkerhetspolisen att vit makt-miljön och den autonoma miljön inte utgör något hot mot rikets säkerhet som helhet. De kan däremot utgöra ett hot mot enskilda, de kan orsaka ordningsstörningar och utöva otillåten påverkan mot myndighetspersoner, förtroendevalda och institutioner som de uppfattar som motståndare. I många fall är den politiskt motiverade verksamheten

inte heller formellt brottslig. I stället kan den bestå av subtila hot i sociala medier eller direkt gentemot person vilket kan få förtroendevalda, myndighetspersoner och enskilda individer att tveka inför ett visst beslut, låta bli att uttrycka sin åsikt eller att avstå från sitt politiska engagemang (Säkerhetspolisen 2016). Det får också en direkt eller indirekt påverkan på medborgarnas och kommunanställdas känsla av trygghet (Expo 2014).

3.3 Högerextremism och vit makt-miljön

Flyktingsituationen under hösten 2015 innebar en förändrad situation för Europa och Sverige. Mottagandet välkomnades inte av alla. Asylboenden och planerade temporära bostäder för nyanlända brändes ner på flera håll i landet. Mer löst sammansatta högerextrema grupperingar och miljöer fick fäste i sociala medier, genom spridning av propaganda och i form av medborgargarden. Flera av dessa miljöer bör alltså betraktas som snarare högerextremistiska och främlingsfientliga uttryck än att vara en del av den ideologiskt drivna vit makt-rörelsen.

Hösten 2015 grundades Soldiers of Odin i Finland och den första avdelningen i Sverige etablerades under tidig vår 2016. Soldiers of Odin genomförde ”gatupatrulleringar” i flera städer i Sverige, vilket flera gånger slutade i dispyter med allmänheten och konfrontationer med meningsmotståndare.

Enligt egen uppgift ville de öka allmänhetens trygghet på gator och torg. De riktade in sig på personer med huvudsakligen utom-europeiskt ursprung och deras retorik var öppet rasistisk och främlingsfientlig. Medborgargarden är inget nytt fenomen. Soldiers of Odin fick dock en snabb spridning och ett stort genomslag. I sociala medier växte intresset för grupperingen och lokalavdelningar bildades.

Något förenklat tycks det dock som att Soldiers of Odin försvann lika fort som de kom. Intresset falnade på flera håll, det blev svårare att rekrytera och de fysiska attackerna mot några av dem kan också ha bidragit till att engagemanget minskade. Enstaka grupperingar finns dock kvar på några ställen i landet.

Den 1 maj 2016 genomförde NMR en demonstration i Borlänge som fick stor uppmärksamhet, både inom vit makt-miljön och bland motdemonstranter.

I några kommuner finns det individer med tydliga högerextrema kopplingar som är aktiva även i det politiska livet på lokal nivå. Detta kan i sin tur innebära att debattklimatet försämras på grund av rädsla för att bli utpekad, filmad eller på andra sätt utsättas för trakasserier på grund av politiska ställningstaganden.

Några exempel från kommunerna

När det handlar om vit makt-miljön är de vanligaste aktionerna affischering och klistermärken på offentliga byggnader som kommunhus, skolor och boenden för nyanlända. Det handlar ofta om reklam för NMR:s hemsida, Nordfront. Klistermärken och affischering har förekommit med uppmaningar att ge sig på flyktingboenden. Affischer med förintelseförnekande budskap har förekommit på skolor. Även lokaler för svenskundervisning för invandrare (SFI) och företag som arbetar med nyanlända har vandaliserats.

Flera kommuner har erfarenhet av högerextrema grupper som spärrar av offentliga byggnader som badhus, asylboenden, kommunhus och tidningsredaktioner. På en redaktion tolkades en avspärrningsaktion som en reaktion på en granskning av den högerextrema miljön som tidningen precis hade genomfört. Det är framför allt NMR som står för dessa aktioner som dokumenteras på NMR:s hemsida Nordfront. Det är vanligt att individer som genomför aktioner inte bor i den kommun där aktionen genomförs.

Kommunerna uppger också att vit makt-miljön riktar sig mot enskilda individer för att skrämja och tysta dem. I en kommun inträffade ett uppmärksammat fall med en misstänkt våldtäkt på en skola, där åklagaren sedermera lade ner utredningen. Händelsen uppmärksammades av den högerextrema miljön, vilket i förlängningen ledde till att två rektorer lämnade sina tjänster. Högerextrema individer dök också upp på kommunfullmäktige i den aktuella kommunen och polisbevakning sattes in.

I en annan kommun blev en familj som uttalat sig positivt om flyktingar uthängda med adress och telefonnummer på högerextrema sidor. Familjen fick polisbevakning under en tid. I en tredje

kommun fick en politiker vit makt-symboler klottrade på dörren till sin bostad och i en kommun tvingades en politiker bära personlarm till följd av hot.

Mot bakgrund av flyktingsituationen vittnar många kommuner om en ökad främlingsfientlighet. Vissa kommuner ser också en ökad främlingsfientlighet på skolor och i sociala medier. Det är framför allt kommuner som tidigare har haft en vit makt-problematik som upplever en ökad främlingsfientlighet.

3.4 Den autonoma miljön

Det är endast ett fåtal kommuner som uppger att de har våldsbejakande autonoma miljöer. Det är också kommuner som har en historik av våldsbejakande vänsterextremism. I dagsläget bedömer dock kommunerna att de inte har några aktiva individer eller grupperingar. En förklaring kan vara att framträdande ledargestalter nu sitter i fängelse. En annan förklaring kan också vara att merparten av den brottslighet som förknippas med den autonoma miljön ofta riktar sig mot egendom, vilket inte alltid förknippas med våldsbejakande extremism utan betraktas som vilken skadegörelse som helst (Lodenus 2016).

Den autonoma miljön har haft en relativt låg aktivitetsnivå sedan riksdagsvalet 2014. Enskilda konfrontationer med individer ur vit makt-miljön har ägt rum på olika platser i landet. Bland annat attackerades Soldiers of Odin av individer som uppges vara anhängare till Afa i Göteborg under en av sina patrulleringar. Afa:s kartläggningar av meningsmotståndare i den högerextrema miljön och att man publicerar namn och adresser till dessa på internet har återigen tagit fart. Publiceringarna är en implicit uppmaning att attackera eller på annat sätt trakassera eller skrämja de personerna och i slutändan få dem att lämna sitt engagemang i den högerextrema miljön. Detta är dock aktiviteter som inte är så synliga för andra än de inblandade själva. Om det inte finns exempelvis en regelbunden uppföljning av hemsidor och forum som används av de extremistiska miljöerna är det svårt att skapa en uppfattning om hur de påverkar varandra.

Under demonstrationen som arrangerades av Nordiska motståndsrörelsen i Stockholm den 12 november 2016 blev det dock

desto tydligare då den våldsbenägna autonoma miljön hade samlats för att attackera deltagarna i NMR:s demonstrationståg. I sådana sammanhang finns också en risk att polisen attackeras av personer ur extremistmiljöerna och det betraktas ofta också som ett ”nödvändigt ont” i kampen mot den andra miljön. Den autonoma vänsterextrema miljön underkänner rättsstaten i dess nuvarande form och därmed legitimeras våldshandlingar mot företrädare för polisen. Vid vissa tillfällen är polisen just måltavla för attackerna.

3.5 Islamistisk extremism

Daesh fortsätter sina brutala attacker i Mellanöstern och Europa. Människor fortsätter att fly och rädslan för terrorattacker växer. Samtidigt har antalet individer som reser till Syrien och Irak minskat. I stället ökar antalet återvändare. Orsakerna till detta är flera: Daesh har trängts tillbaka och har stora svårigheter med att upprätthålla sin makt och därmed bilden av framgång. Ändrad lagstiftning och svårigheter att ta sig in och ut ur länderna är andra orsaker.

Säkerhetspolisen bedömer till skillnad från de andra extremistmiljöerna att den islamistiskt våldsbejakande extremistiska miljön är ett hot mot rikets säkerhet när det handlar om risken för terrorattentat och att ensamagerande ska inspireras till att begå våldsdåd. Inledningsvis handlade hotet från våldsbejakande islamistisk extremism främst om de unga män som reste till Syrien och Irak för att ansluta sig till Daesh och delta i strid. Till det hör även risken för att de med nyvunnen kunskap och en lägre våldströskel kan utföra terrordåd när de återvänder till Sverige.

De som reser och ansluter sig till terrororganisationer kan uppfattas som martyrer och bidra till att fler i lokalsamhället vill följa deras exempel eller på annat sätt understödja sådana organisationer. Vid återkomst till Sverige kan de vara traumatiserade av sina upplevelser och utgöra en risk för våldshandlingar.

Kvinnor och barn

Daesh aggressiva rekryteringsstrategi omfattar också kvinnor och barn. Bakgrunden och orsakerna till att kvinnor reser till Syrien varierar. I vissa fall är det på grund av övertygelse och tro på ett

”kalifat” som de vill vara en del av. Detta kan vara på grund av att de helt och hållet delar övertygelsen att Daesh verksamhet är den enda sanna, och att de inte skyr några medel för att sprida och understödja grova våldshandlingar. Det kan också handla om att de upplever ett utanförskap och att de vill ha en gemenskap och ett systerskap som de hoppas finna i bland annat Syrien. I andra fall har det handlat om kvinnor som reser för att de vill lämna en patriarkal miljö i Sverige. De tror att det finns en möjlighet till ett bättre liv med en högre grad av självbestämmande i områden som Daesh kontrollerar.

Daesh rekryterar aktivt kvinnor på sociala medier. Särskilt mottagliga är kvinnor som befinner sig i en utsatt livssituation eller som på grund av andra omständigheter är sårbara. Kvinnor blir uppsökta i sociala medier av andra kvinnor, eller män, som på olika sätt inleder en relation med kvinnan – vänskaplig eller kärleksfull – för att få kvinnan att resa till Syrien och ansluta sig till Daesh.

I andra fall är de på grund av sin familjesituation tvingade att resa. En patriarkal struktur ger dem inget val och de reser som medföljande hustrur, systrar eller barn för att bli bortgifta eller på annat sätt stödja Daesh. Ibland är de medvetna om den förestående resans syfte, ibland inte.

De medföljande barnen är i många fall mycket små och har ingen möjlighet att själva ha kontroll över sin livssituation. Kvinnor är utsatta och utsätts för grova övergrepp, flera barn har fötts och växer upp i Syrien. Därmed har en fråga som inledningsvis främst berörde de rättsvårdande myndigheterna alltmer kommit att bli en fråga för socialtjänstens arbete och de åtgärder som kan genomföras på lokal nivå. Framför allt kvinnornas och barnens situation berör i vissa fall frågor om hedersvåld, våld i nära relationer och människohandel.

Erfarenheter på kommunal nivå

Den islamistiska extremism som finns i kommunerna tar sig i huvudsak fyra uttryck: resor till strider i Syrien och Irak och återvändande, rekrytering, individer som har visat sympatier för Daesh samt ryktesspridning kring extremism.

Det finns ett antal kommuner som uppger att de har kännedom om individer som har rest för att strida i Syrien och Irak. Några har omkommit och några har återvänt. I en kommun har de resande individerna kartlagts och samtal har inletts med dem som har återvänt.

Vissa kommuner uppger att det har förekommit rekrytering till Daesh. Det förefaller dock vara svårt för kommunerna att få rekryteringsförsök bekräftade och i vissa fall handlar det om rykten eller uppgifter där sanningshalten är svår att avgöra. I en kommun fanns det misstanke om rekryteringsförsök vid ett större flyktingboende.

I ett antal kommuner har individer visat sympatier för Daesh eller liknande grupper och en kommun upplever att det finns ett förhållande av Daesh aktiviteter. I en kommun var det en individ på vuxenutbildningen som talade i positiva ordalag om Daesh, vilket föranledde rektorn att kontakta polis. En annan kommun har haft ensamkommande flyktingbarn som tittat på Daesh-videor och pratat om träningsläger, medan en skola har haft elever som ritat Daesh-flaggor. Vissa av händelserna har kunnat avskrivas som ungdomlig naivitet, utan något egentligt uppsåt. Det är dock viktigt att poängtera att i många av fallen om islamistisk extremism förefaller det vara svårt för kommunerna att belägga händelserna då det ofta handlar ofta om rykten och indicier.

Ensamagerande

De ensamagerande inspireras av våldsbejakande ideologier, men tillhör inte någon gruppering. De kan till exempel radikaliseras på internet genom att besöka våldsbejakande sidor där de också kan ha kontakt med andra individer som förespråkar eller uppmanar till våldshandlingar motiverat av en ideologi. Gränsen mellan online- och offline-världen är i dag inte självklar och det som sker på internet tar sig uttryck i verkliga miljöer när individer upplever att de har många sympatisörer och en gemensam fiende, oavsett vem denna fiende är.

3.6 Likheter och skillnader – betydelse för det förebyggande arbetet

De våldsbejakande extremistiska miljöerna har många likheter, men också stora skillnader. Det har betydelse i det praktiska förebyggande arbetet. Vad som i huvudsak förenar dem är synen på våld som en legitim väg att uppnå förändring för ett politiskt eller ideologiskt syfte. Miljöerna påverkar varandra och närs av ökad polarisering i samhället.

Resultaten från den enkätundersökning som Samordnaren genomförde under våren 2016 förstärker den bild som Samordnaren har fått genom besök i nästan samtliga kommuner i landet. Vid diskussioner med tjänstemän och politiker i kommunerna framträder en bild av att det finns en viss kunskap och kännedom om vit makt-aktiviteter. Antalet hatbrott ökar vilket troligen också har ett samband med synliga aktiviteter från vit makt-miljöer. Under 2015 identifierades 6980 polisanmälningar med hatbrottsmotiv vilket är den högsta siffran någonsin (Brå 2016a)¹. Det bör tilläggas att de flesta hatbrott inte kan kopplas till organiserade vit makt-miljöer.

Kunskapen om islamistiska våldsbejakande miljöer är dock mindre och osäkerheten är stor. Orsakerna till detta kan vara flera. Vit makt-problematiken är känd sedan lång tid tillbaka. Det kan också vara så att vit makt-anhängare syns mer i de aktiviteter som de genomför, exempelvis vid flygbladsutdelningar och manifestationer. En av vit makt-miljöns drivkrafter är också att visa upp sig och att visa att de är många. Tidigare var detta även ett motiv för den våldsbejakande autonoma miljön och då främst vid demonstrationer och konfrontationer med meningsmotståndare, huvudsakligen inom vit makt-miljön. I dag är aktivitetsnivån vid den typen av evenemang lägre och därmed är inte den autonoma miljön synlig på samma sätt som tidigare. Den autonoma miljön präglas i stället till stor del av svårigheter att organisera sig, bland annat beroende på personliga konflikter.

Den islamistiska våldsbejakande miljön är i det här perspektivet ett nyare inslag i den kommunala verksamheten och uppmärksam-

¹ Hatbrott är inte en särskild brottsrubricering utan ett samlingsnamn på flera olika brott där motivet kan härledas till hat eller fördomar mot en identifierbar grupp. Enligt Brå kan ökningen härledas till ett ökat antal anmälningar och klotter med främlingsfientliga motiv. Av de av Brå identifierade anmälningarna bedömdes 68 procent ha rasistiska och främlingsfientliga motiv.

heten. Det finns en okunskap kring miljöerna och en oro att göra fel. Inte minst gäller det en rädsla att komma i konflikt med religionsfriheten.

I viss mån ser man också det som man tittar efter. Om man inte vet var man ska titta så är det också svårt att finna och bedöma en lägesbild. Detta tycks vara fallet i flera kommuner.

3.7 Extremismens effekter

Flyktingsituationen polariserar

En stor del av den våldsbejakande extremismens aktiviteter och handlingar är långtifrån straffbara, men det betyder inte att de är oproblematiska. Det handlar om den destabiliserande effekt som propaganda och rekrytering till våldsbejakande miljöer får på det demokratiska samhället. Det spända stämmningsläget i Sverige försvårar en saklig debatt och möjliggör i stället tillfällen för en svartvit tolkning som appellerar till den förenklade världsbild som utmärker de flesta extremistmiljöer. Förra höstens flyktingsituation användes av vit makt-miljön som ett argument för att föra ut sitt budskap. Debatten om temporära boenden för flyktingar utnyttjades på flera håll i landet av vit makt-grupperingar och andra högerextrema aktivister som exploaterade allmänhetens oro och frågeställningar vid offentliga möten.

Inom en snar framtid kommer ett stort antal personer att tvångsavvisas ur landet. Det finns en risk att den situationen eldar på ett redan känsligt klimat. Samtliga extremistmiljöer kan ha skäl att reagera på avvísningar, men från olika ståndpunkter: solidaritet, främlingsfientlighet och desperation.

Redan i dag finns ett stort men i konkreta siffror okänt antal papperslösa personer i Sverige. Det finns en risk att den gruppen nu kommer att växa genom att ett antal personer inte vill lämna Sverige utan går under jorden. Detta kan dels leda till framväxten av parallellsamhällen, men det kan också finnas en risk att några av dessa personer har eller tillägnar sig en våldsbejakande agenda. Ytterligare en dimension är att bland dem som inte kommer att få asyl finns ett stort antal sårbara individer som kan vara mottagliga för rekryterares budskap. Notera här de push- och pullfaktorer som

listades i föregående kapitel. Människor som ”gått under jorden” kan också utsättas för attacker från vit makt-miljön.

Den autonoma miljöns eventuella aktivitet kan handla om aktioner riktade mot myndighetspersonal, exempelvis de som ska verkställa utvisningarna. Till det kommer att lokaler och fordon kan utsättas för skadegörelse.

Snart allmänna val

Om två år är det allmänna val igen. Den autonoma miljön brukar vanligen starta sin verksamhet ett år innan valet. Trots den tystnad som i viss mån har omgärdat den våldsbejakande autonoma miljön finns det en risk att aktivitetsnivån tar fart igen och med det konfrontationer med deras främsta meningsmotståndare, vit makt-miljön. Afa:s researchgrupp har återaktiverats efter att ha varit relativt tillbakadragen, åtminstone på internet, under de senaste åren. Under hösten 2016 har de publicerat namn och adresser på meningsmotståndare, framför allt medlemmar i NMR. Tillvägagångssättet liknar det som den autonoma miljön har haft under 1990-talet och början av 2000-talet. Publiceringen av personuppgifter kan ses som en uppmaning att dessa individer bör få ”hembesök”, dvs. att autonoma aktivister tar sig hem till dessa personer och med eller utan inslag av våld lämnar hotfulla meddelanden om att de bör lämna sitt vit makt-engagemang. En metod som används är att med klotter sprida kunskap för omgivningen att de har en ”nazist” som granne. Bostaden kan också utsättas för annan skadegörelse.

Nordiska motståndsrörelsen på frammarsch?

Demonstrationen i Stockholm den 12 november 2016 kan ses som ett uttryck för NMR att befästa sin position som den enda kvarvarande organisationen i vit makt-miljön. NMR har försökt att ta ledartröjan tidigare, bland annat genom att arrangera demonstrationer i Stockholm på nationaldagen. Andra försök har inte tagits emot väl av grupperingar i den högerextrema miljön. Dessa aktörer (Svenskarnas parti, Nationaldemokraterna, Fria Nationalister m.fl.) har inte varit positiva till att NMR skulle ta den ledningen. Dessa aktörer finns dock inte längre kvar, vilket innebär att det blir

enklare för NMR att framstå som det enda alternativet, såväl parlamentariskt som i gatukampen. Den högerextrema demonstrationen den 12 november samlade omkring femhundra personer. Talarna hade ett starkt fokus på nationalsocialism och antisemitism. Även presidentvalet berördes från talarstolen och Donald Trumps seger beskrevs i positiva ordalag. Temat för manifestationen var att stoppa ”flyktinginvasionen”.

I valkampanjerna i det amerikanska presidentvalet förekom inslag av konspirationsteorier, främlingsfientlighet och antisemitiska tankegångar. Det är tankegångar som tydligt appellerar till den svenska högerextrema miljön som anser att den ”judiska konspirationen” (ZOG – Zionist Occupational Government) styr Sverige. Även detta var en fråga som tydligt lyftes upp i talen den 12 november.

Den autonoma miljöns agenda?

Den autonoma våldsbejakande miljön blev också synlig vid NMR:s manifestation den 12 november 2016. Tonläget på sociala medier hade varit högt inför demonstrationen och tusentals fredliga motdemonstranter samlades på Sergels torg för att manifesteras mot NMR. Ett mindre antal vänsterextremister (Afa) hade också tagit sig dit och med knallskott och bengaliska eldar gick de till angrepp för att störa NMR:s demonstrationståg och den efterföljande samlingen vid Mynttorget. Bitvis blev det tumultartat vid polisens kravallstaket. Ridande polis sattes in för att säkra avspärrningarna och flera personer greps. Våldsamma scener utspelade sig även efter demonstrationen när NMR:s sympatisörer och anhängare lämnade manifestationen för att bege sig därifrån.

Mot bakgrund av att NMR satsar på ett parlamentariskt arbete finns det skäl att anta att den autonoma miljön inte kommer att låta det stå oemotsagt, vilket kan komma att innebära fortsatta våldshandlingar.

Under valåret 2014 var den vänsterextrema ”365-rörelsen” aktiv. Flera förtroendevalda fick hotfulla videofilmer hemskickade, offentliga byggnader klottrades ned och Migrationsverkets lokaler vandaliiserades. Detta är i linje med den taktik som den autonoma miljön även tidigare har valt. Ytterligare ett exempel på liknande aktiviteter är det s.k. ”Osynliga partiet”. Detta var en kampanj som var aktiv

under valåret 2006 och som hotade med våldsaktioner på valdagen. De våldsamma aktionerna uteblev, men sabotagen och hoten under valrörelsen var alltfler. Även om den autonoma miljön har varit mindre synlig så innebär det inte att den inte finns. Aktiviteterna kan i stället handla om det vardagliga motståndet och konfrontationer av enskilda meningsmotståndare i vit makt-miljön, exempelvis i form av publiceringar av hemadresser. Som nyss nämnts är denna typ av kartläggningsarbete en av den autonoma miljöns metoder för att uppmuntra till attacker på enskilda. Detta är en metod som troligen kommer att fortsätta, vilket i förlängningen kan leda till en eskalering av våld mellan miljöerna.

Återvändarna

I Syrien och Irak finns i dag från Sverige drygt etthundra personer med koppling till terrororganisationer. Åtskilliga kommer att utredas för brott när och om de återvänder till Sverige. Återvändarna kommer att bedömas om de har avsikt och förmåga att begå terrorrelaterade brott. I den mån kommunerna känner till att dessa personer har återvänt sker det inom ramen för det kommunala arbetet. När det handlar om barn och ungdomar under 21 år har kommunen ett särskilt ansvar och de behöver kunskap om vad barnen har varit med om under sin tid i konfliktområdet. Barnen utgör en sårbar grupp som riskerar att dras in i andra våldsbejakande miljöer. Det finns också en risk att de individer som återvänder får status i lokala våldsbejakande kretsar.

I den mån resandet till konfliktområden minskar, förändras också hotbilden. I samband med att Daesh "kalifat" tycks stå inför ett sammanbrott, innebär det också att en bas för terroristträning och planering av attacker går förlorad. Om individer inte kan resa för att ansluta sig till Daesh finns en risk att de i stället väljer att begå brott på hemmaplan. Detta är också handlingar som Daesh uppmuntrar. Denna hotbedömning är i hög grad en fråga för rättsväsendets myndigheter, särskilt Säkerhetspolisen.

Parallellt med attacker är propagandakriget avgörande för Daesh framgång att nå sympatisörer och anhängare. Deras propagandamaskin gav förra året ut 710 videor och 14 000 fotografier samtidigt som man gav ut sina tidskrifter på åtta olika språk (Ranstorp 2016).

Daesh medvetna strategiskt inriktade propaganda innebär en omfattande närvaro i sociala medier och ett rekryteringsverktyg som når ut till barn, ungdomar och vuxna världen över.

Bedömning

Mot bakgrund av ovanstående resonemang står Sverige även i fortsättningen inför en rad utmaningar för att värna demokratin, begränsa möjligheterna och viljan hos individer att söka sig till våldsbejakande grupperingar och möjliggöra ett utträde ur sådana miljöer. Det handlar om demokratistärkande åtgärder, inte minst i skolan. Att tillhandahålla resurser för att utveckla det kritiska tänkandet hos barn, unga och vuxna samt möjliggöra samtal i klassrummet som många kan uppleva som känsliga och kontroversiella. Det handlar också om att förstå den lockelse som extremistmiljöerna utgör, inte minst i termer av propaganda, för att begripa hur och varför individer rekryteras till våldsbejakande miljöer. Sist men inte minst handlar det också om en förståelse för de mekanismer som kan få en individ att lämna en våldsbejakande miljö. Att samverka över funktionsgränser, mellan offentlig och privat sektor och civilsamhället, är nödvändigt. För den fortsatta nationella samordningen krävs därmed en förmåga att tolka den samhällsutveckling som sker. Detta måste göras i samklang med samverkande myndigheter, organisationer och lärosäten i referensgruppen och expertnätverket för att säkerställa att förståelsen för både nuläge, risker och sårbarheter och behov av åtgärder är samstämmiga. Kommunernas unika förmåga att uppfatta förändringar på lokal nivå kan starkt bidra till att möjliggöra en lägesbild över situationen i Sverige som kan resultera i adekvata åtgärder från en rad aktörer för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

4 På besök hos två samordnare

I det här kapitlet ges en introduktion till kommande kapitel dels om den fortsatta nationella samordningen för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, dels om kommunernas arbete i samma fråga.

Först ut är Hillevi Engström, nationell samordnare, som berättar om sina erfarenheter under hösten 2016. Härfter får vi följa säkerhetssamordnare Sofia Karlsson i Linköpings kommun.

Kommittésekreterare Per-Erik Åström vid samordningen har gjort intervjuerna i november respektive oktober 2016.

Hillevi Engström, nationell samordnare

Hillevi Engström tillträdde i augusti 2016 som nationell samordnare mot våldsbejakande extremism. Samordnaren har sedan juni 2014 genomfört bland annat ett tjugotal regionala konferenser som samlat flera tusen lokala praktiker. Nästan samtliga landets kommuner har besökts för att utbyta kunskap och erfarenheter. Kring Samordnaren mot våldsbejakande extremism finns också knutet en referensgrupp med 17 myndigheter. Som egen myndighet är kommittén avsedd att verka fram till början av januari 2018. Den nationella samordnaren är också en genomförandekommitté och till sin hjälp har Hillevi Engström ett kansli med tio personer, anställda på hel- eller deltid och med olika arbetsuppgifter och kompetenser (se förordet).

Under åren 2014–2015 handlade Samordnarens arbete mycket om att besöka Sveriges alla kommuner för att sprida kunskap samtidigt som man uppmanade till kommunala initiativ, det vill säga göra lägesbilder och upprätta handlingsplaner och att utse lokala samordnare. Nästan alla kommuner fick besök. Är du nöjd med resultatet?

Det Samordnaren lyckades bra med var framför allt att få upp frågan om våldsbejakande extremism på kommunernas agendor, den fanns inte där innan. Samordnaren skickade ut ett frågeformulär innan besöken. Jag var själv kommundirektör på den tiden och jag minns att jag blev överraskad över de svåra frågeställningarna. Samordningens alla kommunbesök blev en ögonöppnare för oss i lokalsamhället.

Hur tänker du kring lokal extremism, exempelvis när ett extremistiskt parti på högerkanten tar kommunala mandat i ett kommunalval?

Jag tror att det är svårt att få en bra bild av vad som sker under ytan – bortsett från det uppenbara, med affischer och klistermärken. Lite som ”utan spaning ingen aning”. Man vet inte vad man ska leta efter. Ett exempel på detta är det stora antalet bränder på flyktingförläggningar under senaste året. De var och är en indikator på att det kan finnas extrema personer i en kommun som till och med tänder eld på bostäder där det ligger människor och sover. Vad indikerar det? Jo, att det troligen finns högerextrema krafter i kommunen.

Jag kan känna av den där underströmmen av oresonlighet från min egen hemkommun där det nu sprids budskap med innebörden ”Du är väl emot modulhusen som byggs för att ta emot flyktingar!”. Som kommunal tjänsteman kan man också bli väldigt utsatt när det gäller till exempel ett bygglovsärende av en ny moské eller liknande. Jag tror att människor kan skrämmas till passivitet av sådana budskap och när sådana situationer uppstår.

Det är därför av yttersta vikt att kommunerna slår vakt om sin integritet och inte låter extremister påverka hur förtroendevalda och tjänstemän agerar och beslutar. Här krävs stöd, både i form av ett tydligt ledarskap och faktiska åtgärder för att stärka och skydda.

Om du ser tillbaka på de första två åren – har den nationella somordnaren mot våldsbejakande extremism gjort ett bra jobb?

Samordnaren har gjort mycket, dessutom med få personer på kansliet. Mycket har gjorts på kort tid och det är klart att då blir inte allting perfekt. Samtidigt har det varit nödvändigt att hålla hög fart i arbetet annars hade vi inte kommit någonstans. Vi har vågat och vi har gjort och vi har dragit våra slutsatser under resans gång samtidigt som det inte funnits så många att fråga om råd.

Ett exempel på hur vi tar erfarenheter vidare är att vi nu utvecklar den nationella stödtelefonen och låter verksamheten övergå till en annan frivilligorganisation än tidigare, och vi utvecklar också föräldrastödet. Vi ska också jobba tätare med vissa myndigheter och civilsamhället.

Det regeringsdirektiv som kom till nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism för några månader sedan är omfattande, men vad ser du som viktigt att prioritera?

Det viktiga är det vi nu kommer att föreslå regeringen, i detta betänkande, som är aviserat att överlämnas den 20 december 2016, att det remitteras och att det blir verklighet av det. Arbetet mot våldsbejakande extremism måste komma in i en permanent struktur, inte vara ett tillfälligt projekt i en genomförandekommitté.

Sedan handlar det om något jag möter när jag träffar kommunerna, nämligen *hur* och *på vilket sätt* de ska arbeta framöver. Kommunerna är helt införstådda med frågan att våldsbejakande extremism är viktigt att motverka, de vill arbeta med den problematiken och de har möjlighet, men hur ska arbetet gå till? Det är konkreta frågor. Hur gör vi en lägesbild? Vart går gränssnittet mellan att ha vissa extrema åsikter till att bli radikaliserad? När ska exempelvis skolan ingripa och på vilket sätt? Hur ska socialtjänsten agera?

Enligt Säpo har resandet i det närmaste upphört under 2016, men omkring 140 personer antas nu ha återvänt från Syrien och norra Irak där de på ett eller annat sätt har deltagit som stridande i Daesh. Hur ser du på den problematiken? Hur ska en kommun hantera de återvändande?

De som återvänder måste ha något att återvända till, eller hoppa av till. Det handlar om att skydda allmänheten, från i värsta fall attentat. Då kan man inte lämna de här personerna i ett vakuum, risken är annars att de kan bli farliga. Samtidigt har diskussionen om ”gräddfiler” till jobb och bostad kommit på tapeten, men vad den här gruppen behöver är återanpassning till samhället.

Sannolikt kommer få av återvändarna att bli fällda för brott. Tänk bara vilka utredningsresurser som krävs för att fastställa vad de ägnat sig åt på platser i krigstillstånd. Till det ska läggas de höga beviskraven i domstol. Jag tänker att problematiken snarare kommer att handla om psykiatri och sjukvård. Det behövs riktlinjer för hur människor med svåra krigstrauman ska hanteras. Jag är lite rädd för att den här problematiken riskerar att falla mellan stolarna i dag.

Successivt ska dessa personer ändå tillbaka till samhället trots att de kan ha begått horribla brott som i dag inte går att bevisa, men som kanske dyker upp i framtiden i en nationell eller internationell domstol. Men det är känsliga frågor det handlar om och jag tror vi behöver se detta i termer av risk- och skyddsbehov. Enkelt uttryckt; det är farligt om vi inte gör något för den här gruppen.

Tycker du att ditt arbete som samordnare har varit stimulerande och viktigt?

Ja, definitivt, men samtidigt svårt. Det handlar om ett kunskapsområde i sig och nu är vi inne i en ny fas i arbetet. Kommunerna är inte intresserade av att vi ska tala allmänt om våldsbejakande extremism. Nu vill man ha mer kunskap, mer fakta och mer underlag och know-how.

Här står vi inför en utmaning. Från ett nationellt samordningsperspektiv är det dock en utmaning som jag hälsar med tillfredsställelse. Tänk dig, för bara några år sedan fanns det kommuner som menade att det där med våldsbejakande extremism, det var inte deras bord. Nu frågar de vad de ska göra! Inte i största allmänhet

utan på konkret nivå. Det är ett bevis på att vi kommit en ganska bra bit på vägen.

Samordnaren mot våldsbejakande extremism har lite drygt ett år kvar att arbeta. Vad menar du ska vara i fokus under det året?

Det kommer handla om att se till att det fortsätter att hända saker ute i kommunerna. Vi kommer att träffa kommunerna inom alla 21 län. Vi hoppas kunna arrangera dessa regionala kunskapsseminarier i samarbete med länsstyrelserna.

Sedan handlar det om att vi ska ge metodstöd och hur en nationell myndighet ska ta vårt arbete, vår kunskap och våra erfarenheter vidare. Där tror vi att MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) är den mest lämpade. Vi föreslår också att länsstyrelserna ska få en viktig roll som motor på regional nivå, framför allt utanför storstadsområdena.

Hur ser du på frågan om våldsbejakande extremism om fem år i Sverige?

Att frågan är en naturlig del i övrig kommunal verksamhet. Det finns ingenting som visar att våldsbejakande extremism avtar eller minskar i Sverige. Faran är inte över och därför behöver vi arbeta långsiktigt. Det kommer att aktualiseras till exempel inför kyrkovalet 2017 och vi ser redan nu hur vit makt-miljön mobiliserar för att få mandat och skaffa sig en plattform inför valet 2018. Flyktingfrågan är också högst aktuell och kommer att vara så under många år och där ser vi också en polarisering mellan den autonoma miljön och vit makt-miljön.

Sedan är jag rädd för att vi i många år framåt kommer att ha bekymmer med några av återvändarna från strider i Syrien och på annat håll. För de allra flesta kommer det knappast att bli några problem, men det räcker med några få personer för att vi ska inför en katastrof.

Om vi tänker det värsta scenariot – alltså att någon form av terrorattack skulle ske i Sverige i nivå med händelserna i Paris och Belgien tidigare i år. Anser du då att vi tillräckligt förberedda på en sådan katastrof?

Jag var i närheten när bomben briserade på Drottninggatan i Stockholm 2010 och det var naturligtvis en chock både för mig och andra. Som tur var åstadkom den ingen större skada. Men det som har hänt under åren sedan dess är att Sverige byggts mycket starkare, mer robust och att samverkan mellan myndigheterna har blivit starkare. Jag har redan nämnt det kommunala engagemanget.

Det har skett en förändring också vad det gäller kunskap om våldsbejakande extremism. Säkerhetspolisen har fått mer resurser och jag tänker att allmänheten också behöver veta att man tack vare detta har avvärjt hot under de senaste åren. Jag tror alltså att vi i dag är mycket bättre förberedda, men själva chocken kan man kanske inte alltid vara förberedd inför. Det är också det som är terrorismens syfte – att sprida skräck och fruktan i samhället.

Du slutar snart ditt jobb som samordnare mot våldsbejakande extremism och en ny person kommer att få uppdraget. Har du några råd till din efterträdare?

Först vill jag lyfta fram vikten av att fortsätta det goda arbete som redan pågår. Men visst finns det utvecklingsmöjligheter.

Vi bör få till stånd ett ökat samarbete med en rad myndigheter i konkreta frågor. Inte minst för att ge kommunerna det stöd som de efterfrågar. En annan viktig sak är att komma närmare civilsamhället, knyta kontakter och finna samarbete med inte minst religiösa samfund. På den punkten har vi hittills varit för passiva.

Vi arbetar med angelägna och viktiga frågor och det arbetet får inte avstanna.

Sofia Karlsson, säkerhetssamordnare i Linköping

Linköping är en kommun med 153 000 invånare. Staden styrs sedan valet 2014 av en koalition mellan socialdemokraterna, liberalerna och miljöpartiet. Kommunen var tidigt ute med en handlingsplan mot våldsbejakande extremism. En nyckelperson i kommunens arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism är säkerhetssamordnaren Sofia Karlsson.

Berätta lite om dig och dina arbetsuppgifter i Linköpings kommun.

Jag jobbar som säkerhetssamordnare och ställföreträdande säkerhetschef i kommunen. Vi har en säkerhetschef och under honom finns i dag fyra säkerhetssamordnare med olika ansvarsområden. Mitt område är krisberedskap. Jag har varit anställd i kommunen i nästan tre år. Tidigare var jag polis under tolv år och som polis arbetade jag framför allt med ungdomar och även en hel del med frågor om våldsbejakande extremism. Därför trillar också de här frågorna ner på mitt bord i dag.

Hur skulle du vilja beskriva Linköpings kommun i meningen riskmiljöer och grogrund för möjlig våldsbejakande extremism?

Linköping är en stor kommun, Sveriges femte största. Vi har också ett område i Linköping – Skäggetorp – som kan beskrivas som särskilt utsatt, ett område som uppfattas som segregerat. Det sticker ut rent statistiskt vad gäller arbetslöshet och liknande faktorer. Linköping har också en ganska lång historia vad gäller höger- och vänsterextrem problematik. Vi har haft många sammandrabbningar och stora demonstrationer och våldsamma motdemonstrationer under åren. Vi har också haft flera uttalat våldsbenägna personer som har varit ledare i de olika höger-vänster falangerna. En person från Linköping fick fem års fängelse för att han angrep och knivhögg en vit makt-anhängare vid en demonstration i Kärrtorp i Stockholm 2014. Vi har också haft andra personer som varit högt uppsatta i Svenskarnas parti som också kommer från Linköping.

Hur är det med den religiösa extremismen i Linköping?

Vi kan säga att vi har en begränsad och ganska liten erfarenhet av religiös extremism i kommunen. De fall vi har jobbat med, och känner till, har däremot varit mycket omskrivna i media och det gäller främst två ärenden. Dels handlade det om den 17-åriga flickan som greps i Österrike när hon var på väg ner till Syrien. Det fallet fick ett väldigt stort massmedialt intresse.

Dels hade vi även en ung man som greps i somras på Arlanda och häktades med stöd i den nya lagstiftningen som kom i april i år. I övrigt har vi inga solklara fall som vi arbetat med.

Vad gäller den 17-åriga flickan så var det socialtjänsten i Linköping som hanterade det fallet. Vi har nämligen inskrivet i vår handlingsplan att om någon får vetskap om att någon är indragen i, eller är på väg att dras in i religiös extremism är det främst våra sociala insatsgrupper som har ansvaret. De sociala insatsgrupperna består av en blandning av olika kommunala verksamheter och lokala statliga förvaltningar som ska kunna täcka dygnets alla timmar. Det är både socialtjänsten, polisen, fritidsverksamheten i kommunen, skolan, frivården, kriminalvården och arbetsförmedlingen som ingår. Vi har regelbundna möten och det handlar om mellan 15 och 20 personer som brukar delta. Det handlar också om att man skriver på ett samtycke, vilket innebär att sekretessen faller bort och man kan arbeta gemensamt.

När tog Linköpings kommun fram sin handlingsplan mot våldsbejakande extremism?

Den blev klar 2015 på våren. Vi var ganska tidiga jämfört med många andra kommuner.

Hade ni tagit fram någon form av lägesbild innan ni skrev handlingsplanen?

Vi hade jobbat med frågan om lägesbild redan innan Mona Sahlin fick sitt uppdrag som nationell samordnare. Vi hade till exempel ett samverkansmöte med polis varje vecka där vi diskuterade social oro och där vi hanterade frågan kan man säga.

Tycker du att den handlingsplan ni skrev 2015 fortfarande är giltig, eller kan man beskriva den som ett levande dokument?

Den ska vara ett levande dokument och eftersom till exempel tecken och symboler bland extremister förändras över tid så måste också vår handlingsplan kunna uppdateras för att vara relevant. Själva handlingsplanen är mer allmänt hållen medan samverkansmötena är de rent operativa. Där hanterar vi frågor och ärenden från vecka till vecka. Om vi tar fallet med 17-åringen som greps i Wien som exempel på hur vi jobbade gentemot massmedia så var vi överens i samverkansmötena om att det skulle vara socialtjänsten, i praktiken socialchefen, som fick ta frågor som gällde själva fallet och hur det hanterades, medan jag svarade för vad som står i vår handlingsplan och övriga mer övergripande frågor. Så valde vi att dela upp det. I vår handlingsplan betonas därför också vikten av tät dialog mellan de olika kommunala verksamheterna.

Hur skulle du vilja beskriva ert arbete mot våldsbejakande extremism så här i slutet av 2016?

Det är ett ständigt pågående arbete. Vi kommer till exempel att anställa två personer med fokus på de här frågorna. Dels en person som anställs under de kommande två och ett halvt åren och som enbart kommer att jobba med frågor om våldsbejakande extremism. Tjänsten kommer att vara placerad centralt på utbildningsförvaltningen och det är en person som ska vara ute i de olika kommunala verksamheterna för att höja kunskapen om våldsbejakande extremism bland alla som jobbar med barn och ungdomar. Den personen ska också fungera som en sluss för att föra konkreta frågor vidare. Den andra personen kommer att jobba med att förstärka de sociala insatsgrupperna med fokus på våldsbejakande extremism.

Hur arbetar du och kommunen gentemot civilsambället, till exempel de muslimska församlingarna?

Vi har fyra muslimska församlingar i Linköping, en shiamuslimsk, två sunnimuslimska och en bosniakisk förening. Vi har samverkan med alla fyra och vi träffar dem kontinuerligt för att stämma av läget. Jag skulle vilja säga att våra muslimska föreningar är väldigt samhällsengagerade och de tar också ett väldigt stort ansvar. Vi har en tät dialog och jag upplever att de uppskattar det, vilket också vi gör. Trossamfund är ju extremt viktiga, särskilt ur mitt perspektiv som krissamordnare eftersom de har samlingslokaler och kan och förstår kulturen och språket som talas bland de sina.

Det finns jättestora vinster med samverkan, helt enkelt.

Det låter som att Linköping är väl rustat inför framtiden?

Ja, vi försöker att ta steg för steg och vi har dessutom ett brett kommunalt politiskt förtroende för vad vi gör. Vi tycker att det är viktigt att ta höjd för att någonting allvarligt kan hända i stället för att inte göra någonting över huvud taget. Vi har därför också varit generösa och delat med oss kunskap och information, inte bara mellan våra egna kommunala verksamheter, utan även till andra kommuner.

Det är ju viktiga frågor det handlar om.

5 ”Förebygga” våldsbejakande extremism. Var på kartan finns den nationella samordningen?

5.1 Stärk demokratin samt motverka inträde och underlätta utträde

Den första delen av uppdraget som redovisas i det följande gäller hur det *förebyggande* arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas i framtiden och den andra delen handlar om att analysera kommunernas ansvar för att *förebygga* radikalisering och rekrytering till våldsbejakande grupper (dir. 2016:43).

Frågan är vad som ligger i det mycket centrala begreppet förebygga? Flera myndigheter samt kommuner och civilsamhället har ett ansvar – eller har tagit ett ansvar – för olika delar av att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hur ”förebygga” ska förstås har därför betydelse för vad som ska samordnas, och därmed vilken myndighet eller annan organisation som lämpligen bör ges det nationella samordningsansvaret. I fråga om kommunerna gäller det vad deras ansvar närmare bestämt omfattar, sett i ljuset av andra myndigheters och organisationers ansvar.

Vikten av att klargöra vad som ligger i begreppet förebygga kan illustreras av att Riksrevisionen (2010) riktat kritik mot Polisen och bland annat menat att det finns en otydlighet i vad brottsförebyggande arbete är för något. Samtidigt är det förebyggande arbetet en av de mest centrala punkterna i polislagen (1984:387).

I den svenska strategin mot terrorism 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 ett uttryck för att vara precis, vilket således har betydelse för vilka myndigheter som har ansvar för olika delar av terrorstrategin.

Det är den förebyggande delen av terrorstrategin som omfattas av Samordnarens uppdrag och frågan är vad som i detta förebyggande avseende ska samordnas och hur långt ansvaret sträcker sig.

Det här betänkandet tar följaktligen sikte på den första delen i terrorstrategin, den förebyggande, som fördjupades i den nationella strategi som Samordnaren publicerade under sommaren 2016 (jfr Samordningen 2016a, Skr. 2014/15:144). Med några obetydliga terminologiska skillnader består den förebyggande delen av följande tre nivåer:

- Stärk demokratin för att motverka våldsbejakande extremism.
- Motverka inträde: att personer ansluter sig till våldsbejakande extremism.
- Underlätta utträde: att personer lämnar våldsbejakande extremism.

Ledorden är således stärka, inträde och utträde. Gemensamt för dessa tre begrepp (nivåer i pyramiden, s. 71) 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.

I det följande utvecklas de tre nivåerna – stärka, inträde och utträde – samt slutligen kunskap.

5.1.1 Stärka demokratin

Vid sidan av ett allmänt demokratifrämjande arbete (se vidare avsnitt 5.2) finns ett behov av särskilda insatser för att stärka demokratin mot den våldsbejakande extremismen. Det handlar om att förebygga diskriminering och rasism som kan utgöra en grogrund för att ansluta sig till våldsbejakande extremism och där rasism är en del i ideologin. Vit makt-miljön förordar bland annat något som de benämner som ett raskrig, en uppfattning som den motsatta sidan – den autonoma miljön – bekämpar. Detta leder till att vit makt-anhängare och personer inom den autonoma miljön angriper varandra.

En förklaring till att personer ansluter sig till islamistisk extremism är att de upplever diskriminering, rasism, hot och hat. Faktiska och upplevda orättvisor framkallar och motiverar våld (jämför push-faktorerna i kapitel 2).

Demokratistärkande insatser tar också sikte på att motverka de ideologiska, politiska och religiösa föreställningar som legitimerar våld som politisk metod för att förändra samhället.

När våldsbejakande extremism utmanar och hotar demokratin, framför allt genom att använda våld, framkallar det oro och rädsla. Som tidigare nämndes angav 48 procent av de som svarat i SOM-undersökningen att de är mycket oroade för terrorism. Till det kommer att 41 procent är mycket oroliga för ökad rasism och lika många för ökad politisk extremism. Denna utveckling väcker även frågor hos barn och ungdomar i Sverige (MUCF 2016a). Denna oro och rädsla måste kunna hanteras av olika personalgrupper.

Stärkande demokratiarbete 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 arbeten som bedrivs av bland annat Forum för levande historia och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

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).

Våldsbejakande extremistiska grupperingar använder internet och sociala medier för att sprida propaganda, desinformation och konspirationsteorier. Budskapen glorifierar våld och piskar upp hat. En del extremistiska grupperingar sprider flygblad direkt till hushåll. Individer inom sådana miljöer kan via klädstil, uppträdande och handlingar bidra till ökad rädsla och oro.

Ett konkret exempel som både är generellt demokratifrämjande och som stärker demokratin mot våldsbejakande extremism är undervisning i medie- och informationskunskap riktad mot barn och ungdomar. Syftet med sådan kunskap är att stärka barn och ungdomar som medvetna medieanvändare; men det handlar också om

att öka medvetenheten om hur information kan vinklas och utnyttjas av våldsbejakande extremistiska grupper i syfte att sprida propaganda. Lärare och andra som arbetar med ungdomar måste även ha verktyg för att försvara demokratiska värderingar och alla människors lika värde och rättigheter. Till stöd för lärare översätter nu Skolverket ett stödmaterial för lärare, Teaching controversial issues, som har utvecklats inom ett samarbete i Europarådets regi.

5.1.2 Motverka inträde

Att motverka anslutning tar sikte på enskilda och grupper, företrädesvis ungdomar, som är mottagliga för den våldsbejakande extremismens tankegodis och förebilder, eller snarare dras till den gemenskap som extremistmiljön erbjuder (jfr Carlsson 2016). Lärare, fritidsassistenter, förskolepedagoger och socialsekreterare samt Kriminalvårdens, Statens institutionsstyrelses och Migrationsverkets personal är exempel på yrkesgrupper i "första linjen" som kan ha viss kännedom om extremistmiljöer och om någon person är på väg in i sådana kretsar.

Socialtjänsten har en central roll i fråga om åtgärder. Det är inte minst där som kommunen har ett tydligt ansvar enligt befintlig lagstiftning (mer om det nedan). En rad åtgärder finns i den förebyggande verktygslådan, där syftet är att motverka att personer hamnar i våldsbejakande extremism; mentorer, rådgivande samtal, hembesök, stöd till organisationer i civilsamhället etc. Kommunens samordnare har följaktligen en central roll för att ta initiativ och koordinera insatser.

Från ett preventionsperspektiv tar åtgärderna för att motverka inträde enligt den nationella strategin sikte på sekundär prevention eftersom dessa riktar sig mot särskilda riskindivider eller riskgrupper (jfr Lab 1997). Det kan också gälla särskilda riskområden och miljöer.

5.1.3 Underlätta utträde

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" – över 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.

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 utbildning. 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.

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.

Alla i den våldsbejakande extremistmiljön behöver dock inte själva utöva våld och därmed begå brott (Brå 2009:15). Att en person är våldsbejakande innebär att den bedöms vid upprepade tillfällen ha uppvisat ett beteende som inte bara accepterar våldsanvändning utan även stödjer eller utövar ideologiskt motiverat våld för att främja en sak (Säkerhetspolisen 2010). Från ett riskperspektiv är även personer av intresse som närmar sig eller deltar i en rörelse som bejakar och främjar ideologiskt motiverat våld. De riskerar att själva ta en mer aktiv del genom att våldsanvändning uppfattas som något normalt (Bäck och Altermark 2016).

Det bör dock understrykas att risk inte är detsamma som faktiskt inträffat; det finns en gräns mellan tanke och handling (SOU 2013:81). Tanken är alltid fri, men det är när bäraren hamnar i ett sammanhang där avsikt och förmåga möts som det finns en risk för extremistiskt våld.

Det är i pyramidens spets – försvåra och förhindra – som rättsväsendet företrädesvis kommer in i bilden. Det gäller den uppföljning Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har av riskpersoner som bedöms vara brottsaktiva. Som nämnts ligger dock dessa åtgärder

inom ramen för brottsbekämpning utanför Samordnarens nationella strategi. Fokus i strategin är andra delar av samhället (kommuner, civilsamhället, myndigheter utanför rättsväsendet).

De brottsbekämpande myndigheterna ingår dock i strategin genom sin kunskap om personer, miljöer och brott. Exempelvis ingår lokal polis ofta som part i olika fora för samverkan.

Som framgår av figur 5.1 nedan intar de brottsbekämpande myndigheterna en central plats i regeringens olika initiativ mot våldsbejakande extremism och i en strategi specifikt riktad mot terrorism, som återges i skrivelser till riksdagen (Skr. 2014/15:144 resp. Skr. 2014/15:146).

5.1.4 Kunskap

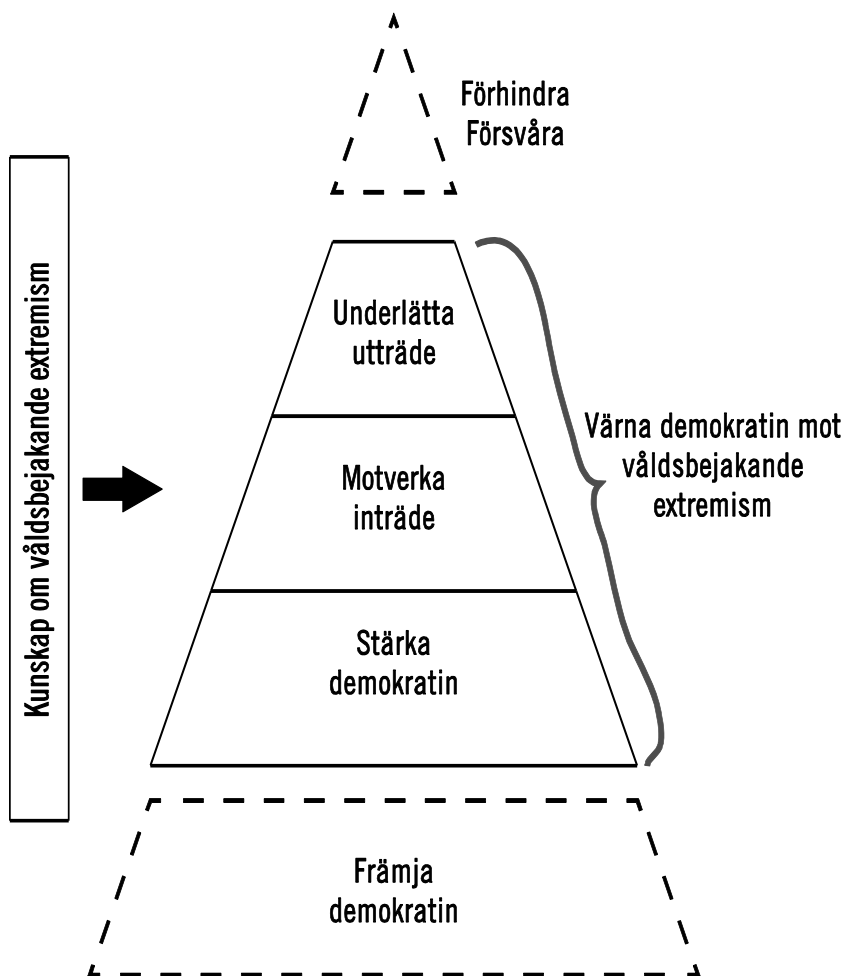
Kunskap behövs vare sig det handlar om att stärka demokratin, att motverka att personer ansluter sig till våldsbejakande extremism eller att underlätta att personer lämnar sådana miljöer. Vad som här avses är kunskap om den våldsbejakande extremismens omfattning och struktur. I annat fall kan det vara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

Samordnaren har ett ansvar för att kunskap tas fram. Som framgår av listorna över uppdrag och rapporter i kapitel 2 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.

Vad som är särskilt viktigt operativt är lokala lägesbilder över den våldsbejakande extremismen 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. Det är dock kunskap specifikt inriktad för respektive nivå i Samordnarens uppdrag (och följaktligen illustrerat i de tre rutorna i pyramiden).

Figur 5.1 Preventionspyramid.
De heldragna delarna – mittpartiet och sidorutan –
omfattas av Samordnarens uppdrag och därmed av betänkanDET



5.1.5 Preventionspyramiden

I det följande illustreras Samordnarens uppdrag med 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 kom-

mer, desto mer ingripande 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.

5.1.6 Främja demokratin

Den bas som Samordarens arbete vilar på är allt det som görs för att främja demokratin. Dessa insatser och åtgärder är dock så breda att de inte ingår i Samordnarens uppdrag. De främjande åtgärderna är dock viktiga att lyfta fram eftersom Samordnaren tar sin utgångspunkt från dessa och bygger vidare, men med åtgärder med större träffsäkerhet mot just våldsbejakande extremism.

Det främjande perspektivet handlar om att verka för ett inkluderande samhälle på demokratisk grund där ingen känner sig utanför (jfr Beck och Altermark 2016). Vid sidan av myndigheter är skola, fritidsverksamhet, föreningsliv och trossamfund viktiga aktörer genom deras ständiga möten med människor. Det är genom hur dessa fungerar och verkar som demokratin skapas och försvaras varje dag (jfr Putnam 2001).

För myndigheterna och den kommunala förvaltningens del handlar det om att upprätthålla en god kvalitet samt att motverka jäv och korrupcion (Rothstein 2015). Det är de offentliga institutionernas opartiskhet som är avgörande för att skapa tillit i samhället. Det är genom ett neutralt, öppet och jämlikt bemötande som de offentliga institutionerna verkar för ökad tillit hos medborgarna.

Utöver den grundläggande verksamheten som skisserats kan konkreta åtgärder tillkomma, som att öka kunskapen om demokratiska rättigheter och skyldigheter. Det är ett led i att få till stånd en levande debatt grundad på åsiktsfrihet.

Särskilda åtgärder riktas också mot grupper som är underrepresenterade i allmänna val och som även på andra sätt har svårt att göra sina röster hörda och delta i föreningsliv och kulturliv (MUCF 2014). Kommuner arbetar därför med medborgardialog och ungdomsting för att fler ska komma till tals (SKL 2010 och 2013).

Social hållbarhet är ett begrepp som används för lyfta fram vikten av rättviseaspekter som jämlikt ekonomiskt, socialt, kulturellt

och politiskt deltagande (länsstyrelsen 2015, jfr Sarnecki 2016). Det är dessa faktorer som lägger grunden för det "sociala kitt", som motverkar social oro, sociala spänningar och konflikter (länsstyrelsen 2015 hänvisar till Wilkinson, jfr Hallin 2013, Agrell et al. 2015). Det är faktorer som också har betydelse för att förklara uppkomsten av extremism, och i sin tur våldsbejakande extremism.

Den främjande nivån med demokrati i fokus kan därför ses som ett grundläggande vaccin mot våldsbejakande extremism. Den minskar grogrunden för att sådana problem uppstår och utvecklas i framtiden.

Något förenklat ska både de som vill se "mindre" och "mer" demokrati uppleva att demokratin har sina fördelar med inflytande och delaktighet, i vart fall acceptera det demokratiska systemets spelregler, och förstå dess begränsningar.

Även om demokrati utgör fundamentet i det svenska samhället – och följaktligen inte kan reduceras till initiativ och åtgärder – går det ändå att påstå i strikta preventionstermer att den hör till den primära preventionen eftersom den riktar sig till hela befolkningen (jfr Lab 1997).

5.2 Var på kartan bör den nya samordningen finnas?

5.2.1 Kommunens ansvar att förebygga brott i allmänhet

Direktiven efterlyser att när förslagen utarbetas bör det beaktas vilket ansvar kommunerna har för det brottsförebyggande arbetet (dir. 2016:43). Samordnaren tolkar det som att frågan gäller brottsförebyggande arbete i allmänhet. Som nyss redovisats menar Samordnaren att brott med koppling till våldsbejakande extremism står i en klass för sig. För all möjlig brottslighet saknar kommunen ett ansvar, en skyldighet att motverka. Några undantag finns dock, vilka anges nedan; detta gäller bland annat ungdomar som hamnar i brott.

Däremot kan det ligga i medborgarnas intresse att kommunen engagerar sig för att förebygga brott. Då finns ingen skyldighet, men insatser inom vissa gränser kan ligga inom ramen för den kommunala kompetensen, det vill säga att tillgodose allmänintresset. Kommentaren till kommunallagen uttrycker kravet på allmänintresse på följande sätt (Lindquist m.fl. 2015):

Det allra säkraste kännetecknet på en angelägenhet av allmänt intresse är kanske om angelägenheten framstår som gemensam för alla medlemmarna i kommunen eller landstinget eller i varje fall för det stora flertalet av dem. Men allmänintresset förutsätter inte nödvändigtvis att det föreligger ett kvantitativt betydande behov av det kommunala engagemanget. Allmänintresset får, enligt vad som anförs i förarbetena till KL, bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten.

Det allmänna kravet på att en viss åtgärd eller verksamhet ska ligga i kommunmedlemmarnas intresse rymmer också ett krav på proportionalitet. Insatsen måste motsvara nyttan för kommunen och dess medlemmar.

Samtidigt är det Polismyndigheten som enligt polislagen har ansvaret för att förebygga brott. För uppgifter som ska "handhas enbart av staten" gäller nämligen inte den kommunala kompetensen (2 kap. § KL). Regeringen har dock i policybetonade dokument uttryckt en tämligen vid syn på kommunernas möjligheter att förebygga brott (Ds 1996:59). Med tiden har lokalt brottsförebyggande arbete blivit ett begrepp (Brå 2016). Regeringen satsar nu ytterligare genom nationell samordning för att stödja kommunerna att förebygga brott (prop. 2016/17:1). Den slutsats som kan dras är därför att det ligger ett allmänintresse i att förebygga viss brottslighet; framför allt brott som direkt eller indirekt påverkar det stora flertalet. Att förebygga sådan brottslighet skulle således vara inom ramen för den kommunala kompetensen och ligga i kommunens intresse att förebygga, men utgör således ingen skyldighet för kommunen att agera. Samtidigt finns en gräns mot Polismyndighetens ansvar och de åtgärder som kommunen kan vidta. I praktiken blir det nog en fråga om *hur* kommunen förebygger brott, där det allmänna intresset knappast gäller sådana åtgärder som är förbehållna Polismyndigheten.

Längre fram kommer att argumenteras för att det ligger i allmänintresset att verka mot våldsbejakande extremism eftersom dess udd är riktad mot själva grundvalen för kommunen, det demokratiska systemet. I det ligger också att kommunmedlemmarnas fri- och rättigheter ska upprätthållas.

Att kommunen inte har något mer allmänt definierat ansvar för att förebygga brott stöds också av att det i vissa författningar ut-

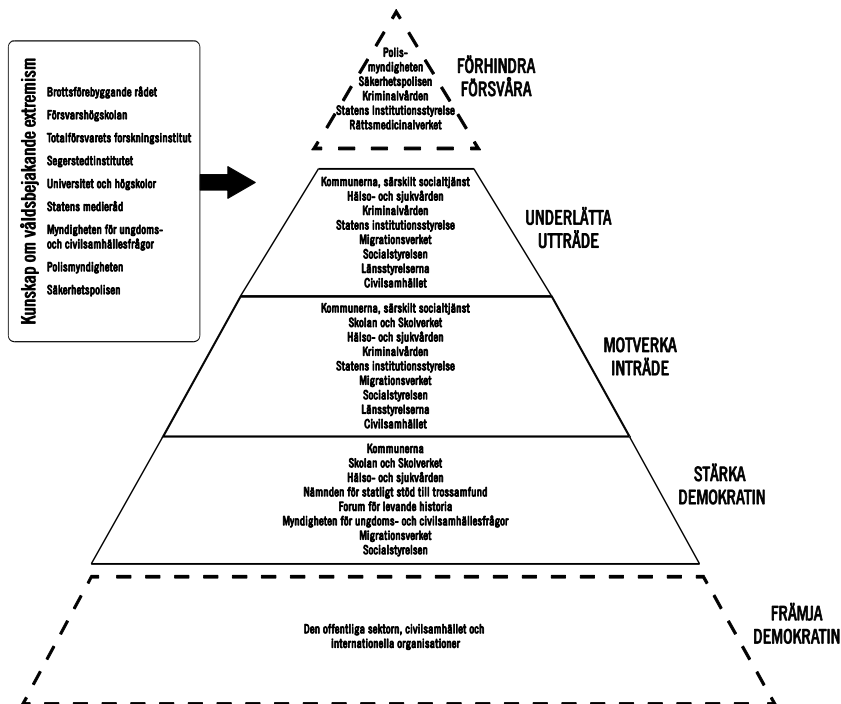
tryckligen föreskrivs ett ansvar, eller att ett sådant indirekt framgår till följd av kommunens kontroll- och tillsynsansvar. Således har kommunen ett ansvar enligt socialtjänstlagen för unga som befinner sig i ett risksammanhang, samt för brottsoffer generellt, vilket utvecklas närmare längre fram. Framför allt sträcker sig kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen till de hälsomässiga och sociala sidorna av brottsligheten (alltså inte brotten per se), som missbruk (brottslighet kring narkotika, alkohol, tobak och dopningspreparat) samt specifika former av missbruk och asocialt beteende (brott kring prostitution etc. samt spel). Som kommer att utvecklas nedan kan engagemang i våldsbejakande extremism betraktas som ett asocialt beteende och därmed falla inom ramen för kommunens ansvar.

Kommunen har också ett ansvar för olika ekobrott, vilket kan knytas till kommunens åliggande att pröva serveringstillstånd, genomföra miljötillsyn eller att utöva tobakskontroll (Brå 2015:15).

Kommunen har också ett ansvar för att hantera extraordinära händelser enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det kan gälla krisberedskapen före, under och efter en allvarlig händelse, vilket kan involvera extremistiskt våld. Kommunen ska ha en plan för att hantera extraordinära händelser och bland annat kunna akut bistå med psykiskt och socialt omhändertagande (POSOM). Ansvaret gäller då inte själva brottsligheten (av extraordinär natur) utan beredskapen inför samt effekterna och följderna av den. Som senare kommer att utvecklas går krisberedskapen mer och mer mot att omfatta även sociala risker (MSB 2013). Följden blir att våldsbejakande extremism tydligare blir en fråga för samhällets krisberedskap.

Sammanfattningsvis är det inom ramen för den kommunala kompetensen som kommunen engagerar sig i frågor om att förebygga viss brottslighet. Som kommer att utvecklas är den centrala frågeställningen därutöver vilket ansvar kommunen har att motverka våldsbejakande extremism enligt specifika regelverk som socialtjänstlagen.

Figur 5.2 Som den tidigare figuren, men här anges också raden av myndigheter och organisationer



5.2.2 Polisens och Säkerhetspolisens roll i den nationella strategin

Vid första påseende kan det framstå som naturligt att en framtida samordning inrättas hos Polismyndigheten eller ännu hellre hos Säkerhetspolisen, med dess uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brott mot rikets säkerhet och annan demokratihotande kriminalitet (3 § förordningen [2014:1103] med instruktion för Säkerhetspolisen). Säkerhetspolisen har en tydlig uppgift att arbeta mot den våldsbejakande extremismens brottslighet medan den öppna polisen ofta möter sådan extremism i samband med exempelvis demonstrationer och ordningsstörningar eller är först på plats vid våldsdåd (SOU 2012:44).

Figuren ovan kan sägas illustrera de olika insatser som utgör centrala delar av terrorstrategin. I pyramidens bas återfinns insatser som är breda, och som vänder sig till ett stort antal människor och

är av främjande natur. Ju högre upp i pyramiden man kommer, desto mer ingripande blir åtgärderna och ju färre personer riktar sig dessa mot. I pyramiden återges de aktörer som är särskilt aktuella för respektive nivå. Samordnarens tre nivåer framgår av pyramiden: demokratistärkande åtgärder, insatser för att motverka inträde till våldsbejakande extremism och underlätta utträde.

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens åtgärder befinner sig i allt väsentligt högt upp i pyramiden, på de förhindrande och försvärande nivåerna, och därmed ovanför Samordnarens nivå (jfr Manning och Raphael 2011).

Även om framför allt Polismyndigheten har vissa förebyggande uppgifter (kontakt med skola och socialtjänst, dialogpolis etc.) förtar det inte bilden av att dessa myndigheter har sitt fokus på pyramidens topp. Säkerhetspolisen har en indirekt förebyggande uppgift genom att delge information till Polismyndigheten som kan vara relevant för lokalsamhället. Det är då Polismyndigheten som vid behov lämnar uppgifterna vidare, exempelvis till socialtjänsten. På liknande sätt som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har socialtjänsten, som återfinns längre ned i pyramiden, vissa ingripande uppgifter som tvångsvård (LVU) och ungdomstjänst, uppgifter som återfinns högre upp i pyramiden.

Figuren illustrerar mängden av myndigheter och andra organisationer som har en roll i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Det bör tilläggas att det är ett försök till beskrivning eftersom det inte är alldeles enkelt att göra en korrekt placering. Till detta kommer att gränserna mellan de olika nivåerna i pyramiden givetvis är flytande.

Det finns delade meningar om var tyngdpunkten i det "förebyggande" arbetet ska ligga. Det framgår tydligt i remissutfallet av betänkandet "När vi bryr oss" (SOU 2013:81), som innehöll förslag om nationell samordning mot våldsbejakande extremism. Utredningen bakom det betänkandet får anses i huvudsak ha riktat in sig mot personer som riskerar att hamna i våldsbejakande extremism även om utredningen också menar att det behövs ett bredare perspektiv kring demokrati och tillit. I sitt remissyttrande till det betänkandet betonade Rikspolisstyrelsen (2014) att arbetet mot våldsbejakande extremism borde ses som en del av det generella brottsförebyggande arbetet. Rikspolisstyrelsen betonade brottet och får man förmoda traditionella brottsförebyggande åtgärder mot perso-

ner som antingen begår brott eller befinner sig under sådana omständigheter att de kan begå brott (sekundär och tertiär prevention). Till detta kommer platser eller förhållanden som kan ge tillfällen till brott. Även Brottsförebyggande rådets yttrande låg i linje med Rikspolisstyrelsens inriktning att betona brotten. Dessa remissinstanser med brotten i fokus hade följaktligen ett något snävare perspektiv än i betänkandet "När vi bryr oss". Andra remissinstanser som Göteborgs universitet (2014) betonade i stället att våldsbejakande extremism bör länkas till frågor om demokrati, social sammanhållning och en helhetssyn. Ytterligare remissinstanser var också inne på den linjen och lyfte fram civilsamhällets roll och intog därmed ett tydligare demokratistärkande och -främjande perspektiv i jämförelse med det refererade betänkandet.

Preventionspyramiden försöker omfatta samtliga perspektiv, och som framgått av tidigare avsnitt lägger Samordnaren sin tyngdpunkt i mitten och den nedre delen (Hallin 2013, Agrell et al. 2015).

Redan av modellen framgår att Polismyndighetens och Säkerhetspolisens arbete på det stora taget ligger utanför den nationella samordningen. Det är varken realistiskt eller önskvärt att dessa myndigheter med sina viktiga rättsväsendeinriktade uppgifter ska blandas samman med demokratistärkande åtgärder eller sociala insatser. I en rapport från Sveriges Kommuner och Landsting (2010:39) uttrycks arbetsfördelningen eller de olika nivåerna i preventionspyramiden på följande sätt.

Polisen kan exempelvis vara mest lämpad att fokusera på politiska grupperingars kärna, där de mest aktiva extremisterna finns. Fältarbetare, skol- och fritidspersonal kan i sin tur fokusera på att förebygga att individer lockas till sådana grupper.

Annorlunda uttryckt handlar strategin mot våldsbejakande extremism primärt inte om att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska "göra mer" – de finns redan på plats och har sina roller – utan att andra delar av samhället genom strategin ska mobiliseras och knyts samman. Ett sätt att belysa denna ambition är att särskilt företrädare för Säkerhetspolisen tidigare ofta uttryckte att de uppfattade sig som tämligen ensamma om att arbeta mot våldsbejakande extremism. Numera är betydligt fler aktörer involverade, vilket bör göra stor skillnad eftersom insatserna täcker en betydligt större yta av pyramiden jämfört med tidigare.

Genom att personers frihet inskränks förhindrar eller förvärrar Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Rättsmedicinalverket brottslighet. Men deras tyngdpunkt ligger ändå längre ner i preventionspyramiden genom att motverka att personer dras till våldsbejakande extremism eller för att underlätta att personer lämnar sådana miljöer (Kriminalvården 2016, Statens institutionsstyrelse 2016).

5.2.3 Situationell brottsprevention

En i dag tongivande teori eller modell för att på ett strukturerat sätt arbeta med att förebygga brott är situationell brottsprevention. Den utgår från att det finns motiverade gärningspersoner. Det gäller därför att på olika sätt göra det svårare att begå brott, öka risken att bli upptäckt eller gripen och att minska vinningen av brott (Clarke 1997). Eftersom gärningspersoner för sig själva måste hitta en ursäkt för att begå brott – rationalisera eller neutralisera den felaktiga gärningen – ingår också i modellen åtgärder som gör det svårare att rättfärdiga brottet (Clarke 1997). Även metoder för att minska friktionen mellan människor räknas som en situationell metod.

Ett av flera skäl till att situationell brottsprevention uppfattas som effektiv och attraktiv är att den möjliggör åtgärder här och nu. Mer strukturerade och omfattande insatser kan vara enormt kostbara och tar dessutom lång tid, för att nämna några: sänkta trösklar för att komma in på arbetsmarknaden, minskad segregationen och ökad integration i samhället samt förbättrade skolresultat för lågpresterande elever. Situationell brottsprevention betraktas som ett av flera perspektiv – den ersätter inte sociala insatser och mer långsiktiga insatser.

Från början användes situationell brottsprevention främst mot traditionella brott som stölder, men med tiden har det situationella synsättet fått ett betydligt vidare användningsområde (Bullock m.fl. 2010). Situationell brottsprevention kan också vara ett sätt att tänka och agera metodiskt för att förebygga terrorbrott. Faktum är att en hel del i insatser som görs mot terrorbrott är just situationella. Det är i dag svårare att ta sig in i känsliga byggnader eftersom bevakningen är mer omfattande. Dessutom kan det finnas hinder för att motverka att fordon inte ska komma för nära. Flygresenärer är vana vid att underkasta sig en omfattande kontroll. Osynligt för de flesta

är den genomgripande hamnkontrollen av transporterat gods. En mycket vanlig kontrollmetod är kameraövervakning. Den ökar onекligen risken för upptäckt, men bara under förutsättning att gärningspersonerna inte är likgiltiga för vad som inträffar efter dådet (jfr Shaftoe m.fl. 2007). De gränskontroller som initierats runt om i Europa, även i Sverige, riktar sig mot migrationsströmmar, och rimligtvis finns även en terroraspekt bakom kontrollen.

En nackdel som situationell brottsprevention har när det gäller att motverka våldsbejakande extremism är att det finns så många mål (Bjørge 2013). Det är inte enbart högprofilmål som regeringsbyggnader som är utsatta utan även oräkneligt många allmänna platser. Ett terrordåd kan praktiskt taget ske var som helst och det är givetvis mycket resurskrävande att med situationella medel skydda alla tänkbara mål. Läger vi till enskilda personer som måltavlor; det kan vara förtroendevalda i etablerade partier, politiska motståndare på den motsatta extremistkanten, myndighetspersoner och personer med "fel" religiös övertygelse, etnicitet eller sexuell läggning, handlar det om ett oändligt antal människor, inklusive deras bostäder och arbetsplatser.

En annan nackdel med situationell brottsprevention är att det inte synes finnas någon gräns för hur omfattande säkerhetsarrangemangen kan utvecklas för att förhindra alla tänkbara möjliga terrorangrepp (Bjørge 2013). Det innebär att ingripande situationella åtgärder drabbar många människor, som den nyss nämnda flygplatskontrollen. Dessutom är alla säkerhetsåtgärder mycket kostsamma.

Flera forskare har därför lyft fram betydelsen av ett brett synsätt för att motverka terrorism, väsentligt bredare än situationell brottsprevention (Bjørge 2013, Shaftoe m.fl. 2007). Två slutsatser kan därför dras av detta resonemang. Den första är att det omfattande intresset för situationell brottsprevention, inte minst i Sverige, har sina tydliga begränsningar mot våldsbejakande extremism. Den andra slutsatsen är att Samordnarens strategi framstår ligga väl i linje med ett vidare grepp på de förebyggande frågorna. Dessutom utgör Samordnarens strategi en del av den ännu bredare terrorstrategin (se preventionspyramiden).

5.2.4 Från countering violent extremism (CVE) till preventing violent extremism (PVE)

Den nationella strategins fokus på mitten och de nedre delarna av preventionspyramiden ligger i linje med en urskiljningsbar internationell trend: Att bemöta våldsbejakande extremism går från repressiva medel till att arbeta förebyggande, från "countering violent extremism" till "preventing violent extremism". FN:s handlingsplan är ett led i det arbetet (UN 2015). Flera länder börjar lägga en större tonvikt på icke-polisiära myndigheter. I USA har Departement of Homeland Security (DHS) och Federal Emergency Management Agency (FEMA) en övergripande roll och i Kanada betonas det förebyggande perspektivet under rubriken Public Safety Canada (2016). I Europa är Nederländerna ett exempel på hur orsakerna till våldsbejakande extremism motverkas på lokal nivå och i nära samarbete med civilsamhället.

Gemensamt för dessa exempel är att man fokuserar på den lokala nivån. Utgångspunkten är att det är där som möjligheterna finns att arbeta förebyggande och det är därmed de lokala strukturerna som ska stärkas. Arbetssättet är mycket likt det som Samordnaren utgår från. Vikten av att synliggöra, tydliggöra och stärka kommunernas ansvar för att på ett tidigt stadium stärka demokratin samt motverka inträde till våldsbejakande extremism och underlätta utträde ur sådana miljöer.

5.3 Olika risker med våldsbejakande extremism

Det finns politiska, sociokulturella och aktuariska risker med våldsbejakande extremism.

5.3.1 Politisk risk

De uppgifter som finns om den våldsbejakande extremismen på svensk mark pekar entydigt på att den inte utgör något reellt hot mot det demokratiska systemet i bemärkelsen maktövertagande (Brå och Säkerhetspolisen 2009:15, Säkerhetspolisen 2010). Hotet kan ändå betraktas som en politisk risk i den betydelsen att extremistiskt motiverade våldsbrott, iögonenfallande aktioner och pro-

pagandayttringar, pågående terrorfinansiering och resor till krigshärddar utmanar samhällets legitimitet (jfr Haines 2011). Frågor kan ställas hur detta kan pågå, varför myndigheter eller politiskt ansvariga på olika nivåer inte agerar mera resolut. Människor kan börja tvivla på de styrandes förmåga att upprätthålla säkerheten. På det sättet riskerar våldsbejakande extremism att utmana och ifrågasätta demokratin.

Som framgått är demokrati centralt i Samordnarens uppdrag genom att betona det demokratistärkande perspektivet för att motverka uppkomsten av våldsbejakande extremism. Något tillspetsat är ett viktigt inslag i strategin att bekämpa våldsbejakande extremism med "mer" demokrati, inte mindre. För att återknyta till riskbegreppet finns också en politisk risk att extremistisk brottslighet som terrordåd ritar om den politiska dagordningen och leder till att röster höjs för "mindre" demokrati genom inskränkningar i fri- och rättigheter. I själva verket kan ett strategiskt mål för extremism vara att samhället ska slå tillbaka hårt och därmed avslöja sitt "rätta och sanna ansikte". Bakom de vänsterextremistiska terrordåden i sjuttioalets Tyskland med Röda Arméfraktionen fanns motivet att provocera fram en kraftig motreaktion. Detsamma gällde för Anders Behring Breiviks terrordåd år 2011 (UN 2015). Med andra ord ska demokratin både värnas som mål, men också utgöra ett medel mot våldsbejakande extremistkrafter.

5.3.2 Sociokulturell risk

Vid sidan av politiska risker går det också att argumentera för att våldsbejakande extremism innebär sociokulturella risker (Haines 2011). Människor uppfattar våldsbejakande extremism som ett hot i den bemärkelsen att anhängarna till extremism bryter sig ut från samhällsgemenskapen. På näthinnorna återfinns aggressivt marscherande personer i uniformsliknande utstyrsel, scener med bränder och uppbrutna gatstenar under göteborgskravallerna och filminslag där tusenåriga kulturbyggnader sprängs i luften och meningsmotståndare halshuggs inför registrerande kameror. När personer med våld radikalt vill förändra samhället tar de avstånd från de normer och mål som delas av flertalet: gemenskap, välfärd, trygghet och utveckling.

En omedelbar följd av den våldsbejakande extremismens brottslighet är att många människor känner stark oro inför framtiden. Tidigare refererades en undersökning som tydligt pekade i den riktningen.

5.3.3 Aktuarisk risk

Den mest uppenbara risken med våldsbejakande extremism är givetvis den aktuariska risken, det vill säga skador på person och egendom (Haines 2011). Riskbegreppet består i att bedöma sannolikheten för att något negativt ska inträffa (exempelvis ett terroråd), vilka skador det kan föra med sig och att beakta sårbarhetsfaktorer som påverkar risken. Kännetecknande för de brott som kan inträffa till följd av våldsbejakande extremism är att de är mycket allvarliga, med närmast överskådliga skadeverkningar. Det innebär också att riskerna kan vara både politiska, sociokulturella och aktuariska på en och samma gång.

5.3.4 Risk och krisberedskap

Samtidigt har dessa mycket allvarliga brott hittills sällan inträffat, sett från ett nordiskt perspektiv, även om riskerna är högst påtagliga; en mycket allvarlig händelse kan inträffa när som helst. Det innebär att begrepp som "extraordinära händelser", "allvarliga störningar" och "kris" är särskilt relevanta, uttryck som är centrala i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt Samordnarens bedömning bör därför riskerna med våldsbejakande extremism – vare sig det är fråga om politiska, sociokulturella eller aktuariska risker – vara en fråga för samhällets krisberedskap som i hög grad går ut på att identifiera sårbarheter, minimera riskerna och begränsa skadeverkningarna (mer om detta nedan).

5.3.5 Demokrati och risk

Av redogörelsen hittills utkristalliserar sig två nyckelord. Det ena är *demokrati* och det andra är *risk*. Dessa begrepp hänger ihop. Våldsbejakande extremism utgör ett hot mot demokratin eftersom syftet

är att negativt påverka det demokratiska systemet, ytterst att upphäva det (Hallin 2013, Agrell et al. 2015). Inte utan anledning brukade man framför allt tidigare tala om författningsskydd när traditionella säkerhetsmässiga åtgärder sattes in mot företrädesvis höger- och vänsterextremism. Även när människors grundlagsskyddade fri- och rättigheter hotas och angrips som ett led i politiskt, ideologiskt och religiöst driven våldsbejakande extremism, är det ytterst ett angrepp på författningen.

Den omständigheten att udden är riktad mot "den svenska författningen" gör att den våldsbejakande extremismens kriminalitet skiljer sig från brottslighet i allmänhet, som utan politiska, ideologiska och religiösa motiv framför allt drabbar enskilda eller allmänna intressen, men inte fundamentet för samhällsordningen.

Det motiverar att våldsbejakande extremism motverkas i särskild ordning och inte i för hög grad blandas samman med åtgärder mot brottslighet i största allmänhet. Då finns nämligen en omedelbar fara att den våldsbejakande extremismen hamnar långt ner i prioriteringslistorna eftersom de riktigt allvarliga brotten från extremism är mindre vanliga i Sverige, medan andra brottsområden gör sig desto mer påmind. Samtidigt måste beaktas att personer som dras in i våldsbejakande extremism kan ha en historik inom och till med kan fortsätta med traditionell brottslighet (Carlsson 2016).

Det ingår inte i Samordnarens uppdrag att i detalj ta ställning till hur den nya samordningen närmare ska lägga upp sin verksamhet, men för att bedöma vilken myndighet som lämpligen bör axla rollen som samordnare är en given utgångspunkt att utgå från dess tentativa uppgifter med demokrati och risk i fokus. Nästa steg är att jämföra dessa med potentiella samordnares aktuella verksamheter. Denna modell för utvärdering förespråkas, särskilt som direktiven betonar att den nya samordningen ska ske inom ramen för en befintlig myndighetsstruktur. Naturligtvis är det dock rimligt att den nya tilläggsuppgiften som samordnare behöver ställa krav på vissa förändringar av befintlig verksamhet.

Betänkandet övergår nu till att närmare definiera den nya samordningens uppgifter, och lämpliga kandidater.

6 Nationell samordning i permanent struktur

6.1 Uppdraget

Som ovan nämnts har Samordnaren fått i uppdrag att analysera och föreslå hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt från och med januari 2018 (dir. 2016:43). I bakgrunden finns en överenskommelse om åtgärder mot terrorism som regeringen träffat med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna den 10 december 2015. Det arbete som den nationella samordnaren genomför måste enligt denna fortsätta i någon form efter mandatets utgång. Riksdagen har vidare gett regeringen till känna att det arbete som bedrivs av den nationella samordnaren bör tas tillvara och att det finns ett behov av att kontinuerligt utveckla arbetet mot våldsbejakande extremism (bet. 2015/16:KU4, rskr. 2015/16:137, mom. 2).

6.2 Kravprofil

Samordnaren har formulerat en kravprofil på den framtida samordningsfunktionen. Intryck har tagits från betänkandet ”När vi bryr oss” (SOU 2013:81), som lade fram det ursprungliga förslaget om nationell samordning. Nyckelorden var forskning, rådgivning och utbildning, vilka återfinns i kravprofilen nedan.

Ett annat ingångsvärde är en omfattande ”fältundersökning”. Samordnaren har under de två år som den hittills verkat haft omfattande kontakter med myndigheter, kommuner och organisationer (Samordnaren 2016). Så gott som samtliga av landets 290 kommuner har besökts av samordningen. Av alla dessa kontakter, särskilt på lokal nivå, framgår att behovet av fortsatt nationell samordning

står på fyra ben. Det finns således ett behov på både lokal, regional och nationell nivå av att få:

1. Del av kunskap och kompetens om våldsbejakande extremism: Från allmän orientering till specifika frågor som tidiga tecken på radikalisering.
2. Råd om demokratistärkande åtgärder och samverkan med civilsamhället. Ofta gäller det konkreta frågor som hur skol- eller föreningspengar ska användas för att på bästa sätt främja och stärka demokratin.
3. Konkreta råd i tjänsteutövningen till kommuner och myndigheter, men även till föräldrar eller personer i civilsamhället. Som regel handlar det om hur man kan förfara i enskilda fall.
4. En fortsatt nationell samordning för att garantera kontinuitet i det fortsatta arbetet samt hålla samman nätverk, sammankalla till möten, ta olika initiativ, vara kontaktpunkt etc. Det behövs en nationell spelare för att samverka med den långa rad centralmyndigheter och organisationer som tillsammans fyller olika funktioner för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Intryck till en kravprofil för den nya samordningen har också tagits från regeringens senaste direktiv till dagens samordnare (dir. 2016:43). Enligt dessa ska kommunerna få bistånd från Samordnaren med att utveckla det kunskapsbaserade arbetet och att ta fram lokala handlingsplaner (jfr punkt 1 ovan). Vidare ska Samordnaren bistå kommunerna med att ge kunskap och stöd i frågor om våldsbejakande extremism (jfr punkterna 1 och 3 ovan). Samordnaren ska också bistå med rådgivning för att utveckla det lokala arbetet mot dels personer som är i riskzonen för att involveras i våldsbejakande extremism, dels personer som redan befinner sig i miljön men som vill lämna den (jfr punkt 3 ovan). Slutligen ska Samordnaren stödja kommunerna med att identifiera och utveckla samarbetet med organisationer och trossamfund som vill förebygga antidemokratiska beteenden, radikalisering och rekrytering (jfr punkt 2 ovan).

Innehållet i de uppgifter som representeras av de fyra benen ligger i linje med de delar av preventionspyramiden som tar sikte på Samordnarens uppdrag (stärka demokratin, motverka inträde och

underlätta utträde), enligt vad som diskuterades i föregående kapitel. De fyra benen representerar i huvudsak en teoretisk inriktning (punkt 1), demokratifrågor och civilsamhället (punkt 2), praktik (punkt 3) och tillsammans utgör de samordningen med dess aktiviteter, initiativ etc. (punkt 4). Kravprofilen för den verksamhet som bör ta över den särskilda samordnarens uppdrag bör följaktligen utgå från dessa fyra ben med dess olika inriktningar. Dessa utvecklas i det följande.

6.2.1 Kunskap och kompetens

Centrala samverkanspartners: Brottsförebyggande rådet, Expo, Försvarshögskolan, Försvarets forskningsinstitut, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Segerstedtinstitutet, Statens institutionsstyrelse, Statens medieråd, Sveriges Kommuner och Landsting, Säkerhetspolisen, universitet och högskolor.

Grunden för allt arbete mot våldsbejakande extremism är kunskap. På ett grundläggande plan ska verksamheten besitta kunskap om demokratifrågor, hur demokratin kan främjas och framför allt stärkas samt om det som ovan beskrevs som social hållbarhet. Om själva kärnområdet våldsbejakande extremism ska verksamheten ha särskilt hög kompetens om de aktuella miljöernas omfattning och struktur, om radikalisering, frågor kring människors inträde i och utträde ur sådana miljöer, det särskilda problemet med ensamagerande samt förebyggande åtgärder. Centralt är hur temperaturmätningar görs för att följa upp den lokala utvecklingen av våldsbejakande extremism, hur lägesbilder tas fram och hur riskbedömningar kan göras. Det innebär att en uppgift är att följa den internationella forskningen på dessa områden, själv ta initiativ till relevant forskning – inte minst utvärderingar – och delta i internationella forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte (jfr Dir 2016:43).

En viktig uppgift blir att sammanställa och ”paketera” forskningsresultatet för att underlätta att resultaten blir tillgängliga för alla intressenter. Många gånger finns nog en övertro på att forskningsresultat omedelbart kan omsättas i praktisk verksamhet. För detta

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. I uppgiften ingår därför även att ”översätta” forskningsresultat till konkreta åtgärder, som sedan kan användas i det praktiska arbetet mot våldsbejakande extremism (jämför punkt 2 och 3). Till det kommer förmågan att i lämpliga medier och format sprida kunskapen. Det kommunikativa anslaget i verksamheten kan inte nog betonas.

Denna kravprofil är ett led i att den nya samordningen ska vidareutveckla och fördjupa det kunskapsbaserade arbetet (dir. 2016:43).

6.2.2 Demokratistärkande åtgärder och samverkan med civilsamhället

Centrala samverkanspartners: Civilsamhället i form av föreningar och trossamfund, Forum för levande historia, kommunerna och länsstyrelserna, Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Skolverket, Skolinspektionen, Statens medieråd, Statens råd för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Sveriges Kommuner och Landsting.

Den förmodligen svåraste uppgiften att definiera och utföra är att verka för demokratistärkande insatser. Mycket av det som görs är av generell demokratifrämjande natur. Demokratin skapas på daglig basis genom myndighetskontakter, i mötet med kommunala förvaltningar, i skola och fritidsverksamhet, i föreningslivet och i trossamfund. När demokratin fungerar märks den knappt. En utgångspunkt är att när den våldsbejakande extremismens tankegods får fotfäste finns det anledning att stärka demokratin. Det är på denna punkt – som har relevans för social hållbarhet – som det finns en betydande utvecklingspotential för den nya samordningen.

De demokratistärkande åtgärderna innebär ofta fördjupningar, som att utveckla det kritiska tänkandet hos dem som tar del av information på nätet (MUCF 2014). Statens medieråd (2013) har undersökt hur extremistiska rörelser använder internet och sociala medier för att sprida sin förslagna propaganda. Budskapet är anpassat för en västerländsk ungdomlig publik och är skickligt genomförda som om det vore ett dataspel. För tillfället har Totalförsvarets

forskningsinstitut ett regeringsuppdrag att kartlägga den våldsbejakande extremistiska propaganda som sprids via internet och sociala medier i Sverige.

Förmågan till källkritik framstår som en allt viktigare uppgift i dessa tider av desinformation och konspirationsteorier. Frågan är väsentligt större än att människor får en förvrängd världsbild. Som senare kommer att utvecklas finns en säkerhetspolitisk aspekt, och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i uppdrag att inom ramen för det psykologiska försvaret säkerställa den svenska befolkningens försvarsvilja och motståndskraft mot påtryckningar och desinformation.

Ett led i demokratistärkande åtgärder och samverkan med civilsamhället är också att öka medvetenheten om våldsbejakande extremism och stimulera till offentliga samtal för att nå ut till allmänheten (dir. 2016:43).

Samverkan med det civila samhället bör ha sin utgångspunkt i de principer som togs fram av regeringen, civilsamhället och Sveriges Kommuner och Landsting (IJ2008/2110/UF och prop. 2009/10:55). Utmaningen blir att i praktiken omsätta samverkan på lokal nivå, men redan i dag finns flera exempel på lokala överenskommelser mellan kommuner och den idéburna sektorn (SOU 2016:13). Den offentliga sektorn bör erbjuda en palett av olika lösningar och avtalsformer för en långsiktig samverkan.

6.2.3 Konkreta råd

Centrala samverkanspartners: ”Avhopparföreningar”, Brottsförebyggande rådet, civilsamhällets föreningar och trossamfund, hälso- och sjukvården, Förvarshögskolan, Försvarets forskningsinstitut, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Segerstedtinstitutet, Socialstyrelsen, Statens medieråd, Statens institutionsstyrelse, Sveriges Kommuner och Landsting, Säkerhetspolisen, universitet och högskolor, Utrikesdepartementet.

Det för närvarande mest uttalade behovet hos myndigheter, kommuner, organisationer och trossamfund är förstås att få råd om och hjälp med aktuella problem (jfr Dir 2016:43). Den nya samordningen måste ha en operativ förmåga i betydelsen att ge råd om hur man kan förfara i ett visst ärende eller hjälp med att komma i kontakt med rätt instans. Samordningens uppgift är inte att ta över ärenden, utan att kunna ge någorlunda handfasta besked, slussa vidare och på alla sätt vara en initierad samtalspartner och rådgivare. Många gånger kan det räcka med att hänvisa till ansvarig myndighets metodstöd, föreskrifter, anvisningar eller råd. Denna förmåga – och därmed krav – utgör länken mellan teori och den praktik som sker på lokalplanet.

I dessa dagar handlar de konkreta frågorna ofta om personer som rest till krigshärdar. Till skillnad mot för några år sedan går utvecklingen nu mot att färre personer reser. I stället är det problematiken med hemvändare som ställer krav på beredskap och åtgärder. Vid sidan av de eventuellt straffrättsliga aspekterna uppkommer en rad frågor för framför allt socialtjänsten, där svenska utlandsmyndigheter och Polismyndighetens sambandsmän inte sällan är inblandade. En del av dessa hemvändare är barn eller unga vuxna.

Samordnarens bedömning är att i takt med att rutiner kommer på plats minskar behovet av råd och stöd. En parallell kan göras till högerextremism, med dess förhållandevis långa historia, inte minst på mindre orter. Den lokala problematiken med och inom vit makt-miljöer är därmed välkänd och hanteras därför i högre grad som en fråga inom ramen för den löpande verksamheten än som ett udda akutläge, vilket kan vara fallet med hemvändande från krigshärdar.

Genom de löpande kontakterna får också samordningen en exklusiv överblick över utvecklingen av allt det arbete som sker runt om i landet mot våldsbejakande extremism. Inte minst gäller det vilka problem och frågor som kommer upp. Denna erfarenhet kan i sin tur generera olika initiativ, från att framställa vägledningar (good practice), diskutera på ett principiellt plan hanteringen av vissa frågor med en specifik myndighet, anordna ett rådslag i en större krets, initiera forskning eller föreslå förändringar i rutiner och regleringar. Ett sådant initiativ är att stödja ansvarig myndighet med att ta fram anvisningar och råd. Många av dessa övergripande uppgifter ligger väl i linje med nästa punkt; nationell samordning.

6.2.4 Nationell samordning

Centrala samverkanspartners: Se tidigare rutor och lägg till regering och riksdag samt utländska eller internationella intressenter.

De tre punkterna ovan ingår som centrala byggstenar i en fortsatt nationell samordning, men ytterligare en dimension bör i förtydligade syfte läggas till. De gäller själva samordningen.

Uppgiften att värna demokratin mot våldsbejakande extremism är en gemensam uppgift för samhället som involverar inte minst en lång rad myndigheter (jämför bara listan i kapitel 2 över aktuella rapporter), regering och riksdag, kommuner, organisationer och civilsamhällets föreningar och trossamfund. Det är minst sagt många aktörer, men det är också därför som en nationell samordning är en förutsättning för att få en större samlande kraft i arbetet än om var och en agerar utan att ge akt på andras initiativ.

Som nyss nämnts kommer en hel del information från fältet in till den nya samordningen genom alla kontakter om råd och stöd. Till det ska läggas den omvärldsbevakning som sker på nationell och internationell nivå. Samtidigt går mycket information ut genom spridning av forskningsresultat, handböcker, konferenser etc. Dessa behovsstyrda kontakter samt inspirationskällor bedöms ha störst betydelse för det faktiska arbete som sker i lokalsamhället. Trots denna förväntade dynamik kan det inte ersätta en mer rutinbetonad samordning.

För närvarande finns en referensgrupp, ett expertnätverk med forskare och ett praktikernätverk knutet till samordningen. En löpande samverkan sker dessutom med de myndigheter och organisationer som finns representerade i referensgruppen. På liknande sätt som i dag ska den nya ordningen hålla ihop den nationella samordningen på lämpligt sätt. En väg kan exempelvis vara att låta den befintliga referensgruppen ombildas till ett nationellt samverkansråd, där även företrädare för civilsamhället ingår.

Som ett led i samverkansuppdraget kan det också finnas möjlighet att bilda nätverk inom ramen för referensgruppen (eller ett framtida nationellt samverkansråd) där frågor dryftas som främst berör vissa myndigheter och organisationer. På det sättet kan dessa bättre koordinera sina insatser.

Samordningen kan också underlätta för vissa representanter i referensgruppen (eller ett framtida nationellt samverkansråd) att bättre kunna fullgöra sina uppgifter med stöd av andra i gruppen. Exempelvis har från Skolverket förts fram idén om att få stöd från andra myndigheter för att stärka myndighetens demokratiuppdrag. Det gäller myndigheter som i linje med Europakonventionen har i uppdrag att arbeta för demokrati, mänskliga rättigheter och rätts-säkerhet.

Det gäller också kontakter med redan befintliga fora med när-liggande uppgifter, som samverkansrådet mot terrorism, där fram-för allt myndigheter med koppling till rättsväsendet, militären och krisberedskapen ingår.

Som framgått har under de första åren mycket möda lagts ned för att öka medvetenheten om problemet med våldsbejakande extremism. Ett stort arbete har genomförts. Inte minst genom att med besök informera lokalsamhällen och förklara vikten av att kunna känna igen tecknen på våldsbejakande extremism, och sedan vidta lämpliga åtgärder. Andra myndigheter och organisationer har bidragit till att stödja detta engagemang.

Med tiden har samordningen kommit in i en konsolideringsfas där rutiner har skapats och många initiativ kommit på plats, som de fyra pilotkommunerna. I dag befinner sig samordningen i en fort-satt konsolideringsfas, men olika steg kommer att tas för att ut-veckla arbetet. Bland annat är avsikten att samarbetet med landets kommuner ska utökas. Samordnaren ser de lokala samordnarna eller kontaktpersonerna som en viktig resurs. Deras roll kommer att för-stärkas (se det avslutande kapitlet).

Ett initiativ som Samordnaren tagit är att omfattningen av och strukturen på den lokala våldsbejakande extremismen kommer att kartläggas under våren 2017 (se vidare det avslutande kapitlet). Det kommer att ske genom en rikstäckande enkät i kombination med intervjuer. Samtidigt kommer att undersökas hur kommunerna använder befintlig lagstiftning med hithörande rutiner för att stärka demokratin samt förebygga och förhindra våldsbejakande extre-mism. Frågeställningarna är vilka hinder och möjligheter som kom-munerna möter och upplever i detta arbete. I det avslutande kapit-let utvecklas närmare Samordnarens planer för år 2017.

Hittills har samordningen främst kretsat kring nationella frågor. På sikt bör de internationella frågorna få ett större utrymme i sam-

ordningens kalender. Den nationella samordningen kommer att få fler internationella förfrågningar än vad som äger rum i dag att berätta om svenska erfarenheter och på annat sätt medverka i olika fora. Vid sidan av att följa forskningen på området sker också en rad initiativ inom internationella organisationer. Våldsbejakande extremism känner inga nationsgränser. Dessvärre talar mycket för att extremistproblematiken kommer att fortsätta vara en stor fråga, vilket genererar många kontakter med andra länder.

Erfarenhetsmässigt finns också ett stort intresse för den ”svenska modellen”, som sökt delvis andra vägar än på annat håll genom att lyfta fram det demokratistärkande perspektivet och att motverka att personer ansluter sig till våldsbejakande extremism eller att få personer att lämna miljön. Det finmaskiga nätet skapas genom att använda en väsentligt större del av samhällets resurser illustrerat av preventionspyramiden, än det som traditionellt förknippas med ”författningsskydd” och ”kontraterror”.

Denna strategiska inriktning passar väl in i världssamfundets mål för global utveckling (Agenda 2030) och FN:s plan mot våldsbejakande extremism (UN 2015). Mål 16 av de sammanlagt sju ton målen tar sikte på att främja fredliga och inkluderande samhällen, där alla har tillgång till rättvisa samt att effektiva, ansvarsskyldiga och inkluderande institutioner byggs upp på alla nivåer. Fredliga samhällen och frihet från våld utgör både ett mål och ett medel för hållbar utveckling, enligt deklARATIONEN. Extremism hotar att kasta tillbaka länder i tidigare utvecklingsstadier (UN 2016).

Det demokratiframjande perspektivet återfinns under mål 16, där värdet lyfts fram av en väl fungerande statsförvaltning med transparens och med iakttagande av rättsstatens principer. Dessa faktorer utgör grund för god samhällsstyrning inklusive korruptionsbekämpning och är viktiga drivkrafter för utveckling.

Våld i alla dess former är ett av de största hoten mot utveckling. Våld raserar den mellanmänniska tilliten och den sociala sammanhållningen som är grunden för ett samhälles ekonomiska, miljömässiga och sociala utveckling.

Att främja demokratin och motverka våldsbejakande extremism är följaktligen ett viktigt inslag i kanske vår tids största utmaningar; att uppnå en global hållbar utveckling. Det svenska arbetet mot våldsbejakande extremism och kopplingen till Agenda 2030 bör i ännu högre grad öka det internationella intresset för hur Sverige

agerar mot våldsbejakande extremism. Från ett internationellt perspektiv kan därför samordningen förväntas spela en betydande roll med att utbyta erfarenheter i syfte att stärka både lokal, nationell och internationell säkerhet, inte minst genom det demokratistärkande perspektivet. På ett högst påtagligt sätt får lokala frågor också bäring på säkerhets- och utrikespolitik, och tvärtom. Sverige kommer därför att stå väl rustat med en kedja ända ner till kommunnivån med dess lokala samordnare.

6.3 Möjliga kandidater

I föregående kapitel argumenterades för varför inte polisiära myndigheter bör inta rollen som nationell samordnare. Samordnaren har inte heller övervägt att lägga detta ansvar på något universitet eller centrumbildning eftersom deras viktiga uppgift är forskning; en nationell samordning har väsentligt fler uppgifter, och bör snarare initiera, ta del av och sprida forskning än utföra den själv.

Några myndigheter i referensgruppen har förordat att en länsstyrelse skulle kunna tilldelas samordningsuppdraget och hänvisat till att länsstyrelser redan i dag har utpekade samordande uppdrag (exempelvis människohandel och prostitution). Även vid ett möte med landets landshövdingar väcktes frågan om inte samordningsuppdraget kunde ligga hos en länsstyrelse.

Det som kännetecknar samordningsuppdraget mot våldsbejakande extremism är att det förutsätter samordning med ett stort antal aktörer, inte minst alla de centrala myndigheter som återkommande nämns i betänkandet. Till det kommer kontakter med regeringen för att föreslå att uppdrag bör läggas på olika myndigheter. Mot den bakgrunden bör en centralmyndighet ha bäst förutsättningar att bedriva en effektiv samordning. Vad som också talar mot en länsstyrelse som samordnare är att samtliga länsstyrelser föreslås få en strategisk roll mot våldsbejakande extremism i egenskap av regional samordningsfunktion (se avsnitt 6.6). Då blir det märkligt om en av länsstyrelserna dessutom ska samordna de övriga.

Under den tid som samordnaren verkat har kontakter tagits med en rad myndigheter och organisationer som på ett eller annat sätt är verksamma med demokratistärkande åtgärder samt med att motverka inträde till och underlätta utträde ur våldsbejakande extre-

mism. Mot bakgrund av den kännedom Samordnaren har om dessa myndigheter och organisationer samt med iakttagande av kravprofilen har en "shortlist" tagits fram på tänkbara kandidater till den framtida samordningen. Dessa är Forum för levande historia, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Brottsförebyggande rådet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I det följande kommer dessa myndigheter att diskuteras ur synvinkeln möjlig framtida samordnare.

6.3.1 Forum för levande historia

Forum för levande historia:

Antal anställda 2016: 36 personer

Anslagsmedel 2016: 54 954 000 kronor

Enligt förordningen (2007:1197) med instruktion för Forum för levande historia är dess uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen (1 §). Myndigheten har särskilt till uppgift att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Myndigheten ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde (1 §).

Myndigheten ska bedriva utåtriktad verksamhet med inriktning på kunskap, kultur och utbildning. Verksamheten ska bedrivas i nära kontakt med pågående forskning, andra kultur- och utbildningsinstitutioner samt myndigheter, organisationer och föreningar vars verksamhet rör liknande frågor (2 §). Myndigheten ska verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde.

Verksamhetens tonvikt ligger således på kravprofilens två första punkter: För det första den teoretiska inriktning som tar sikte på kunskap och kompetens om våldsbejakande extremism, låt vara för myndighetens del med en riktning mot folkmord och vissa "state crime". Problematiken med ideologiskt drivna folkmord är knappast väsensskilt från frågor om inhemsk våldsbejakande extremism. Den omfattande kontakten med forskare är en potential för att utveckla kunskapen om våldsbejakande extremism, inte minst mot

bakgrund av myndighetens orientering mot mänskliga rättigheter och demokrati.

För det andra är myndigheten i hög grad inriktad på demokrati-frågor och civilsamhällets roll för att stärka demokratin. Båda dessa aspekter är särskilt framträdande i det demokratistärkande arbetet mot våldsbejakande extremism. Civilsamhället har också en viktig roll för att motverka att personer ansluter sig till våldsbejakande extremism och att underlätta utträde ur sådana miljöer.

Samordnaren ser det som en fördel att myndigheten dels har en inriktning på frågor som i vart fall ligger nära våldsbejakande extremism, dels har ett tydligt perspektiv på demokrati och mänskliga rättigheter. Det är en garanti för att våldsbejakande extremism kommer att prioriteras och att det sker från de perspektiv som väger tungt i den nationella strategin.

Myndigheten saknar dock den för lokalsamhället så viktiga praktiska funktionen att kunna bistå med råd och vägledning i konkreta frågor. Inte heller har myndigheten någon samordnande funktion. Följaktligen finns inte heller några kommunala, länsvisa eller regionala kontaktpunkter som kan spela en roll för att underlätta samordningen. Med tanke på dessa båda funktioners betydelse för en nationell samordning skulle det innebära en stor utmaning för Forum för levande historia – som dessutom är en liten myndighet – att utveckla verksamheten på ett sådant sätt att myndigheten uppfyller de delarna av kravprofilen. Enligt Samordnarens bedömning skulle det innebära ett väl stort steg. En sådan utveckling bör undvikas med tanke på att Forum för levande historia är ett innovativt initiativ för att driva fundamentala demokratifrågor och slå vakt om mänskliga fri- och rättigheter.

Samordnarens bedömning är därför att Forum för levande historia bör fortsätta att spela en viktig roll i framtiden, inte som ny nationell samordnare utan i stället för att i lämpligt samarbete med den nya samordningen utveckla frågor kring demokrati och mänskliga fri- och rättigheter. Redan i dag har myndigheten i uppdrag att genomföra en utbildningsinsats om olika former av rasism och intolerans, både historiskt och i nutid (Ku2015/219/KA).

6.3.2 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor:

Anställda 2015: 69 personer

Anslag inklusive övriga intäkter 2015: 72 miljoner kronor

Enligt förordningen (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska denna svara för frågor som rör ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället (1 §). För ungdomspolitikens del innebär det att ta fram, samla och sprida kunskap, fördela bidrag samt särskilt samverka med det civila samhällets organisationer för att tillvarata de kunskaper och erfarenheter som finns hos dessa (2 §). Vidare ska myndigheten ta fram och samla sektorsövergripande kunskap om ungdomars levnadsvillkor, attityder och värderingar. I detta arbete ingår att följa upp ungdomars levnadsvillkor samt utveckla kunskap om insatser och metoder som kan förbättra ungdomars levnadsvillkor (4 §).

I fråga om civilsamhället innebär det att ansvara för att ta fram och samla kunskap om det civila samhällets villkor, sammansättning och utveckling och sprida denna kunskap på nationell, regional och lokal nivå (10 §). Myndigheten ska också analysera, följa upp och utvärdera insatser i förhållande till politikens mål. Myndigheten ska bilda nätverk för samverkan med myndigheter och organisationer (12 §).

Som tidigare nämnts är det i hög grad ungdomar som dras in i våldsbejakande extremism, särskilt inom vit makt-miljön och den autonoma miljön (Brå 2009, Säkerhetspolisen 2010). Dessutom är ungdomars behov av tillhörighet till en grupp, samt i vissa fall ungdomars sociala problem, viktiga förklaringsfaktorer till att låta sig involveras (Carlsson 2016, Bäck och Altermark 2016). Även om Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors fokus är ungdomsfrågor i stort, har myndigheten en viss roll kring kravprofilens första punkt om kunskap och kompetens. I ännu högre grad täcker myndighetens uppdrag kravprofilens andra punkt om samverkan med civilsamhället.

Från perspektivet kravprofil påminner därför myndigheten om Forum för levande historia eftersom tyngdpunkten ligger på de två första punkterna, men med den skillnaden att den senare myndigheten befinner sig närmare ungdomsfrågor. I denna jämförelse är

det särskilt samverkan med civilsamhället som skiljer ut Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Som i fallet med Forum för levande historia har myndigheten inte några rådgivande uppgifter som ligger nära våldsbejakande extremism eller någon samordningsfunktion. Följaktligen finns inte heller en kommunal, länsvis eller regional organisation. Även för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor – som också är en relativt liten myndighet – skulle det därför enligt Samordnarens bedömning vara ett för stort steg att bygga upp en praktiskt inriktad samordningsfunktion. Kunskaps- och kompetensmässigt skulle myndigheten dessutom särskilt behöva förstärkas kring frågor om extremism.

Samordnaren bedömer därför att myndigheten inte bör ta över samordningsansvaret utan inom ramen för den nya samordningen fortsätta med de ungdomsfrågor som är av intresse även för att motverka våldsbejakande extremism. Till det kommer myndighetens centrala roll gentemot civilsamhället. Redan i dag har myndigheten ett regeringsuppdrag att fördela statsbidrag till organisationer och kommuner för verksamhet som motverkar antidemokratiskt beteende och radikalisering samt anslutning till våldsbejakande extremism (Skr. 2014/15:144).

6.3.3 Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet:

Anställda 2015: 103 årsarbetskrafter

Anslag inklusive övriga intäkter 2015: 109 536 000 kronor

Brottsförebyggande rådet är en myndighet i rättsväsendet och är ett kunskapscentrum inom denna sektor. Enligt förordningen (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet har myndigheten till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och främja brottsförebyggande arbete (1 §). Myndigheten ansvarar bland annat för officiell rättsstatistik, bedriver forskning om brott, brottsoffer och gärningspersoner, bistår regeringen och myndigheter med kunskap samt initierar, stödjer och informerar om lokala brottsförebyggande insatser (2 §). En stor del av myndighetens forskningsprojekt är uppdrag initierade av regeringen (Brå 2015).

Myndighetens tyngdpunkt ligger på kravprofilens teoretiska del om kunskap och kompetens. Till skillnad mot Forum för levande historia och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor betonas i mindre grad demokratifrågor och civilsamhälle. När det gäller behovet av konkreta råd stödjer myndigheten det lokala brottsförebyggande arbetet och det innefattar skrifter och vägledning kring brottsförebyggande frågor i allmänhet. Den verksamheten skulle på ett naturligt vis kunna byggas ut och i högre grad omfatta våldsbejakande extremism.

I landet finns en rad självständiga kommunala samverkansforum i form av lokala brottsförebyggande råd (Brå 2015). Dessa kan anses utgöra en värdefull lokal kontaktyta för myndigheten att nå ut lokalt med frågor kring våldsbejakande extremism. Enligt den senaste budgetpropositionen kommer Brottsförebyggande rådet och länsstyrelserna att få en stödjande roll i det brottsförebyggande arbetet och därmed skulle en tydlig länk finnas till den kommunala nivån (prop. 2016/17:1).

Som expertmyndighet kring brottsfrågor har Brottsförebyggande rådet förutsättningar att axla rollen som nationell samordnare. Ett fokus på våldsbejakande extremism riskerar dock att minska myndighetens styrka att fortsätta med att upprätthålla bredden på det kriminalpolitiska området. Det finns också en risk att extremistfrågorna inte får den prioritet som efterfrågas utan blir ett brottsproblem bland många andra. Till det kommer att det perspektiv som den nationella strategin intagit är ett väsentligt bredare anslag än att betrakta våldsbejakande extremism primärt som ett brottsproblem som med traditionella metoder ska förebyggas eller bekämpas (jfr SOU 2013:81). Om Brottsförebyggande rådet skulle inta rollen som samordnare innebär det en utvidgning av grunduppdraget som tar sikte på rättsväsendet och inte frågor om demokrati. I strategin ligger också ett fokus på demokratistärkande insatser och sådana socialt inriktade insatser som ligger ganska långt från själva brottsligheten (motverka inträde och underlätta utträde). Brå har också uttryckt att myndigheten i liten grad arbetar med sådana breda åtgärder (Brå 2014).

Kort sagt är strategins utgångspunkt att människor inte ska attraheras av våldsbejakande extremist rörelser, och i förekommande fall underlätta utträde ur sådana miljöer. De åtgärder som ligger närmare de brottsliga gärningarna, både innan de begås och därefter,

är framför allt en uppgift för rättsväsendet, ofta i samverkan med andra aktörer. Som kommer att utvecklas nedan bör den våldsbejakande extremism från Samordnarens valda utgångspunkter framför allt betraktas från ett riskperspektiv, och inte ur synvinkeln traditionellt brottsförebyggande arbete.

För några år sedan föreslog en utredning att en nationell samordnare för förebyggande av våldsbejakande extremism borde inrättas vid Brottsförebyggande rådet (SOU 2013:81). Myndigheten avstyrkte dock förslaget, bland annat på den grunden att uppdraget med dess delvis breda och demokratistärkande perspektiv låg vid sidan av myndighetens inriktning på mer traditionella brottsförebyggande åtgärder tillsammans med Polisen och andra aktörer (Brå 2014). Som redan diskuterats anser Samordnaren att det nu föreslagna samordningsuppdraget ligger ännu närmare det demokrati-stärkande fältet än den utredning (SOU 2013:81) vars förslag myndigheten yttrade sig över, och avstyrkte.

Samordnaren anser att Brottsförebyggande rådet snarare än att ta över den nationella samordningen bör kunna bidra med kunskap om våldsbejakande extremism, något som myndigheten också föreslagit (Brå 2014). Brottsförebyggande rådet kommer också att kunna spela en viktig roll för att utvärdera olika insatser.

6.3.4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap:

Anställda 2016: 850 personer

Anslag 2016: 1 052 561 000 kronor

En myndighet som hanterar samtliga risker

Enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har den ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret (1 §). Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. Myndigheten ska utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbar-

hetsreducerande åtgärder, arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser, bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser, och se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde (1 §).

Myndigheten ska i samverkan med andra myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas (2 §). Myndigheten ska ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris (7 §). Myndigheten ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna krishanteringsåtgärderna, samordna information till allmänhet och media, effektivt använda samhällets samlade resurser och samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder (7 §).

Myndigheten ska såväl områdesvis som på övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt (10 §). Myndigheten ska beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (12 §). Genom myndighetens överblick över krisberedskapsområdet möjliggörs att särskilt initierade forskare anlitas. Myndigheten undviker därför det problem som kan uppstå för verksamheter som väljer att bedriva all forskning i egen regi.

Myndigheten ska tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik (15 §). Myndigheten ska vidare stärka samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser genom samverkan med organisationer som har uppgifter inom krisberedskapsområdet. Detta arbete bedrivs enligt en "all hazards-approach", vilket innebär att risker ska förebyggas och reduceras oavsett om händelsen är en konsekvens av en naturkatastrof, olycklig omständighet eller avsiktligt handlande.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps uppgifter ska ses i ljuset av propositionen "Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle" (prop. 2005/06:133). I denna redovisas samhällets strategi

för samhällets säkerhet. Ett brett säkerhetsarbete måste omfatta allt från orsaksförebyggande och sårbarhetsreducerande till förhindrande, hanterande och återuppbyggande åtgärder. Mot den bakgrunden berörs fler politikområden än försvars- och utrikespolitiken, som traditionellt sett har varit mest centrala. Nu omfattas enligt propositionen även bistånds-, kriminal-, miljö-, social-, arbetsmarknads-, transport-, närings- samt hälso- och sjukvårdspolitikerna.

En viktig del i samhällets säkerhet är krisberedskapen, vilken skär rakt igenom samhällets olika verksamheter. En stärkt krisberedskap kan i huvudsak sägas bestå av två delar; ökad krishantering förmåga och sårbarhetsreducerande åtgärder. Det är inte minst sårbarhetsreducerande åtgärder med dess bakomvarande risk- och sårbarhetsanalyser som passar väl in i den nationella strategin mot våldsbejakande extremism. De mål för Sveriges säkerhet som ska värnas är enligt propositionen följande.

- Befolkningens liv och hälsa,
- Samhällets funktionalitet samt
- Förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Som framgår väger demokratifrågor i vid mening tungt i strategin för Sveriges säkerhet. Det är ett perspektiv som Samordnaren delar. Som framgått utgör demokratistärkande åtgärder en hörnsten i Samordnarens nationella strategi mot våldsbejakande extremism.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har en central nationell roll som i hög grad är länkad till kommunernas krisberedskap genom myndighetens stödande och samordnande ansvar. Som en följd av propositionen med en strategi för ett säkrare samhälle infördes lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Den innehåller en kraftig förskjutning av fokus för kommunernas del mot krisberedskap i fred. Enligt denna lag ska kommunen minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred (1 kap. 1 §). Kommuner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (ofta förkortad till "RSA"). Den i sin tur ska ligga

till grund för en plan på hur extraordinära händelser ska hanteras. Som senare kommer att utvecklas spelar också länsstyrelserna en central roll i krisberedskapen med dess täta kontakter med kommunerna.

Inom ramen för krisberedskapen har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap en tydlig kontaktyta även mot trossamfundet. Dessa har värdefulla kunskaper och resurser att bidra med, och framför allt har de en utvecklad förmåga att stödja människor i kris genom samtal och medmänsklighet. Drabbade och anhöriga bör få någon att prata med som förstår såväl sorgen, trosuppfattningen, språket som den egna kulturen.

Gudstjänster, ritualer och ceremonier kan ofta vara viktiga när drabbade ska bearbeta traumatiska upplevelser. Rent praktiskt kan samfundens lokaler vara lämpliga samlingsplatser för de drabbade, där de även kan få mat och värme. Det kan även vara ett bra tillfälle att förmedla korrekt information om händelsen och deras konsekvenser.

Företrädare för trossamfund medverkar ofta i olika krisgrupper som kommunen och sjukvården ansvarar för. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samverkar med trossamfundet samt med Nämnden för statligt stöd till trossamfund för att kommuner, landsting och myndigheter ska uppmärksamma och ta vara på trossamfundets kunskaper och förmågor.

Sociala risker och social hållbarhet

Även om krisberedskap fortfarande i hög grad förknippas med extraordinära händelser som översvämning och omfattande skogsbränder, har på senare tid även krisberedskap för social hållbarhet lyfts fram som ett viktigt perspektiv (länsstyrelsen 2015, MSB 2013). För att återknytta till betänkandets inledning är det vid sidan av en fungerande demokrati en rad faktorer som skapar och upprätthåller människors tillit till varandra och samhället och dess institutioner. Bristande tillit kan leda till social oro, upplopp, bränder och otillåten påverkan riktad mot offentliga aktörer som lokala tjänstemän och förtroendevalda. Följden blir att samhället inte kan fungera i områden med social oro. Inte heller kan förmågan upprätthållas i fråga om grundläggande värden som demokrati, rätts-

säkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter (MSB 2013). I dagens globaliserade samhälle med snabba kommunikationsmöjligheter kan händelser långt borta få stora konsekvenser i lokalsamhället och vice versa. Olika arbetssätt har därför tagits fram för att inkludera sociala risker i krisberedskapsområdet.

En riskanalys om social hållbarhet kan därför sägas vara något av ett grundläggande moment i de kartläggningar som görs om den lokala situationen med våldsbejakande extremism. Sådana lokala kartläggningar utgör ett viktigt led i Samordnarens nationella strategi. Annorlunda uttryckt är det mycket som talar för att de sociala risker som identifieras i en riskanalys för social hållbarhet, också är några av de faktorer som förklarar uppkomsten av våldsbejakande extremism. Slutsatsen är därför att det finns ett nära samband mellan kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser, sådana analyser som innefattar även social hållbarhet och lokala lägesbilder över våldsbejakande extremism. Enligt Samordnarens bedömning är det en utveckling mot att våldsbejakande extremism, som en del av den sociala hållbarheten, kommer att ingå risk- och sårbarhetsanalyserna. Det innebär att dessa frågor ingår i samhällets krisberedskap.

Redan i dag har länsstyrelserna börjat beakta social hållbarhet i sina risk- och sårbarhetsanalyser, men under olika rubriker som ”sociala risker”, ”social oro”, ”terror- 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. Det är ett argument för att kommunerna behöver lägga större resurser vid social hållbarhet i sina lägesbilder. Vissa kommuner har också börjat beakta social hållbarhet i lokala lägesbilder och sårbarhetsanalyser. Exempelvis har Örebro kommun nyligen 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. Vidare nämns Örebro som en modellkommun för arbetet mot våldsbejakande extremism. För den uppgiften har Örebro en särskild samordnare.

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.

Civilt försvar och terror

Det säkerhetspolitiska läget är för närvarande under snabb förändring och försämring. Ambitionsnivån har höjts betydligt för att stärka både det civila och det militära försvaret. Det civila försvaret ska återupptas (prop. 2014/15:109). Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps omfattande uppgift är att ha en stödjande roll för planeringen för det civila försvaret (regleringsbrev för myndigheten 2016). Länsstyrelserna har också en viktig uppgift i det civila försvaret.

Vilka beröringspunkter har våldsbejakande extremism med säkerhetspolitik och försvar? Tidigare berördes sociala risker och social sammanhållning samt de risker som våldsbejakande extremism för med sig, inte minst politiska risker som kan leda till omvälvande samhällsförändringar. Extremistiska rörelser liksom andra sociala risker bidrar till att sammanhållningen minskar. Att göra samhället mer instabilt är både ett medel och mål för den våldsbejakande extremismens olika schatteringar. I den betydelsen innebär den ett inre hot; samhällets motståndskraft minskar.

I förlängningen kan extremistiska rörelser utgöra ett redskap för även yttre krafter i syfte att destabilisera samhället (Anderberg 2016). Därför finns också en aspekt av våldsbejakande extremism som har bäring på framför allt det civila försvaret.

Ett viktigt redskap för de extremistiska rörelsernas destabiliserande effekt är propaganda och desinformation (Statens medieråd 2013). Manipulativa budskap har visserligen långa anor, men i dagens mediasamhälle har spelreglerna förändrats. Med vindens hastighet sprids försåtlig information, långtgående konspirations-teorier och aggressiv propaganda. Internet är en viktig kanal för att knyta särskilt unga personer till extremistiska rörelser. Det är framför allt från ett rekryteringsperspektiv som dessa budskap hittills har beskrivits. Enligt en uppgift skulle Daesh ha producerat fler än 800 videor bara under 2016 (Fernando 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 mot människor i väst.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har en utvecklad omvärldsbevakning, inte minst till följd av den internationella verksamheten. Till det kommer en aktiv extern information genom krisinfo.se, som samlar in och sprider information.

I det tidigare kapitlet om lägesbild gavs åtskilliga exempel på extremistmiljöernas användning av medier. Aktuellt i dag är å ena sidan hemvändare från krigsområden och å andra sidan personer som nekats uppehållstillstånd och gått under jorden för att undgå att föras ut ur landet. Framför allt vit makt-miljön tar tillfället i akt och förvanskar uttalanden som på något sätt antyder att samhällets hållning innebär en positiv särbehandling av de aktuella personerna, något som inte alls skulle komma vanligt folk till del.

Anläggs ett säkerhetspolitiskt perspektiv på den våldsbejakande extremistiska propagandan handlar det om information med destabiliserande verkan. Målet med propagandan är inte enbart att rekrytera nya stridande utan också att splittra grupper i bland annat Europa (Fernando 2016).

Om det gynnar främmande makt eller sker med stöd av sådana yttre krafter är det en fråga för det som tidigare benämndes psykologiskt försvar. I dag är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som har ansvaret för de funktioner som återfinns under rubriken psykologiskt försvar. Syftet med psykologiskt försvar är ytterst att säkerställa den svenska befolkningens försvarsvilja och motståndskraft mot påtryckningar och desinformation från motståndaren. Under visserligen extrema förhållanden ska det, så långt det är möjligt, ske i ett demokratiskt och öppet samhälle, med åsiktsfrihet och fria medier, skriver myndigheten (MSB 2016).

6.4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som nationell samordnare

Samordnarens förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska från och med januari 2018 överta rollen som nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Skälen för Samordnarens förslag

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har sin tyngdpunkt både i kravprofilens teoretiska och i dess praktiska fält. Bland annat på teoriområdet stöder myndigheten extern forskning med över 100 miljoner kronor om året (MSB 2015). Som framgått om myndighetens uppgifter, är forskningen inriktad på en rad områden. Av särskilt intresse är den forskning som tar sikte på antagonism, social oro, radikalisering och terrorism som hotar demokratiska värden och grundläggande fri- och rättigheter. Med myndighetens centrala kontakter inom forskarvärlden bör det inte vara några problem att utveckla den egna kompetensen kring våldsbejakande extremism. En god hjälp till det kommer att vara Samordnarens befintliga nationella expertnätverk som kan bidra med att utveckla forskning om samhälleliga risker. Det gäller även demokratistärkande åtgärder och kontakter med civilsamhället, inte minst mot bakgrund av att frågor om social hållbarhet börjat vinna insteg inom krisberedskapen och för vissa kommuner redan utgör en del i risk- och sårbarhetsanalyser. Kravprofilens två första punkter bör därför utan svårighet kunna uppfyllas.

I fråga om nationell samordning har myndigheten redan denna uppgift på krisberedskapsområdet. Att på det området inkludera riskerna med våldsbejakande extremism framstår som ett logiskt steg. Det handlar om att reducera riskerna med sådan extremism i syfte att förebygga oönskade händelser. Den nationella strategin mot våldsbejakande extremism med samordning, lägesbilder och handlingsplan som centrala moment framstår som naturliga byggstenar i det sätt att arbeta som kännetecknar krisberedskapen. Myndigheten bör därför via länsstyrelserna kunna ge mycket stöd till kommunerna med att ta fram lokala lägesbilder, alternativt bygga ut risk- och sårbarhetsanalyserna till att omfatta även våldsbejakande extremism. Detsamma gäller ifråga om handlingsplaner.

Vikten av att ha en god kunskap om lägesbilder och handlingsplaner kan inte nog betonas. Det är dessa som utgör basen för ett systematiskt arbete som gör att både demokratistärkande åtgärder och insatser för att motverka inträde och underlätta utträde kan sättas in. Åtskilliga akuta problem med enskilda personer får som regel sin lösning på ett eller annat sätt, men det är genom lägesbilder och handlingsplaner som sådana problem kan begränsas på

ett tidigt stadium. En sådan filosofi ligger helt i linje med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps sätt att arbeta.

Som tydligt framgått är det kommunerna som utgör de centrala aktörerna för arbetet mot våldsbejakande extremism. En stor fördel är Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps förankring hos kommunerna och länsstyrelserna, där krisberedskapen går som länkar i en kedja från kommunerna via länsstyrelserna till myndigheten. Jämför den nyss refererade förordningen om extraordinära händelser. Enligt Samordnarens bedömning är myndighetens förmåga till både samordning och att operativt arbeta på fältet tillsammans med länsstyrelser och kommuner en styrka; att uttryckligen inrymma våldsbejakande extremism som ytterligare ett riskområde är ett tydligt bevis både på frågans allvar och myndighetens centrala roll i den övergripande strategin att göra samhället säkrare.

Den våldsbejakande extremismen med dess propaganda och instabiliserande effekt på samhället är också områden som är mycket aktuella för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, nämligen både för det civila och för det psykologiska försvaret.

Det kan visserligen invändas att myndigheten har ett mycket brett ansvarsområde och att frågan om våldsbejakande extremism inte får en tillräckligt framträdande plats. Återigen är det myndighetens tydliga riskperspektiv som bör vara en garant för att våldsbejakande extremism kommer att vara ett viktigt område. Även om sannolikheten för mycket allvarlig brottslighet är förhållandevis liten, är de skador som kan inträffa allvarliga. Jämför diskussionen tidigare om politiska, sociokulturella och aktuariska risker.

En invändning som förts fram är att myndigheten hanterar och samordnar samhällets samtliga risker på en övergripande systemnivå. Med Samordnarens förslag skulle myndigheten få ansvaret för "en risk" och därmed bli expertmyndighet på det området till skillnad mot alla andra risker. Mot det kan invändas att myndigheten redan är expert på vissa områden som räddningstjänst och har specifika operativa uppgifter. Till det kommer att samordningsrollen främst inte handlar om att utveckla den egna kompetensen i alla frågor utan att koordinera och medverka till att andra agerar, bygger upp kompetens och fyller sina ansvarsområden med innehåll och ansvar. Att vara samordnare är en profession i sin egen rätt, som också är myndighetens styrka.

Den svagaste punkten från kravprofilens horisont gäller förmågan att kunna vägleda och ge råd i konkreta ärenden. Som tidigare tydligt påpekas handlar det inte om att ta över ärenden, utan om att genom samordningens kunskaper, erfarenheter och kontakter kunna hänvisa till rätt instanser, uttalanden eller vad som kan föra frågan vidare. Eftersom förslaget är att länsstyrelserna ska svara för den primära kontakten med kommunerna kan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap snarare beskrivas som en resurs ”back office” i förhållande till länsstyrelsen.

Med hänsyn till myndighetens storlek och mot bakgrund av krisberedskapens intåg på fältet social hållbarhet, bör det vara en naturlig utveckling för myndigheten att bygga upp den kompetens som ändå behövs för att upprätthålla en samordningsfunktion.

Sammanfattningsvis anser därför Samordnaren att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap av tänkbara befintliga myndigheter är mest skickad att ta över den nationella samordningen mot våldsbejakande extremism från och med 2018.

6.5 Den nationella samordningens uppgifter

Som tidigare nämnts ankommer det knappast på Samordnaren att i detaljerade ordalag beskriva den nya samordningens organisation och uppgifter. Följande arbetsbeskrivning framstår dock som rimlig mot bakgrund av Samordnarens erfarenheter.

Övergripande samordna det nationella arbetet mot våldsbejakande extremism

Denna uppgift ansluter till kravprofilens fjärde punkt om en fortsatt nationell samordning vars närmare innehåll beskrivs i de följande uppräknade uppgifterna. Övergripande handlar det om att vara den nationella kontaktpunkten, och att ta ansvar för olika initiativ av nationell eller övergripande karaktär.

Eftersom uppdraget handlar om just samordning är det inte meningen att samordnaren ska börja genomföra uppgifter som andra redan är satta att utföra eller av andra skäl har bättre förutsättningar att utföra.

Det går inte att begära att lokala samordnare eller samordnare på regional nivå ska ha kunskap om alla de initiativ, metoder och erfarenheter som finns för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. En viktig del i samordningsuppdraget är därför att i egen eller annans regi identifiera, sammanställa och sprida sådan kunskap. Som exempel bör alla de metoder och erfarenheter som finns för att stärka demokratin sammanställas. På lokal nivå kan sedan lämpliga åtgärder "tas fram ur katalogen" beroende på vad som anses passa de egna problemen.

Redan i dag finns en värdefull infrastruktur i dels de fyra kunskapshusen, dels referensgruppen, dels det nationella expertnätverket och praktikernätverket samt alla kontaktpersoner runt om i kommunerna. Kunskapshusen är pilotprojekt med en fördjupad lokal samordning som redan i dag ger värdefulla erfarenheter. Expertnätverket består av ledande forskare från olika discipliner som bidrar till en ökad insikt om våldsbejakande extremism och kommer med värdefulla förslag, allt från att öka säkerheten i samhället till nya forskningsprojekt. Praktikernätverket består av kunniga personer som företrädesvis på lokal nivå arbetar med frågor om våldsbejakande extremism och därför har byggt upp en omfattande erfarenhet.

I referensgruppen ingår en rad myndigheter och organisationer samt universitet och högskolor. Till det kommer företrädare för olika departement. Figur 5.2 i kapitel 5 illustrerar raden av viktiga aktörer som alla har en roll i samordningsuppdraget. Tillsammans och samordnade är det en kraftfull resurs för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism.

Följa och analysera utvecklingen av den våldsbejakande extremismens omfattning och karaktär

Uppgiften ansluter till kravprofilens första punkt om att upprätthålla kunskap och kompetens samt den fjärde punktens uppgift att svara för den nationella överblicken.

Som framgått av den nationella strategin är ett viktigt inslag att lokala lägesbilder tas fram. På nationell nivå kan dessa sammanställas för att få till stånd en nationell bild. På sikt bör lägesbilderna utgöra en del av risk- och sårbarhetsanalyserna. Samordnaren kan också ta initiativ till nationella undersökningar genom exempelvis enkäter riktade till kommuner och myndigheter parat med inter-

vjuer. Universitet eller högskolor kan exempelvis få i uppdrag att genomföra sådana undersökningar. Uppgifter på övergripande nivå från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör kunna användas och en undersökning skulle kunna göras tillsammans med dessa polisiära myndigheter.

Följa och analysera de demokratistärkande insatserna samt åtgärderna för att motverka anslutning och underlätta utträde

Denna uppgift ansluter till de tre första punkterna om att samordnaren ska följa arbetet med att motverka våldsbejakande extremism. Någon med överblick måste samla in och sammanställa alla goda exempel och samtidigt analysera vilka hinder som finns med bäring på insatser mot våldsbejakande extremism. Som samordnare bör detta ske med expertmyndigheter som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Forum för levande historia eller organisationen Sveriges Kommuner och Landsting.

Följa och initiera forskning samt sammanställa och sprida resultat, metoder och erfarenheter

En viktig uppgift som ligger väl i linje med samtliga fyra punkter i kravprofilen är att följa den forskning som bedrivs i Sverige och på annat håll för att på olika sätt se till att den nyttiggörs specifikt för att motverka våldsbejakande extremism. På den punkten kan samverkan ske med en rad universitet, högskolor, myndigheter och organisationer. Framför allt handlar samordningsfunktionen om att dra nytta av den expertis som finns hos andra aktörer, men sedan verka för att forskningsrön får spridning.

Initiativ bör också tas till att initiera forskningsprojekt. Framför allt är det av intresse att följa upp de insatser som görs lokalt, vad som fungerar och vad som är mindre framgångsrikt. De fyra pilotkommunernas erfarenheter är en strategisk kunskapskälla.

Stödja länsstyrelser och kommuner genom vägledning och råd

Det är kommunerna som möter den våldsbejakande extremismen och det är där arbetet bedrivs. Länsstyrelserna har en central stödfunktion direkt riktad mot kommunerna. Den nationella samordningen stöder i sin tur länsstyrelserna.

Genom den nationella samordningens försorg kan olika handledningar ges ut för att höja kunskapsnivån. Ibland kommer dock detta stöd inte att räcka till utan konkreta frågor måste riktas till företrädesvis länsstyrelserna. Många gånger kan sådana frågor slussas vidare till experter på ansvariga myndigheter som Socialstyrelsen eller Skolverket. Hänvisning kan också ske till forskningsrapporter, verksamheter i Sverige som har erfarenhet av vissa frågor eller arbetssätt och till kontaktpersoner i utlandet. Även den nationella samordningen kan kopplas in. De frågor som aktualiseras kan i sin tur generera att olika initiativ tas på övergripande nivå, antingen i samordningens regi eller genom någon ansvarig myndighet.

Bistå i metodfrågor kring att ta fram lokala lägesbilder och handlingsplaner

Denna punkt ansluter till att följa utvecklingen av våldsbejakande extremism. Det innebär en utmaning att ta fram lokala lägesbilder eftersom det inte finns några egentliga statistikkällor att ta del av. I stället handlar det om lokala företrädares kännedom om den lokala situationen. Förmodligen kommer en vanlig undersökningsmetod vara att någon lokalt intervjuar tjänstemän inom olika förvaltningar och bolag samt företrädare för civilsamhället om deras uppfattning om förekomsten av våldsbejakande extremism. Polisen bör också förfoga över viss information. Sådana metodfrågor om hur man enkelt men ändå metodiskt går till väga för att göra lokala kartläggningar bör vara en central uppgift för den nationella samordningen.

Samverka med centrala aktörer

Samverkan måste också ske med aktörer som Inspektionen för vård och omsorg, Skolverket, Skolinspektionen, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting. Inspektionen för vård och om-

sorg utövar tillsyn över bland annat socialtjänstlagen. Socialtjänsten har en central roll för att motverka inträde in i och underlätta utträde ur våldsbejakande extremism samtidigt som det fältet omfattas av en tillsynsverksamhet, vilket måste beaktas vid samordningen mot våldsbejakande extremism. På liknande sätt är det med Skolinspektionen på skolans område medan Socialstyrelsen och Skolverket har normgivande uppgifter. Genom att Sveriges Kommuner och Landsting företräder landets kommuner har organisationen stort inflytande och i praktiken en normgivande funktion.

Ge regeringen underlag för åtgärder och prioriteringar inom ramen för uppdraget

Den nationella samordningen med sitt nätverk av samverkande myndigheter, kommuner och organisationer kommer att vara något av ett expertorgan. Samordningen kommer att fungera både som kopplingsstation mot andra verksamheter och samtidigt bygga upp en betydande egen kompetens. I den betydelsen kan samordningen fungera som ett rådgivande organ för regeringen i aktuella frågor. I dialog med regeringen kan samordningen föreslå olika initiativ, som att olika uppdrag ska läggas ut på myndigheter.

Internationella kontakter

Den nationella samordnaren blir också en naturlig internationell kontakt för erfarenhetsutbyte om att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Sedan 2014 har Samordnaren tagit del av internationella erfarenheter under bilaterala möten och genom internationella forum och nätverk. Detta utbyte bör fortsätta då utmaningarna ofta är desamma och vinsten av att dela erfarenheterna och kunskapen är stor. Inom Norden är det framför allt "Safe Cities" inom Nordiska rådets regi som har inneburit stora möjligheter för städer att utbyta erfarenheter och kunskap på nationell och regional nivå. Inom Europa är det huvudsakligen RAN – Radicalisation Awareness Network, som samlar kunskap och utvecklar metoder för praktiker och beslutsfattare. Utöver dessa nätverk finns även Efus – European Forum for Urban Security, som arbetar med säkerhet på lokal nivå.

Som tidigare nämnts bedöms det internationella samarbetet att öka och det finns ett stort intresse hur den svenska samordningen fungerar, inte minst med tanke på den demokratistärkande inriktningen, de globala problemen med våldsbejakande extremism och kopplingen till världssamfundets stora åtaganden enligt Agenda 2030.

Författningsstöd

Regleringsmässigt bör Myndigheten för samhällsskydd och beredskap pekas ut som samordnare. I författning bör också anges i stora drag vad den uppgiften innebär. Som antytts kan uppgiften preciseras under den fortsatta beredningen av förslaget.

Sådana bestämmelser kan tas in i myndighetens instruktion. Flera av de uppgifterna som gäller för nationell samordning gör sig gällande också för den länsvisa samordningen. I nästa avsnitt föreslås nämligen att länsstyrelserna ska ha en viktig roll som samordnare i länet. Det kan vara lämpligt att de materiella bestämmelserna om nationell resp. länsvis samordning återfinns på ett och samma ställe.

I myndighetens instruktion bör därför endast anges att myndigheten svarar för den nationella samordningen mot våldsbejakande extremism.

De närmare bestämmelserna om den utpekade samordnarens uppgifter framgår av en ny förordning. I den regleras också länsstyrelsens uppgifter i sammanhanget.

6.6 Länsstyrelsen viktig inom samordningen

Samordnarens förslag: Länsstyrelsen ska svara för den länsvisa samordningen för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Skälen för Samordnarens förslag

Om tyngdpunkten i den nationella strategin för att främja demokratin samt att motverka inträde i våldsbejakande extremism underlätta utträde ur sådana miljöer ligger på kommunen, bör det finnas

en länk mellan den och den nya nationella samordningen. En sådan naturlig länk är länsstyrelsen, med dess goda kännedom om kommunerna. Den nationella strategin mot våldsbejakande extremism lyfter också fram länsstyrelsernas centrala roll (Samordnaren 2016a). Länsstyrelserna har flera aktiva nätverk och kunskap om närliggande frågor som gäller våld, hedersvåld och inte minst social hållbarhet.

En fördel är att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har en tät kontakt med länsstyrelserna. Redan i dag har länsstyrelserna ett regionalt samordningsansvar inom krisberedskapen, där både Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – på nationell nivå – och kommunen – på lokal nivå – utgör länkar i kedjan (prop. 2005/06:133). Som nyss nämnts ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samordna det förebyggande och förberedande arbetet mot allvarliga hot och risker, men också operativt bistå med stödresurser och medverka till samordning vid skarpt läge. Samordnaren har nu föreslagit att denna roll ska utvidgas till att omfatta även nationell samordning för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Därför har också länsstyrelsen en given funktion dels genom den regionala samordningsuppgiften på krisberedskapsområdet, dels genom närkontakten med kommunen i en lång rad frågor.

Enligt förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, ska varje kommun hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser. Det gäller den nyss nämnda lokala risk- och sårbarhetsanalysen jämte planen för hur extraordinära händelser ska hanteras. När sådana händelser inträffar ska länsstyrelsen hållas underrättad genom lägesrapporter.

Som påpekats är en viktig del i den nationella strategin mot våldsbejakande extremism lokala lägesbilder och handlingsplaner. Här finns en direkt parallell till de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna över extraordinära händelser jämte kommunala planer hur dessa händelser ska hanteras. På samma sätt som länsstyrelsen redan i dag ska ta del av kommunala risk- och sårbarhetsanalyser samt handlingsplaner, kan det gälla även kommunala lägesbilder och handlingsplaner om våldsbejakande extremism.

Länsstyrelsens närmare uppgift som länsvis samordnare liknar den nationella samordningens uppdrag. Det gäller att ha en länsvis lägesbild över problemen och att stödja kommunerna med att ta

fram lägesbilder och handlingsplaner. Som länsvis samordnare är uppgiften också att hålla kontakt med de kommunala samordnarna eller kontaktpersonerna.

Vissa kommuner kan ha stora problem med våldsbejakande extremism, vilket ställer krav på stöd av olika slag. Länsstyrelsen bör därför ha tillgång till en verktygslåda som är större än den en enskild kommun i normalfallet har tillgång till. Ett sådant exempel är att bistå med kontakter till experter.

Andra kommuner har mindre problem eller inga alls. Sådana kommuner kan ha ett intresse av att motverka en tänkbar utveckling genom särskilda satsningar på demokratistärkande åtgärder och ett ökat fokus på civilsamhällets roll. Länsstyrelsen kan i ett sådant läge förmedla kontakt med relevanta myndigheter som Forum för levande historia.

Många kommuner är små och kan av det skälet behöva särskilt stöd från länsstyrelsen. Som länsvis samordnare kan olika samarbetsformer initieras över kommungränserna i fråga om kontaktperson, lägesbild och handlingsplan, men också kring olika åtgärder.

Genom att följa kommunernas arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism får länsstyrelsen en god överblick över de insatser som görs. Då skapas också förutsättningar att ytterligare understödja kommuner med goda exempel.

Som länsvis samordnare är det möjligt att samla kommunerna för att anordna kompetensdagar eller initiera olika samarbetsformer. På sina håll sker det redan i dag. Ett bra exempel är ”Samverkan Stockholm”, i vilken länets 26 kommuner ingår liksom en rad andra relevanta aktörer.

Länsstyrelsen kommer också ha en rådgivande roll i faktiska ärenden. Det handlar inte om att ta över ärenden utan om ren rådgivning. Genom sitt större kontaktnät har länsstyrelsen dessutom förutsättningar att hänvisa kommuner till personer med särskild sakkunskap kring aktuella frågor.

Författningsstöd

Frågan är hur länsstyrelsens roll ska regleras. Tidigare lyftes förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap som en

modell för kommunala lägesbilder och handlingsplaner samt länsstyrelsens regionala samordningsfunktion. Ett sätt är att i denna förordning reglera länsstyrelsens roll även i fråga om att motverka våldsbejakande extremism. Förordningen tar dock i allt väsentligt sikte på andra risker än de som följer av våldsbejakande extremism. Om krisberedskapen på sikt kommer att omfatta sociala risker ingår per automatik våldsbejakande extremism i det området.

I stället sker en hänvisning i länsstyrelseinstruktionen om att länsstyrelsen bland en rad andra uppräknade uppgifter även svarar för samordning mot våldsbejakande extremism. Länsstyrelseinstruktionen är till stor del en metareglering där de uppgifter som tas upp bygger på bestämmelser i andra regelverk. Så blir också fallet med samordningsfunktionen mot våldsbejakande extremism där de närmare bestämmelserna finns i en särskild föreslagen förordning.

6.7 Särskilda uppgifter inom ramen för samordningen

Samordnarens bedömning: Samordnaren kan ta initiativ till att vissa uppgifter inom ramen för uppdraget att värna demokratin mot våldsbejakande extremism mer långsiktigt tilldelas en specifik myndighet eller organisation.

Skälen för Samordnarens bedömning

Vid sidan av löpande kontakter och att verka för att nya uppgifter bli utförda kan det finns skäl till att ta initiativ som är mer långsiktiga och ställer krav på större åtaganden. Resurser och budgetfrågor kan spela in. Ett sätt är att Samordnaren själv löser uppgiften, men många gånger kan det finnas en lämpligare utförare. I en sådan situation är det inget som hindrar att Samordnaren medverkar till att uppgiften tilldelas någon annan. Det kan ske genom att initiativ tas till ett regeringsuppdrag.

I dag finns det ingen instans som löpande följer utvecklingen av den våldsbejakande extremismens omfattning och struktur. För närvarande ger Samordnaren in lägesrapporter till regeringen varje sex-

månadersperiod. På sikt kan en sådan uppgift utföras av ett universitet eller högskola, alternativt en myndighet. I sak innebär det att samordnaren fortfarande har ett samordningsansvar, men att en viktig uppgift inom ramen för åtagandet att värna demokratin mot våldsbejakande extremism utförs av någon annan än samordnaren.

Egentligen är det ingen skillnad mot nuvarande situation där exempelvis Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse svarar för att motverka att personer dras in i våldsbejakande extremism eller att Nämnden för statligt stöd till trossamfund utför sina uppgifter på det religiösa området. Den enda skillnaden är att som i exemplet med en löpande undersökning, att en ny uppgift tillkommer som ingen tidigare haft ansvar för.

I dag ska exempelvis länsstyrelsen i Örebro län stödja och samordna länsstyrelsernas arbete om stöd till föräldrar med barn i tonåren, länsstyrelsen i Jönköpings län hantera frågor om ensamkommande flyktingbarns platsbehov, länsstyrelsen i Stockholms län ska samordna arbetet mot människohandel för sexuella ändamål och länsstyrelsen i Östergötland samordna insatserna mot hedersrelaterat våld och förtryck (Finansdepartementet 2015). Tidigare har Samordnaren argumenterat för att det är mindre lämpligt att samordningsansvaret för att motverka våldsbejakande extremism läggs på en länsstyrelse.

6.8 Övergången till ny nationell samordning

Samordnarens förslag: Under 2017 förbereds övergången till ny nationell samordning. Även den regionala samordningen förbereds.

Skälen för Samordnarens förslag

Som argumenterats har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap många styrkor för att inta rollen som ny nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Myndigheten saknar dock specifik kompetens om olika aspekter kring våldsbejakande extremism som är viktiga för samverkansuppdraget. Samordnaren är medveten om att uppdraget ställer krav på vissa

organisatoriska förändringar hos den nya samordnaren och att tjänster måste besättas. Det är viktigt att övergången kan ske snabbt för att inte tappa tempo.

Flera företrädare i referensgruppen har lyft fram vikten av att övergången till den nya samordningen planeras och förbereds för att inte förlora vad nuvarande samordning byggt upp i fråga om egen kompetens samt infrastruktur som kommunala kontaktpersoner, referensgrupp och nätverk för forskare respektive praktiker.

Sammantaget innebär det att den nuvarande samordningen lämpligen bör ägna en betydande del av hösten 2017 till att förbereda övergången till den nya samordningen.

Nytt är också Samordnarens förslag om en regional nivå på samordningen genom länsstyrelserna. Även för dem bör en förberedelse ske under 2017. Ett led i det är att Samordnaren planerar att under 2017 i samarbete med länsstyrelserna anordna kunskapsseminarier för länets samtliga kommuner.

6.9 Det framtida familjestödet, särskilt om stödtelefon

6.9.1 Stödtelefonens tillkomst

Föräldrar och anhöriga har en strategisk funktion i betydelsen att de har ett stort inflytande på sina barn eller andra närstående för att de inte ska hamna i våldsbejakande extremism eller för att förmå dem att lämna miljön. Familjestödet består av olika beståndsdelar där en metod är att tillhandahålla en stödtelefon dit anhöriga och andra kan ringa för att få information, råd och stöd.

Samordnaren tog under första halvåret 2015 fram ett underlag som beskrev behovet av en nationell stödtelefon. Flera av de bärande tankegångarna hämtades från den österrikiska stödtelefon som organisationen Jugendshutznets bedriver i Wien.

I tilläggsdirektiv i augusti 2015 (dir. 2015:86) beslutade regeringen att Samordnaren skulle ge en etablerad frivillighetsorganisation, som anmälde sitt intresse, i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon dit bl.a. anhöriga, kommuner och organisationer kunde vända sig för att få information, råd och stöd.

Samordnaren slöt denna överenskommelse med Röda korset, som hade anmält sitt intresse, i september 2015. Nationella samordnaren tog fram en projektbeskrivning som beskrev verksam-

hetsinriktning, målgrupp, krav på utbildning m.m. i pilotprojektet. I slutet av november 2015 startade pilotverksamheten.

En löpande redovisning av verksamheten har skett mellan Röda korset och Samordnaren. Verksamheten har sedan starten varit öppen för inkommande samtal under 152 dagar (räknat fram till augusti 2016). Under de 152 dagar som telefonen varit öppen har 240 samtal besvarats. Samtalen är ofta långa (30–60 minuter). 25 procent av samtalen har varit från anhöriga eller närstående. 26 procent av samtalen har kommit från personal från skola, vård och omsorg samt från övriga kommunala aktörer. 14 procent av samtalen gäller människor som är intresserade, vill veta mer eller uttrycker oro. 35 procent är övriga samtal, varav hälften av dessa söker stöd eller information från Röda korset.

Den skriftliga överenskommelsen med Röda korset sträckte sig till juni 2016. I tilläggsdirektiv i juni 2016 (dir. 2016:43) beslutade regeringen att förlänga Samordnarens uppdrag till den 12 januari 2018. Av direktivet framgår också att pilotverksamheten med en nationell stödtelefon ska fortsätta. Av direktivet framgår också att en utvärdering av verksamheten bör göras när verksamheten varit igång minst ett år.

I det nya uppdrag som samordnaren fick sommaren 2016 förlängdes därför också pilotprojektet med stödtelefonen och verksamheten fortsatte med Röda korset som ansvarig operatör. Överenskommelsen med Röda korset förlängdes fram till och med den 31 januari 2017.

En utvärdering av verksamheten initierades av Kulturdepartementet och genomfördes under perioden oktober– december 2016. Utvärderingen pågår alltså fortfarande som detta betänkande lämnats för tryck. Av en underhandskontakt med utvärderaren framgår att det finns ett behov av att driva verksamheten med stödtelefon vidare, men att verksamheten behöver förbättras. Det gäller bland annat hur de som ringer ska lotsas vidare inom ramen för familjestödet, antingen i form av andra myndighetskontakter, som socialtjänsten eller barn- och ungdomspsykiatri, men också till civilsamhällets organisationer.

Efter att avtalet med Röda korset går ut vid utgången av januari 2017 kommer telefonen – med den nya beteckningen orosteleson – att drivas av en annan rikstäckande frivilligorganisation, nämligen Rädda Barnen.

6.9.2 Behovet av en nationell orostelefon och dess framtid

Samordnarens förslag: Orostelefonen ska fortsatt utgöra ett led i familjestödet när Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tar över samordningsansvaret från och med 2018. Den närmare organiseringen kring det faktiska handhavandet av orostelefonen får avgöras efter den uppföljning som kommer att ske under 2017.

Skälen för Samordnarens förslag

Som tidigare beskrivits i tilläggsdirektivet (dir. 2016:43), om utvidgning och förlängd tid för uppdraget, förutsätts att pilotverksamheten med en nationell stödtelefon ska fortsätta fram till årsskiftet 2017/2018.

Behovet finns bland anhöriga till alla dem som rest för att begå terrorhandlingar, likväl som hos de anhöriga till dem som aktivt engagerat sig i höger- och vänsterextremistiska rörelser och miljöer. Som nämnts pekar forskningen främst på mödrarnas roll i arbetet för att i tid kunna stoppa sina barn och ungdomar från att dras in i en terror- och våldsspiral. Vid flera tillfällen har Samordnaren träffat mödrar som berättat om att de inte vetat vart de skulle vända sig med sin oro. Flera av dem som har ringt till stödtelefonen har hört av sig igen och tackat för den hjälp de fått. Det kan ha handlat om såväl hjälp med att nå en lokal socialjour, den lokala polisen, en lärare som fått hjälp med att upprätta en orosanmälan eller bara någon som fått tala anonymt med en människa på sitt eget språk.

Skillnaden mellan en orostelefon och en "hotline" bör också betonas. En hotline är först och främst en telefon (eller annan kanal) där misstanke om brott hanteras. Sådana telefonnummer och kanaler finns redan i flera svenska kommuner och hos både Säkerhetspolisen och hos Polismyndigheten. En orostelefon eller "helpline" är av en annan karaktär, mer ägnad åt att konstruktivt stödja de människor som är nära den person som redan är indragen i extremistmiljöer. Samtalen gäller också personer som är på väg in i eller ut ur sådana miljöer.

Samtidigt kan man inte begära att personer som har behov av att få råd eller att i en akut situation slå larm, skiljer på en orostelefon

och en hotline. Då gäller det att förmå dessa personer att kontakta de rättsvårdande myndigheterna. Erfarenheterna hittills är att knappast något samtal varit av sådant slag. Från ett riskperspektiv kan dock ett sådant telefonsamtal bidra till att avvärja en katastrof. Därför skulle en orostelefon kunna motiveras genom detta enda samtal.

Sammanfattningsvis bedömer Samordnaren att en nationell orostelefon är en pusselbit i det långsiktiga arbetet för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Under förutsättning att erfarenheterna kommer att vara goda med orostelefonen under 2017, föreslår Samordnaren att denna ska permanentas. Såvitt nu kan överblickas bör telefonen hanteras av en ideell organisation och finansieras via den nya samordnarens budget.

7 Kommunen stärker demokratin samt motverkar inträde och underlättar utträde

7.1 Disposition

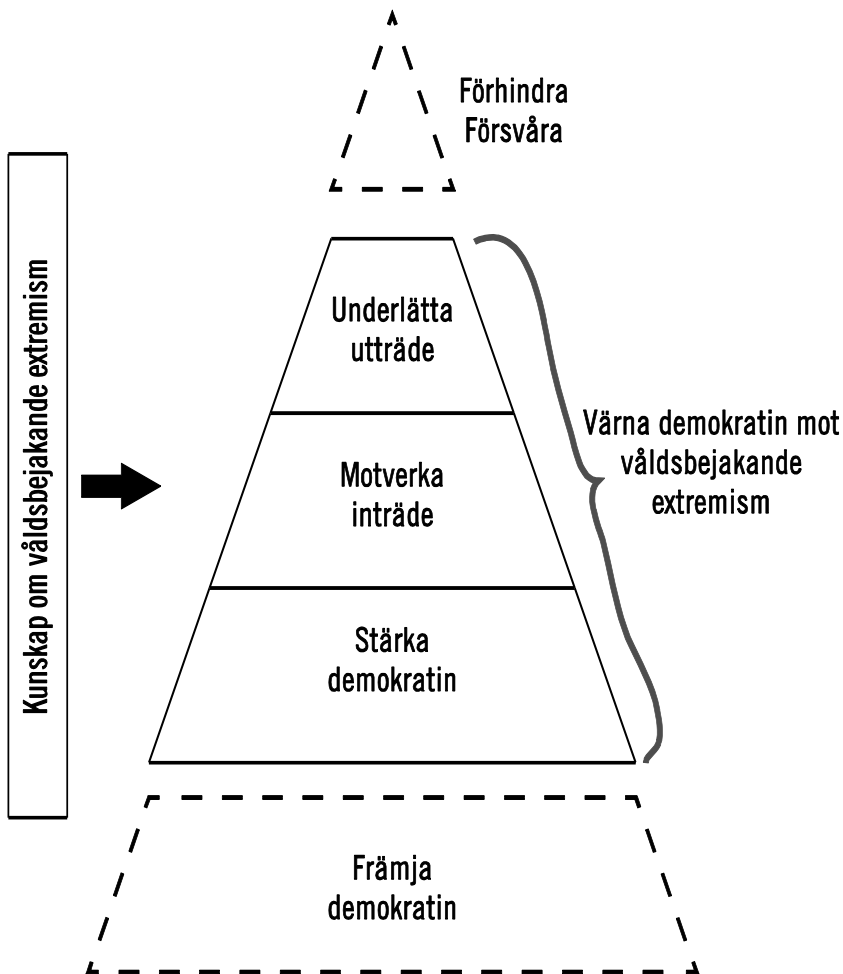
Det här kapitlet tar sikte på den tredje frågeställningen i direktivet, vilka uppgifter kommunerna har och vad de gör för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (dir. 2016:43).

Redovisningen i kapitlet börjar med kunskapsrutan (den som är bredvid preventionspyramiden); som tar upp behovet av lägesbild och handlingsplan. Där diskuteras också behovet av lokal samordnare, en funktion som utifrån kunskap och överblick samordnar resurserna. Kunskapsrutan har betydelse för samtliga tre nivåer i preventionspyramiden.

Härefter disponeras kapitlet efter preventionspyramidens tre nivåer:

- Demokratistärkande åtgärder mot våldsbejakande extremism.
- Insatser för att motverka inträde till våldsbejakande extremism (familjestöd till anhöriga, samverkan med polis, hälso- och sjukvård etc.).
- Insatser för att underlätta utträde ur sådana miljöer (socialtjänst, frivilligorganisationer, ungdomsvård, kriminalvård etc.).

Figur 7.1 **Preventionspyramid.**
 De heldragna delarna – mittpartiet och sidorutan – omfattas av Samordnarens uppdrag och därmed av betänkanudet



I slutet av varje avsnitt redovisas vilket författningsstöd som finns för de olika åtgärderna. På detta sätt länkas åtgärderna till antingen den kommunala kompetensen – vad kommunen får göra inom ramen för att tillgodose allmänintresset – eller till att det finns en lagreglerad skyldighet; en allmänt hållet skyldighet, som att demokrati ska vara vägledande för kommunens verksamhet som det ut-

trycks i kommunallagen, eller, mer precist, att kommunen ska svara för socialtjänsten. Men först några allmänna ord om lagstiftningen.

Bakom kommunallagens hänvisning till att det på vissa områden finns särskilda befogenheter och skyldigheter för kommunen (2 kap. 4 §) döljer sig omfattande regelverk, framför allt lagstiftning som hör hemma under rubriken skola, vård och omsorg. Lagstiftningen på detta och några andra områden är ett undantag från de allmänna principerna för kommunal verksamhet, med kommunal självständighet etc. (Lindqvist m.fl. 2015). Mer än i de flesta andra länder använder staten kommunerna som utförare av en rad uppgifter. Det sker följaktligen genom lagstiftning, och för dessa skyldigheter utgår också ett omfattande statligt ekonomiskt stöd.

I föregående kapitel berördes krisberedskapen, vilket är ett tydligt exempel på hur staten genom lagstiftning har ålagt kommunerna just sådana ”särskilda befogenheter och skyldigheter”. Som snart kommer att visa sig, är kommunens lagreglerade ansvar på området skola, vård och omsorg mycket centralt för att motverka våldsbejakande extremism.

Eftersom uppgifter och ansvar är centralt i kapitlet avslutas detta med en bedömning om kommunens ansvar är tillfredsställande reglerat för att stärka demokratin mot våldsbejakande extremism, motverka personers inträde till våldbejakande extremism eller underlätta utträde ur sådana miljöer.

7.2 Kunskap

7.2.1 Lägesbild

Ett led i den nationella strategin mot våldsbejakande extremism är att ta fram lokala lägesbilder (Samordaren 2016a). Det har sin grund i att ett effektivt arbete måste ta sin utgångspunkt från kunskap om vilka sådana extremistiska miljöer som finns eller verkar inom kommunen (SKL 2010). Lägesbilden syftar i första hand till att synliggöra kommunens utmaningar.

Som ovan nämnts svarade en tredjedel av kommunerna i en enkätundersökning att man inte känner till om det inom den egna kommunen förekommer våldsbejakande extremism eller inte (Samordaren 2016a). Detta är en indikation på att det finns ett stort lokalt kartläggningsbehov.

Enligt samma enkätundersökning har ungefär hälften av kommunerna någon form av lokal lägesbild över våldsbejakande extremism. Störst förutsättningar finns det att få en bild av lokala extremistiska miljöer eftersom dessa kan vara synliga genom att de sprider propaganda eller genomför aktioner och manifestationer. På vissa håll kan det vara omfattande kampanjer med flygblad i skolor. Det gäller framför allt den politiska extremismen (Brå 2009:15). Efter uppmärksammade fall av hatbrott med extremistiska motiv, som sätts i samband med våldsbejakande extremism, kan stämningssläget lokalt förändras. Flyktingar vågar inte gå ut, HBTQ-personer döljer sin läggning, och klädsel och olika tecken på religiös härkomst undertrycks.

Olika delar av kommunen kan också få kännedom om extremism genom kontakt med anhängare eller anhöriga. Ofta sprids det om någon lämnat kommunen för att bege sig till en krigshärd. Klädsel och annan framtoning kan också vara igenkänningsbara tecken på extremism (jfr Norocel 2016). Den största utmaningen är att få signaler om att det förekommer ensamagerande. Detsamma gäller terrorfinansiering, som hittills framför allt förknippas med våldsbejakande islamism.

Socialstyrelsen (2016) har förtydligat att ett grundläggande steg för att kunna arbeta med personer som är eller riskerar att involveras i våldsbejakande extremism, är att känna till vilka strömningar som finns i lokalsamhället; vilka grupperingar är aktiva, var håller de till, vilka mötesplatser och träffpunkter finns där personer i extremistgrupper kan träffa andra unga och få med dem i miljön? Detta innebär att ett ungdomsperspektiv är viktigt för den lokala kartläggningen. Med god lokalkännedom skapas också förutsättningar för exempelvis socialtjänsten att få kontakt med föreningar, trossamfund eller andra organisationer.

Det gäller också att fånga upp orostecken, som känsla av otrygghet och bristande tillit till samhällets institutioner, diskriminering och att grupper utesluts ur gemenskapen (Socialstyrelsen 2016). Dessa faktorer är i hög grad relevanta för att slå vakt om social hållbarhet och i förlängningen motverka våldsbejakande extremism.

Det finns få statistikällor för att fånga upp den våldsbejakande extremisms omfattning, struktur och brottslighet. Mest kartlagd och tillgänglig är uppgifter om vit makt-miljön genom organisationen Expo, som publicerar uppgifter ner till kommunnivå. Säker-

hetspolisen och i någon mån Polismyndigheten följer upp extremistmiljöerna, men dessa uppgifter avser underrättelseinformation som dels är skyddad av sekretess, dels inte behöver vara kvantitativ eller på annat sätt av sådant slag att den passar för lokala förhållanden. Av kriminalstatistiken framgår anmälda brott samt personer lagförda för brott. Däremot går det inte att utläsa vilka brott som har extremistiska motiv. Vissa brott räknas visserligen som så kallade terrorbrott, men dessa är av så allvarlig art och därmed så få att de långtifrån kan ge en representativ bild av den våldsbejakande extremismens utbredning. Det finns hatbrottsstatistik som bygger på uppgifter från polisanmälningar och enkäter (Brå 2016:15). Många hatbrott behöver dock inte ha sin grund i våldsbejakande extremism.

Det är därför en utmaning att ta fram en lägesbild, men samtidigt är styrkan att det görs lokalt och att det i lokalsamhället finns kunskap om extremistmiljöerna. Det är främst personer från SSPF-forum (skola, socialtjänst, polis, fritidsverksamhet) och Säkerhetspolisen som varit delaktiga i att ta fram lokala lägesbilder, enligt intervjuer som Samordnaren genomfört (Samordnaren 2016d). Även lokala råd för trygghetsfrågor och lokala brottsförebyggande råd har medverkat liksom företrädare för Folkets hus, lokala fastighetsbolag, trossamfund, kommunens fältverksamhet och bibliotek.

En statistikkälla av mer allmänt slag för att fånga ungas situation i lokalsamhället är Ungdomsenkäten, som tas fram av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Knappt 40 procent av kommunerna anger i enkätundersökningen att det inte förekommer någon våldsbejakande extremism inom det egna området, men man kan på goda grunder anta att det på vissa håll finns en problematik även om den inte har kommit upp till ytan. Den slutsatsen bekräftas av intervjuer som Samordnaren låtit göra, där det kommit fram att lokala problem trätt fram när intervjupersonerna genomgått utbildning och sett den egna kommunen med ”nya glasögon” (Samordnaren 2016d).

Polismyndigheten är ett viktigt stöd för att ta fram en lokal lägesbild. Polismyndighetens arbete ska vara underrättelsestyrt, vilket förutsätter kartläggningar (jfr Brå 2011:13, Brå 2016). I och med den nya polisreformen har det lokala perspektivet särskilt betonats. Polismyndigheten är också en viktig aktör i lokala brottsförebyggande samverkansforum.

Författningsstöd

Från kommunallagens perspektiv ligger det i kommunmedlemmarnas intresse att motverka våldsbejakande extremism. För kommunernas del finns också några bestämmelser som indikerar behovet av kartläggningar och lokala lägesbilder, som socialtjänstlagen. Det i vid mening förebyggande perspektivet är grundläggande för socialtjänsten (prop. 1979/80:1, s. 136). Socialtjänsten ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen (SoL 3 kap. 1 §). Socialtjänsten ska i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen (SoL 3 kap. 1 §). Vidare ska socialtjänsten medverka i samhällsplaneringen (3 kap. 2 §). Det förutsätter att sociala förhållanden och problem dokumenteras och att sambanden mellan sociala problem och samhällsstruktur belyses (Lindquist m.fl. 2015). För att kunna erbjuda grupper och enskilda hjälp, ska socialtjänsten också bedriva uppsökande verksamhet (2 kap, 1 § SoL). Förutom att socialtjänsten ska ta tag i de problem som kommer upp, är en lokal lägesbild över den våldsbejakande extremistituationen ett viktigt hjälpmedel för att kunna agera, framför allt för att motverka att personer dras in i våldsbejakande extremism eller för att underlätta utträde ur sådana miljöer.

Även om begreppet lägesbild inte uttryckligen nämns, antyder de redovisade lagrummen att för att kunna uppfylla lagstiftningens krav, så måste socialtjänsten ha någon form av lägesbild över de sociala förhållandena i kommunen. I denna bör innefattas enskilda som är på väg in i eller redan befinner sig i våldsbejakande extremistmiljöer. Det ligger i linje med socialtjänstens uppsökande verksamhet att erbjuda enskilda sin hjälp (3 kap. 4 § SoL). Inte minst gäller det också att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens område rörande unga (3 kap. 3 a § SoL).

Vid sidan av socialtjänstlagen finns även annan reglering som pekar i riktning mot en lägesbild. Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, syftar till att kommuner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred (1 kap. 1 §). Kommuner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan på-

verka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (2 kap. 1 §). Den ska i sin tur ligga till grund för en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

Visserligen tar denna lag sikte på olyckor och andra liknande extraordinära situationer, inbegripet de extraordinära situationer som våldsbejakande extremism riskerar att åstadkomma. Erfarenheten är dock att lagstodet ger en möjlighet att förena aktörer som vanligtvis inte sitter ner tillsammans och resonerar runt de risker som påverkar även social hållbarhet, och som beskrevs i kapitel 6 i anslutning till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Även om den nyss nämnda lagen på de flesta håll knappast har tolkats på ett sådant sätt att risk- och sårbarhetsanalyser ska omfatta även sociala risker, bedömer Samordnaren att en förändring är på gång (MSB 2014). Det får anses vara en naturlig utveckling att sociala risker innefattas, eftersom frågor om social hållbarhet synes få allt större betydelse (Länsstyrelsen 2015). Om Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges det nationella samordningsansvaret, som samordnaren föreslagit, är det rimligt att sociala risker får ett större genomslag i risk- och sårbarhetsanalyserna.

Även i det lokala brottsförebyggande arbetet används lägesbilder. På många håll i landet har polismyndigheten och kommunen träffat samverkansöverenskommelser. Sedan länge finns också i åtskilliga kommuner lokala brottsförebyggande råd eller liknande samverkansorgan för att öka tryggheten och förebygga brott. En lägesbild kan tas fram tillsammans med polisen och vara ett led i kommunens samverkansöverenskommelse med polisen (Brå 2016).

En särskild skrift har getts ut av Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting som handlar om samverkan, och hur lägesbilder tas fram (Brå 2016). Det finns ingen särskild lagstiftning om lokal samverkan och lägesbilder, utan det får anses vara ett naturligt utflöde av det samarbete som ofta sker mellan kommuner och Polismyndigheten (exempelvis 4 § polislagen). Som nyss nämnts ligger en lägesbild också i linje med Polismyndighetens uppdrag att arbeta underrättelsestyrt och lokalt.

7.2.2 Handlingsplan

Nära knutet till lägesbilden är en handlingsplan som baseras på de lokala förhållandena. Enligt den nationella strategin ger en handlingsplan en tydlig ansvarsfördelning och struktur på arbetet på lokal nivå (Samordnaren 2016a). Denna inbegriper de samverkande aktörer som identifierats. Inte minst civilsamhällets föreningar och trossamfund kan spela en viktig roll eftersom de möter många unga människor. Ett sätt att få unga delaktiga i handlingsplanen är att arbeta med enkäter, ordna workshops och engagera ungdomsråd. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor arbetar med att ta fram ett vägledningmaterial för kommuner som vill utveckla sitt arbete med kunskapsbaserad ungdomspolitik.

Den högsta politiska nivån ska stå bakom handlingsplanen för att ge kraft och legitimitet till det arbete som bedrivs. I handlingsplanen bör gränsen mellan kommunens, Polismyndighetens och andras ansvar tydliggöras.

Det bör inte möta något hinder mot att arbetet med handlingsplaner genomförs tillsammans med närliggande kommuner som kanske delar den lokala problematiken. Många kommuner är små och kan dra stor nytta av att samarbeta med andra kommuner. Det gäller både lägesbild och handlingsplan. På det sättet kan regionala samarbeten uppstå. Olika samarbetsformer kan också innebära att man blir mer effektiv.

Enligt den refererade enkätundersökningen har omkring 60 procent av kommunerna en handlingsplan eller är på väg att ta fram en sådan (Samordnaren 2016). Drygt en tredjedel av kommunerna har genomfört relevanta utbildningsinsatser, vilket brukar vara ett inslag i handlingsplanen.

Av Samordnarens många kontakter framgår att det finns en risk att arbetet mot våldsbejakande extremism kan mötas av motstånd, eller av hot och andra former av otillåten påverkan (Brå 2016:13, som innehåller referenser till en rad undersökningar). Ibland kan det betecknas som en lågintensiv terror, där syftet ofta är att åstadkomma passivitet. Tjänstemän på lokal nivå har uttryckt rädsla och det finns en uppenbar risk för självcensur, det vill säga att vissa frågor undviks eftersom personer eller arbetsgrupper befäras att åtgärder kan leda till otillåten påverkan.

Som tidigare nämnts är det ett led i det lokala demokratistärkande arbetet att slå vakt om de kommunala verksamheternas integritet och att motverka olika former av otillåten påverkan, från våld till korruption. De som arbetar aktivt med att motverka våldsbejakande extremism ska känna arbetsgivarens stöd och det ska också finnas en beredskap att sätta in åtgärder. Inte heller förtroendevalda är förskonade från otillåten påverkan utan behöver stöd (Brå 2015:23). Detta är också en sida av handlingsplanen.

Författningsstöd

På samma sätt som för lägesbilden får det anses vara av allmänt intresse och inom ramen för den kommunala kompetensen att ta fram en handlingsplan mot en demokratihotande brottslighet. Som kommer att framgå finns också några specifika lagstöd, samt exempel på rutiner, som talar för att handlingsplaner ska tas fram.

Det finns inga uttryckliga regler om att socialtjänsten på övergripande nivå ska ta fram en handlingsplan. I linje med vad som har sagts om lägesbilden, går det emellertid knappast för socialtjänsten att leva upp till sitt ansvar utan att ta fram handlingsplaner, som i vart fall täcker valda delar inom det sociala fältet. Exempelvis ska socialtjänsten aktivt delta i samhällslivet (1 kap. 1 § SoL) och ha det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL). Vidare ska socialtjänsten göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen samt i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. Till det kommer att informera om socialtjänsten (3 kap. 1 § SoL), bedriva uppsökande verksamhet. Tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, ska socialtjänsten uppmärksamma och verka för att unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem (5 kap. 1 § SoL).

Enligt vad Samordnaren inhämtat har många kommuner fått upp ögonen för vikten av att arbeta tidigt och förebyggande. Till följd av resursbrist, nya uppdrag och prioriteringar har det funnits en utveckling där mycket kraft har lagts ned på den ärendestyrd myndighetsutövningen på bekostnad av det långsiktiga och strukturellt förebyggande arbetet. Erfarenhetsmässigt har dock en sådan

utveckling visat sig vara både ineffektiv och kostbar. Det är därför som trenden nu går mot ett ökat förebyggande fokus.

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ställer krav på både en risk- och sårbarhetsanalys och en plan på hur kommunen ska hantera sådana händelser (2 kap. 1 §).

När det gäller sociala risker går det inte alltid att peka ut vem som är ägare till riskreducerande åtgärder. Därför bör en riskanalys för social hållbarhet i vilken även våldsbejakande extremism ingår, vara en god grund att stå på när en lokal handlingsplan tas fram (jfr länsstyrelsen 2015).

På liknande sätt som Polismyndigheten, inte sällan tillsammans med kommunen, tar fram en lägesbild ligger det ofta någon form av handlingsplan i dess förlängning. Som tidigare nämnts bör det kunna ses som ett utlopp av polislagen.

7.2.3 Kommunal samordningsfunktion

I den överenskommelse direktiven hänvisar till mellan regeringen och allianspartierna sägs att kommunerna har ett ansvar för ett strukturerat och konkret arbete med att förebygga grundorsakerna till radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande grupper (dir. 2016:43). I den nationella strategin mot våldsbejakande extremism uttalas att varje kommun bör ha en utpekad funktion för att samordna arbetet mot våldsbejakande extremism (Samordnaren 2016a). Skälet är att den nationella samordnaren tidigt identifierade att det saknades ett sammanhållet ansvar för att använda och styra lokala resurser vid problem med våldsbejakande extremism (Samordnaren 2016b). Inte heller togs något ansvar för att ge stöd till personer som ville lämna sådana miljöer eller till anhöriga. I grund och botten är det samma motiv till varför det behövs en samordning på nationell nivå. Skillnaden är att lokalt kommer man i kontakt med individ-ärenden, medan den nationella samordningen är av mer övergripande natur.

Som nämnts har en viktig uppgift under de två och ett halvt år som Samordnaren verkat varit att besöka i stort sett samtliga kommuner och därmed bland annat argumentera för vikten av lokala samordnare. I dag har samtliga kommuner kontaktpersoner och det

finns också kommuner med särskilda samordnare. I mindre kommuner är det rimligt att samordningsfunktionen är en tillikauppgift. I vissa lägen bör det vara aktuellt att kommuner har en gemensam samordningsfunktion, exempelvis om två kommuner har tätorter som vuxit samman eller ligger nära varandra och där extremistmiljöer tydligt går över kommungränsen. Små kommuner kan också ha behov av att dela på resurserna. Det centrala är att det finns någon som har ansvaret och utgör kontaktpunkt, både internt och externt.

Den kommunala samordnarens uppgift är följaktligen att vara kommunens kontaktyta mot den nationella samordnaren och andra aktörer (Samordnaren 2016b). Främst är det skola, fritidsverksamhet och socialtjänst som utgör kontaktpunkter. Utanför den kommunala verksamheten är det Polismyndigheten, Kriminalvården (frivården) och sjukvården, vilka är samverkanspartner i sociala insatsgrupper (SIG), i arbetet inom skola-socialtjänst-polis-fritid (SSPF) och i lokala brottsförebyggande råd. Till detta kommer lokala organisationer i civilsamhället som föreningar och trossamfund som genom deras förankring och förtroendekapital kan ha goda förutsättningar att nå ut till särskilda målgrupper. Det kan även gälla privata aktörer som bostadsbolag, parkeringsbolag och bevakningsföretag samt även forskare som kan ge kunskap om lämpliga metoder.

De kommunala samordnarna sammankallar nyckelpersoner, koordinerar arbetet mot våldsbejakande extremism och tar initiativ till utbildning om våldsbejakande extremism och hur den kan motverkas. Samordnaren medverkar till att ta fram lägesbilder och handlingsplaner. De utbildar och informerar. Vissa ger stöd till anhöriga, till individer som är på väg in i våldsbejakande extremism eller som vill lämna. Andra samordnare lotsar sådana uppgifter vidare till rätt befattningshavare.

Enligt Samordnarens erfarenhet och uppfattning är det därför knappast möjligt för en kommun att bedriva ett sådant uttalat strukturerat arbete utan att ha en särskilt utpekad samordningsfunktion, särskilt inte som det är många aktörer som svarar för olika delar av arbetet. Förutom de dagliga frågorna måste någon också ha kunskap om våldsbejakande extremism och tillräcklig överblick för att medverka till att ta fram och aktualisera en lägesbild och en handlingsplan. I en rapport betonar Socialstyrelsen (2016) behovet av att det ska finnas personer som tar ett särskilt ansvar och håller

sig uppdaterade. Det gäller inte minst i kommuner som sällan kommer i kontakt med våldsbejakande extremism.

Sett från den nationella samordningens perspektiv är det en stor fördel att ha utpekade kontaktytor i kommunerna. För att en samordning ska hållas samman nationellt förutsätts ett lokalt stöd. Till lokala kontaktpunkter är det möjligt att kontinuerligt gå ut med information från den nationella samordningen, och man vet från centralt håll att informationen når rätt person. Genom återkommande konferenser och rådslag upprätthålls både kompetens och engagemang. Det gäller också att anordna utbildningar lokalt för att sprida nya rön. Med en samordnare förenklas processen med att ta fram lägesbilder och handlingsplaner. Framför allt underlättas arbetet genom att en samordnare blir en garant för kontinuitet och kvalitet i det löpande arbetet. Internt inom och mellan kommuner bör det också vara en stor fördel med en utpekad funktion. Vid tecken på problem, finns alltid en person till hands med uppgift om att vara ett lokalt stöd och att hjälpa till med samordning. Det ger trygghet och skapar stabilitet.

Den lokale samordnarens uppgifter ansluter väl till den nationella strategin: demokratistärkande åtgärder, motverka att personer dras in i våldsbejakande extremism och att underlätta för personer att lämna sådana miljöer. I de förhoppningsvis få situationer där det våldsbejakande våldet gått över till att bli polissak, bör samordaren också kunna ha betydelse i kontakterna med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Om det som inte får ske ändå inträffar, kan kommunens samordnare också ha en funktion, både i akuta situationer och i efterarbetet. Inte minst när det gäller att som spindeln i nätet samla och sprida information. Hittills har samordnarens roll både nationellt och på kommunal nivå haft sitt fokus på åtgärder innan något inträffar. Det är en naturlig följd av att det extremistiska våldet i Sverige från ett strikt krisberedskapsperspektiv sällan tar sig sådana uttryck att det krävs en akut lokal samordning. Sådana situationer inträffar dock, och framtiden är oviss. Därför finns det skäl att ytterligare överväga samordningens uppgifter under och efter en kris. Med andra ord är samordnaren en viktig funktion i framför allt kommunens krisberedskap tillsammans med andra funktioner.

Författningsstöd

Det finns inte något uttryckligt krav för att ha samordnare, utan det är snarare ett praktiskt sätt för organisationer att inrätta befattningar för att tillgodose krav på koordinering.

Det har blivit något av ett mode att inrätta tjänster som samordnare inom många verksamheter, men det bör framför allt ses som uttryck för samhällets komplexitet (jfr Riksrevisionen 2016). Det finns EU-samordnare, drogförebyggande samordnare, samordnare för kontaktpersoner och ledsagare, socialt ansvarig samordnare, upphandlingssamordnare, samordnare för frivilliga insatser och integrationssamordnare. Samordnarens uppgift är ofta att på lämpligt sätt sammanbinda olika stuprör, som utgörs av raden av funktioner, förvaltningar, organisationer och regleringar. Som nyss nämnts är detta behov också framträdande för att hantera de svåra frågorna kring våldsbejakande extremism.

Behovet av en samordnarfunktion kan ses som ett utlopp av de uppgifter kommunen har enligt central lagstiftning som socialtjänstlagen och skollagen. Till det kommer allmänintresset av att slå vakt om den egna demokratin.

7.2.4 Kunskapshus

I Stockholm, Göteborg, Borlänge och Örebro har en fördjupad samverkan etablerats i "kunskapshus" (Samordningen 2016b). Dessa fyra kommuner är både av olika storlek och har också varierande grad av problem med våldsbejakande extremism. Exempelvis är vit maktmiljön stark i Borlänge medan det i Örebro finns problem med islamistisk extremism. Det innebär att de erfarenheter som görs om arbetssätt och metoder kan fungera som modell för andra kommuner.

Kunskapshus är inte en byggnad utan en samordningsfunktion som organiseras av respektive kommun. Till kunskapshusen knyts lokala experter från olika förvaltningar. Kommunerna har särskilt utsedda samordnare mot våldsbejakande extremism och har också tagit fram lägesbilder och handlingsplaner. I något fall har det skett inom ramen för de samverkansavtal som Polismyndigheten träffat med kommunen. Genom alla experter har kunskapshusen kunnat ge råd och stöd till kommunens övriga verksamhet, till anhöriga

som vill motverka att närstående personer träder in i extremistmiljöer och till enskilda som vill lämna sådana miljöer.

Kunskapshuset har engagerat en rad funktioner, exempelvis forskare, studieförbund, lokala föreningar, trossamfund, skolpersonal, fritidsledare, fältassistenter, polis och bostadsbolag. På vissa håll medverkar Polismyndighetens underrättelseverksamhet med uppgifter.

Högskolan Dalarna har fått Samordnarens uppdrag att genomföra en utvärdering av de fyra kunskapshuset. Ett syfte är att dokumentera såväl hinder som framgångsfaktorer för kunskapshusens lokala samverkansformer för att arbeta mot våldsbejakande extremism. På det sättet kan pilotkommunerna med sina delvis olika val i fråga om organisation, styrning och metodik tjäna som inspiration för landets kommuner.

7.3 Demokratistärkande åtgärder i kommunen

7.3.1 Demokratifrågor ska alltid beaktas

Främja och stärka demokratin

Det är givetvis önskvärt att kommunerna på alla fronter strävar efter att främja demokratin. I detta betänkande som handlar om att med demokratin som mål och medel minska utrymmet för våldsbejakande extremism, finns det behov av åtgärder för att stärka demokratin som har ett snävare fokus. Syftet måste vara att bemöta de problem och utmaningar som kan bidra till utvecklingen av våldsbejakande extremism. Särskilt angeläget är det att nå de individer som riskerar att attraheras av sådan extremism. Det är därför som demokratistärkande åtgärder i preventionspyramiden ligger en bit ovanför den breda basen med demokratifrämjande åtgärder. Givetvis är det svårt att med någon större precision dra en gräns mellan demokratifrämjande åtgärder i allmänhet och de stärkande insatser som indirekt eller direkt förebygger uppkomsten av våldsbejakande extremism. Det kan också finnas olika och samtidigt välgrundade uppfattningar om var den gränsen ska eller bör dras. Ett synsätt som Samordnaren intar är att det viktiga inte är att rita ut gränslinjen utan att i stället se det som en levande diskussion om demokratifrågornas betydelse för att motverka våldsbejakande

extremism. I själva verket kan ett sådant ständigt åsiktsutbyte ses som ett av demokratin fundament.

Det demokratifrämjande perspektivet syftar till att skapa goda och jämlika möjligheter för alla medborgare att göra sina röster hörda och att vara delaktiga i demokratin. Det demokratifrämjande arbetet syftar till att uppnå målet med en levande demokrati där individens möjligheter till insyn och inflytande förstärks. Medborgare ska ha möjlighet att komma till tals i frågor som berör och engagerar dem. I betänkandet ”När vi bryr oss” (SOU 2013:81) listas en rad aspekter som påverkar tilltron till demokrati och mänskliga rättigheter: frånvaron av korrupcion, ett fungerande valsysteem samt demokrati- och värdegrundsfrågor i skolan. I den grundläggande demokratifrämjande plattformen i preventionspyramiden ska också finnas utrymme för engagemang och fredliga protester utanför det etablerade systemet – och möjligheten att påverka – utan att behöva lockas till extrema rörelser.

Det finns ett stort engagemang i och intresse för politik och samhällsfrågor hos den svenska befolkningen. I den nationella undersökning som under 2015 genomfördes av SOM-institutet vid Göteborgs universitet uppgav 63 procent av den vuxna befolkningen att de är mycket eller ganska intresserade av politik och att 37 procent av befolkningen diskuterade politik minst någon gång i veckan (SOM-institutet 2016). Engagemanget tar sig olika uttryck, genom etablerade partikanaler men också på medborgarnas egna initiativ. Det kan handla om uppvaktningar av politiker och tjänstemän, olika former av aktioner och demonstrationer, namninsamlingar och upprop, engagemang i grupper och föreningar samt deltagande i debatter både i traditionella medier och sociala medier.

En undersökning av 2014-års demokratiutredning visar att 83 procent av landets kommuner och landsting genomför någon form av medborgardialog, och användningen av denna kanal för inflytande har ökat över tid (SOU 2016:5).

En undersökning från Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällsfrågor visar att 74 procent av unga i åldern 16–29 år under det senaste året har genomfört en handling i syfte att uttrycka en åsikt i en samhällsfråga (MUCF 2013). Den vanligaste politiska handlingen bland unga är att ”gilla” en åsikt på sociala medier. Bland personer över 35 år är de vanligaste politiska handlingarna att skriva på

en traditionell namninsamling på papper och försöka påverka samhället genom medveten konsumtion.

Öka medborgarnas egenmakt

Politiskt deltagande förutsätter tillgång till resurser i form av till exempel förmåga att uttrycka sig, kunskap, politiskt självförtroende och sociala nätverk. De som har bristande sådan förmåga har begränsade möjligheter att föra sin talan i demokratin, vilket kan bidra till känslan att vara utanför och inte delaktig i det demokratiska samhället.

Ett exempel på en insats för att utifrån ett resursperspektiv stärka individers egenmakt är satsningen på lokala resurscenter för politisk delaktighet (SOU 2016:5). Det är en satsning som pågått sedan 2015. De lokala resurscentren ska etableras i stadsdelar och bostadsområden som präglas av lågt valdeltagande och svag demokratisk delaktighet. Dessa lokala resurscenter har som syfte att stärka medborgares egenmakt att självständigt kunna ta initiativ och agera, enskilt eller tillsammans med andra, inom demokratins ramar. Resurscentren ska dels involvera, engagera och knyta till sig individer som står långt från demokratisk delaktighet, dels inspirera och stödja lokal egenorganisering i nätverk, grupper och föreningar. De ska också utgöra ett stöd för personer som vill komma till tals i demokratin, men som saknar kunskap om och erfarenhet av tillvägagångssätt. Resurscentren ska vidare fungera som länk till etablerade föreningar och organisationer.

Många kommuner har i dag anställt demokratiutvecklare som verkar för att öka deltagandet i samhället. Ofta har dessa också ett uppdrag att höja kunskapen om demokratins funktionssätt. Några kommuner arbetar också med samhällsinformatörer. Ytterligare ett exempel är hur Falu kommun har utvecklat ett ”demokratipass”, som syftar till att ge medborgarna en översikt över de befintliga kanalerna för inflytande på olika nivåer (SOU 2016:5).

Även de bidrag till organisationer i civilsamhället som såväl kommuner som staten ger, kan ses som ett stöd för att öka medborgarnas egenmakt att agera inom ramen för demokratin. Ett annat exempel är regeringens valdeltagarinsatser som syftar till ett högt och mer jämlikt valdeltagande mellan olika befolkningsgrupper. Två

konkreta exempel på sådana insatser är skolval i samband med de allmänna valen och webbplatsen ”Alla väljare”, med lättläst val- och nyhetsinformation riktad till personer med lässvårigheter.

Kanaler för dialog och inflytande

Medborgardialog har blivit ett samlingsbegrepp för en rad olika aktiviteter som har det gemensamt att de är initierade av det offentliga i syfte att kommunicera med medborgare. En undersökning genomförd av 2014-års demokratiutredning visar att 83 procent av landets kommuner och landsting genomför någon form av medborgardialog och att användningen har ökat över tid. En medborgardialog är i grunden ett möte eller ett samtal mellan väljare och förtroendevalda eller mellan medborgare och tjänstemän. Medborgardialoger är en aktivitet där individer, intresseorganisationer eller andra aktörer bjuds in att framföra synpunkter eller åsikter i en viss fråga och på det sättet delta i utformningen av ett särskilt beslut. Syftet är att öka medborgarnas politiska kunskaper, stimulera det demokratiska deltagande eller att överlägga beslutsmakten i en viss fråga. Medborgardialoger kan ta formen av samråd, referensgrupper, remiss, webbpaneler, informationsmöten, cafédialoger, framtidsverkstäder, open space, medborgarbudget, rådslag och dialogforum (SOU 2016:5).

Kommuners och myndigheters öppenhet och bemötande

Rättssäkerhet, öppenhet, tydlig kommunikation, ett bra bemötande och frånvaron av korruption är grundläggande förutsättningar för att medborgarna ska känna tillit till offentliga organ. Ett exempel på en insats i denna riktning är Värdegrundsdelegationen, en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, som på olika sätt verkar för att den statliga värdegrunden upprätthålls inom statsförvaltningen. Ett liknande arbete kring värdegrund och att motverka korruption bedrivs av Sveriges Kommuner och Landsting.

Demokratistärkande åtgärder för att motverka extremism

De demokratistärkande insatserna går bland annat ut på att fånga upp människor som har en svagare tillit till samhället och demokratin. I denna grupp kan finnas personer som redan engagerat sig i extremistiska rörelser. Utredningen "När vi bryr oss" (SOU 2013:81) nämner en rad exempel på initiativ, som att få ungdomar med svag tillit till samhället att rösta i de allmänna valen och stöd till organisationer som arbetar med att förebygga rekrytering till extremistiska rörelser. Särskilt på kommunal nivå finns det goda förutsättningar att samarbeta med civilsamhället med dess föreningar och trossamfund. Det är också på lokal nivå som kännedom om, och kontakter med, civilsamhället kan byggas upp. Samordnarens erfarenhet är att särskilt nyetablerade föreningar i socioekonomiskt svaga förortsområden behöver stöd för få stadga och kunna växa. Det gäller hjälp med att bygga upp kanslifunktioner, stöd att etablera kontakter med myndigheter, kommunala förvaltningar samt hälso- och sjukvården. I dessa områden behövs också insatser som kan engagera ungdomar för att de ska få bättre förutsättningar till delaktighet och inflytande.

Författningsstöd

Kommunallagen (1990:900), KL, är i dess helhet ett uttryck för hur demokratin formas i praktiken; demokratispekter ligger till grund för de organisationer, rutiner och principer som beskrivs i lagen. Demokratiperspektivet lyfts särskilt fram i KL:s portalparagraf, där det framgår att Sverige är indelat i kommuner och landsting; dessa sköter "på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund" de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter (1 kap. 1 § KL).

Det var år 2002 som detta tillägg om demokrati infördes. Den anknyter till regeringsformens tidigare nämnda inledningsparagraf om demokrati som grundläggande princip för samhällsbygget (Lindquist m.fl. 2015). Bestämmelsen i KL tillkom på initiativ av Demokratiutredningen (SOU 2000:1, SOU 2001:48). Därmed betonas vikten av att kommuner och landsting särskilt uppmärksammar vilka effekter olika åtgärder får för den kommunala demokratin. Av förarbetena framhålls närmare att det för medborgarna är av avgörande

betydelse att kommuner och landsting på förhand analyserar hur nya organisations-, styr- och verksamhetsformer kan komma att påverka olika gruppers insyn, inflytande och ansvar (bet. 2001/02:KU 14, s. 34). På regeringens uppdrag har Statskontoret (2000) arbetat med att ta fram nyckeltal för att mäta demokrati och rättssäkerhet i kommunerna.

Genom det nya portalstadgandet förstärks demokratifrågorna ytterligare genom att dessa alltid ska beaktas. En rimlig tolkning är att det tydliga demokratiperspektivet innebär att när det finns brister i demokratin eller behov av förstärkningar, ligger det också inom ramen för lagstiftningen att verka för demokratistärkande åtgärder.

Det är inte enbart kommunallagen med dess närliggande formulering i regeringsformen som betonar demokratifrågorna i den reglering som i hög grad gäller för kommunerna. I socialtjänstlagen (2001:43), SoL, uttrycks redan i första paragrafen att samhällets socialtjänst ska ”på demokratins och solidaritetens grund” främja bland annat människors sociala trygghet (1 kap. 1 §). Som kommer att redovisas längre fram innehåller skollagen (2010:800) liknande uttalanden.

7.3.2 Skola, fritidsverksamhet och föreningsliv

Det är framför allt skolan, fritidsverksamheten och civilsamhällets föreningsliv som bidrar till att utveckla sociala färdigheter och ett kritiskt tänkande samt ger kunskap om demokratiska rättigheter och skyldigheter (Samordnaren 2016b). Som en tidigare utredning träffande påpekade, är en viktig del av att vara ung att också vara radikal och göra uppror (SOU 2013:81). Unga letar och testar olika extrema tolkningar och idéer (Norocel 2016). Det gäller därför att skapa kanaler och aktiviteter där unga människor kan få utlopp för åsikter och meningsskiljaktigheter utan att det går över till våld.

Alla unga går i skolan och det är framför allt unga som dras in i våldsbejakande extremism (Carlsson 2016). Därför har skolan särskilt stora förutsättningar att kanalisera radikala tankar i en icke våldsbejakande riktning, ta diskussionen och positivt påverka elever. Främlingsfientlighet och intolerans bemöts med kunskap, diskussion och aktiva insatser (SKL 2016).

Det kan också finnas ett behov av stödjande samtal för att stärka unga elevers motståndskraft mot extrema budskap och erbjuda andra vägar till inflytande (SKL 2016). På dessa sätt har skolan en viktig roll att stärka demokratin i det dagliga mötet med elever (jfr Samordnaren 2016d). Även vuxenutbildning och svenska för invandrare (SFI) pekas ut som aktörer som kan komma i kontakt med personer med en dragning till våldsbejakande extremism (Samordnaren 2016d).

Vid sidan av att förmedla kunskap – inte minst om samhällsfrågor – är det tydligt att skolans främsta funktion mot våldsbejakande extremism ligger på det demokratifrämjande och demokrati-stärkande planet. Skolan har således dubbla roller. Dels ska eleverna inhämta kunskaper, dels ska de utveckla ”medborgerlig kompetens” (Skolinspektionen 2012). Det handlar om ett ständigt värdegrundsarbete (SKL 2016). Skolan ska utbilda medvetna och kompetenta samhällsmedlemmar som enligt demokratin ideal kan hantera den kunskap och värdegrund som det svenska samhället vilar på (Skolinspektionen 2012).

En utredning uttryckte det demokratiska uppdraget genom att använda *om*, *genom* och *hur* (SOU 2016:4). Eleverna ska lära *om* demokrati och mänskliga rättigheter, *genom* att demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter genomsyrar skolmiljön och målet är att de ska utveckla förmågor *för* att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin. Både skolans och förskolans arbete med demokrati och mänskliga rättigheter ska framgå av hur lärandet organiseras och genomförs: ”Detta innebär att man inom skolan ska lära genom ett demokratiskt arbetssätt” (SKL 2016:3). På den punkten har Skolinspektionen (2012) haft synpunkter och menar att skolorna i för hög grad genomför det samlade uppdraget i separata delar, där elevernas kunskapsutveckling är en del, ett främjande värdegrundsarbete en annan och det demokratiska medborgarfostrande en tredje.

Elever ska träna och utveckla sin förmåga att lyssna, argumentera, sätta sig in i någon annans tankegångar och visa förståelse. Alla elever måste få tillfälle att uttrycka sig och föra fram även obekväma uppfattningar, enligt Skolinspektionen (2012). Lärarens roll är att säkerställa ett tillåtande samtalsklimat, verka för en problematiserande hållning och se till att diskussionen blir intellektuellt utma-

nande, men också att hela tiden försvara skolans värdegrund. Skolan är aldrig värdeneutral (Skolinspektionen 2012).

Faran med att inte säkerställa ett tillåtande samtalsklimat där alla åsikter följligen kommer upp till ytan, är att en tystnads- och lydnadskultur utvecklas (Skolinspektionen 2012). Den kan uppstå när lärare undviker känsliga samtal för att uppnå enighet. En falsk konsensus uppstår, men under den lojala och lydiga ytan kan anti-demokratiska attityder gro och blomstra.

Eleverna ska också utveckla sina demokratiska förmågor, vilket sker genom praktisk demokratisk träning. Förutom diskussion gäller det elevinflytande. Särskilt personer som dras till vänsterextremism har känt besvikelse inför representativa former av politiskt deltagande (Lundstedt 2016). Att unga ser resultat genom elevinflytande bör därför minska utrymmet för extremism.

Skolverket har tagit fram utbildningsmaterial till lärare och skolledare: ”De demokratiska värdena, elevernas delaktighet och inflytande, ska vara lika centrala i utbildningen som kunskaper i olika skolämnen” (2015), och ”Förskolans och skolans värdegrund – förhållningssätt, verktyg och metoder” (2013), samt ”Uppdrag om skolans värdegrund” (2011 och 2015). Skolverket översätter nu utbildningsmaterialet ”Teaching controversial issues”, som ska stödja lärare att hantera situationer när elever ger uttryck för extremistiska uppfattningar.

Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällsfrågor har gett ut rapporten ”Inget att vänta på” som ett verktyg för bland annat kommuner att utveckla ett våldsförebyggande arbete med barn och unga (MUCF 2014a). I den senare rapporten beskrivs hur budskap med stereotypa könsroller kan framstå som lockande för vissa unga. Frågan om jämlikhet kan därför ses som ytterligare en arena för att motverka våldsbejakande extremism.

I dagens mediebrus är det särskilt viktigt att utveckla ett kritiskt och prövande förhållningssätt (Statens medieråd 2013). Framst på nätet och dessutom i stor omfattning sprider extremistmiljöerna desinformation, hatpropaganda och konspirationsteorier (Ismail 2016). Det är också därför som Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällsfrågor betonar vikten av medie- och informationskunskaper som ett redskap för att inte navigera vilse (MUCF 2014a). Syftet är att unga ska få verktyg för att kritiskt granska och sortera den propaganda och de budskap som de möter. Det är också det

källkritiska anslaget som utgör en viktig del av den svenska strategin mot propaganda och desinformation (Fernando 2016).

Den obegränsade tillgången på information och kommunikation leder till en individualisering av mediekonsumtionen (Backlund och Persson-Stenberg 2016). Det innebär att olika individer tar del av olika nyheter och budskap. Individualiseringen riskerar att ge människor helt separata verklighetsbilder samt befästa och förstärka redan tillägnade åsikter eftersom personer inte tar del av andra uppfattningar. Det försvårar social tillit och sammanhållning. Skolan bör därför ha en uppgift att underlätta för eleverna att söka bredd i informationsflödet.

Författningsstöd

Skollagen (2010:800), SL, som gäller både kommunala och fristående huvudmän, har ett tydligt demokratifrämjande och demokrati-stärkande anslag. Således ska utbildningen förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (1 kap. 4 § SL).

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare (1 kap. 1 § SL).

Skollagen hänvisar också till diskrimineringslagen (2008:567) i fråga om att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter inom utbildningsområdet oavsett bland annat etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (1 kap. 8 § SL). Det finns också ett kapitel som handlar om åtgärder mot kränkande behandling (6 kap. SL). Att motverka diskriminering och kränkande behandling är inte enbart ett led i att slå vakt om demokratin utan också att motverka att människor känner sig utstötta, vilket kan vara en orsak till att man söker sig till våldsbejakande extremism.

Skolan ska på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (29 kap. 13 § SL, Socialstyrelsen 2014). Det finns också en direkt skyldighet att till socialnämnden göra en anmälan, se nedan.

Begränsningar finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om att lämna ut uppgifter (23 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Sekretessen är strängare för uppgifter om psykologiska insatser och liknande jämfört med övriga elevstödande insatser (kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen). Tystnadsplikt föreligger också i enskilt bedriven skolverksamhet (29 kap. 13 § SL).

De som arbetar inom skolan är skyldiga att till socialnämnden anmäla om de får kännedom om ett barn far illa eller misstänker om ett barn far illa (14 kap. 1 § SoL, Socialstyrelsen 2014). För en sådan orosanmälan räcker det med en misstanke; tanken är att anmälningar ska göras i ett tidigt skede (SKL 2015). Denna anmälningskyldighet bryter sekretessen mellan myndigheter (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). När uppgiftsskyldighet föreligger enligt lag hindrar alltså sekretess inte att uppgiften lämnas ut.

7.4 Motverka inträde till våldsbejakande extremism

I det följande diskuteras framför allt socialtjänstens insatser riktade mot individer.

7.4.1 Socialtjänsten möter våldsbejakande extremism

Socialtjänsten har stora förutsättningar att verka mot våldbejakande extremism. Inte enbart till följd av det ansvar socialtjänsten har och de åtgärder som finns i verktyglådan utan att den också i hög grad möter människor som riskerar att hamna i extremism eller redan befinner sig där (Socialstyrelsen 2016). Aktuella familjer kan leva i social utsatthet, och därför redan vara kända av socialtjänsten eftersom de fått ekonomiskt bistånd eller varit i kontakt med verksamheten för barn och unga. Det kan också finnas en psykiatrisk diagnos som fört med sig kontakter med omsorgsförvaltningen. Enligt en enkät som Socialstyrelsen (2016) riktat till kommuner, kan möten också ha skett inom familjecentralen, verksamheter för ensamkommande barn eller verksamheter med ansvar för integration. De yrkesgrupper på det sociala området som kan komma i kontakt med personer som riskerar att vara på väg in i våldsbejak-

ande extremism är socialsekreterare, ungdomsledare och fältassistenter (SKL 2016).

I överenskommelsen kring åtgärder mot terrorism som slutits mellan regeringen och allianspartierna ingår att kommunerna ska utveckla insatser för dels individer och familjer som är i riskzonen för våldsbejakande extremism, dels för att personer ska lämna sådana miljöer (dir. 2016:43). De risker som får anses vara mest framträdande är att hamna i brottslig verksamhet, men också att utsättas för olika faror, i samband med allt från offensiv aktivism till våldsutövning, och till och med attentat och strid. I fråga om vit maktmiljön respektive den autonoma miljön är dessa två varandras främsta motståndare och våldet riktas ofta mot dessa gruppers individer (Brå 2009:15). Det är därför riskfyllt att tillhöra någon av dessa miljöer.

Inom eller nära den våldsbejakande extremismen finns också spänningar mellan olika grupper och individer, där det kan handla om frågor som ”är du för eller emot IS”, är du ”shia eller sunni” (Samordnaren 2016b). Kristna kan stå mot muslimer, och tvärtom. ”Kristna brödraskap” sprider desinformation och uppmanar till våld mot muslimer.

7.4.2 Motverka att unga hamnar i våldsbejakande extremism

Det är i allt väsentligt unga personer som dras till våldsbejakande extremism (Brå 2009:15, Carlsson 2016). Engagemanget kan ses som en parentes under ungdomsåren, även om personer inom våldsbejakande islamism både kan ansluta sig senare och stanna kvar längre än under ungdomsåren (Säkerhetspolisen 2010, Ismail 2016). Uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete ska bedrivas för att förhindra att barn och unga far illa. Vidare ska socialtjänsten tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem, med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling.

Socialtjänstens möjligheter att sätta in olika insatser är särskilt stora när det gäller barn (under 18 år) och unga (under 21 år). I bland används också beteckningen unga vuxna för personer mellan 18 och

25 år (Socialstyrelsen 2016). Ändå är det enligt en enkätundersökning ovanligt att socialtjänsten på grund av våldsbejakande extremism ger insatser till barn och unga vuxna (Socialstyrelsen 2016). Däremot är det vanligare att socialtjänsten ger stöd till anhöriga.

En tidig åtgärd inom ramen för familjestöd är att öka kunskapen hos föräldrar och andra närstående som kommer unga nära om radikaliseringsprocessen. Stöd kan också ges till lärare och andra yrkesgrupper som kommer i kontakt med unga, men då är det inte i juridisk mening familjestöd utan ett utslag av socialtjänstens samverkan med andra förvaltningar och samhällsorgan. Omgivningen kan vara omedveten om att den unge radikaliserar och uppfatta det som sker som ett tonårsuppror. I ett inledande skede kan radikalisering till och med tolkas som något positivt; intresset för religion får den unge att sluta röka, välja bort droger och alkohol samt upphöra med kriminella handlingar. Ett tydligt tecken på radikalisering är att den unge isolerar sig och inte längre ägnar sig åt tidigare favoritaktiviteter som idrott, musik eller umgänge med kompisar.

Sveriges Kommuner och Landsting trycker särskilt på vikten av tidiga förebyggande frivilliga insatser (SKL 2016). Det gäller att fånga upp barn och unga som riskerar att fara illa med ett riktat och anpassat stöd. En särskild handlingsplan har därför tagits fram (SKL 2015).

Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för att komma till rätta med missförhållanden som drabbar enskilda. Kontaktpersoner kan vara en lösning. Mentorerna kan också fungera som stöd. Det kan vara lärare, fritidsledare, fältarbetare eller aktiva inom föreningslivet (Socialstyrelsen 2016).

Författningsstöd

Som tidigare översiktligt berörts ligger det ett stort ansvar på socialtjänsten att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden (5 kap. 1 § SoL). Det ska finnas rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga (3 kap. 3 a § SoL). Exempelvis kan en kontaktperson eller en kontaktfamilj utses för att hjälpa den enskilde eller närstående personer i personliga angelägenheter (3 kap. 6 b § SoL). För att motverka risken för brottslig verk-

samhet eller för något annat socialt nedbrytande beteende kan en särskilt kvalificerad kontaktperson utses (3 kap. 6 b § SoL).

För polisen och andra myndigheter finns en särskild bestämmelse om orosanmälningar till socialtjänsten när barn far illa (14 kap. 1 § SoL). Socialtjänsten kan också föra över information till polisen för att förhindra eller förebygga att en person under 21 år begår brott (10 kap. 18 a § OSL).

7.4.3 Förebygga genom samverkan

Socialtjänsten har ett samverkansansvar; vilket exempelvis kan gälla polisen, hälso- och sjukvården (se särskilt avsnitt nedan) och Kriminalvården. Det gäller också Statens institutionsstyrelse för behandlingsplan och planering inför utslussning. Som tidigare berörts är ett centralt samverkansforum skola-socialtjänst-polis-fritid (SSPF) och lokala brottsförebyggande råd.

Nyss nämndes sociala insatsgrupper (SIG) där syftet är att förhindra att unga utvecklar en kriminell livsstil i situationer där det finns ett behov av ett samlat stöd med olika perspektiv. Exempelvis skapas en insatsgrupp runt en person som sökt sig till kommunen för att få hjälp med att lämna våldsbejakande extremism (Samordnaren 2016d). I varje insatsgrupp finns en resurssamordnare som har nära kontakt med personen och de representanter från olika verksamheter som ingår i gruppen. Enligt Socialstyrelsen (2016) ger sociala insatsgrupper en möjlighet att stödja personer att inte gå in i en våldsbejakande extremistisk livsstil. Insatsgrupper kan också användas för personer som återvänder från väpnade konflikter utomlands.

Utöver detta erbjuder föreningar och trossamfund mötesplatser för ungdomar. Det civila samhället är följaktligen viktigt för effektiv samverkan. Kunskapshuset har utvecklat kontakter med civilsamhället (Samordnaren 2016c). För landets kommuner finns här en stor utvecklingspotential.

Författningsstöd

Socialnämndens samverkansansvar framgår av 5 kap. 1 a § SoL.

7.4.4 Socialtjänstens kontakter med hälso- och sjukvården

Kenan Malik (2016) har uttryckt inslaget av psykiska problem inom våldsbejakande extremism på följande sätt.

Förr i tiden var skillnaden mellan politiskt våld och sociopatisk ilska relativt tydlig. Så är det inte längre. Gränserna mellan ideologiskt våld, uppdämda aggressioner och någon typ av personlighetsstörning tycks i dag mer eller mindre upplösta. Det beror delvis på att det ideologiska våldets grundvalar har urvattnats så, delvis på att aggressioner har blivit ett allt vanligare inslag i det offentliga livet.

Psykiskt sårbara individer har en ökad risk för radikalisering eftersom de kan attraheras av våldsbejakande extremistmiljöer (Kriminalvården 2016). För de individer som återvänder från konfliktområden finns risk för krigstrauman, som utan behandling kan utvecklas till Post Traumatic Stress Disorder, PTSD (Kriminalvården 2016). Återvändare kan därför ha ett stort behov av psykiatrisk behandling.

Socialstyrelsen (2016) har också tagit upp ämnet psykisk ohälsa bland unga som hamnat i våldsbejakande extremism. Det gäller också neuropsykiatriska nedsättningar som ADHD och autism. Dessa problem är inte ovanliga, enligt Socialstyrelsen. Ungdomar kan ha mött svårigheter i skolan och i arbetslivet och upplevt utanförskap.

I exempelvis Stockholm erbjuder Järvapsykiatrin specialistvård till personer med psykisk ohälsa som är involverade i våldsbejakande extremism (Samordnaren 2016c). Kliniken har utvecklat riktlinjer för att göra neuropsykiatriska undersökningar och ge stöd till personer och deras anhörig när man snarare misstänker psykisk sjukdom än extremism.

Inslaget av psykiska problem och till och med en psykiatrisk diagnos innebär att det finns en kontaktyta mellan hälso- och sjukvården och personer involverade i våldsbejakande extremism. Det gäller även mödrahälsovården och BVC som kan komma i kontakt med unga kvinnor med koppling till våldsbejakande extremism. Till det kommer ungdomsmottagningar och preventionssamordnare.

Elevhälsan har en viktig uppgift. De träffar alla barn och ungdomar. Deras fokus är på det hälsofrämjande och förebyggande området. Alla elever ska erbjudas minst tre hälsobesök med allmänna hälsokontroller i grundskolan och minst ett i gymnasiet. En uppgift för Elevhälsan är bland annat att uppmärksamma och utreda orsaker till ohälsa. De ska också vara ett stöd för lärarna. I de

fall Elevhälsan anser att elever behöver behandling för psykiska problem kan remittering ske till Barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Sedan några år tillbaka bedriver Sveriges Kommuner och Landsting ett utvecklingsarbete för att barn och ungdomar ska kunna erbjudas god tillgänglighet för tidiga insatser vid lindrigare psykisk ohälsa.

Författningsstöd

Det finns ett krav på tvärprofessionell samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa, och det är socialtjänsten som har huvudansvaret för att samverkan kommer till stånd (5 kap. 1 a § SoL, SKL 2015). Särskilda bestämmelser finns om individuella planer för personer som behöver insatser både från socialtjänsten och hälso- och sjukvården (2 kap. 7 § SoL och 3 f § HSL).

Enligt 14 kap. 1 § SoL är hälso- och sjukvården liksom dess yrkesverksamma skyldiga att till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

7.4.5 Kommunens aktivitetsansvar

Som framgått har skolan en viktig roll att främja demokratin. I vissa fall krävs dock särskilda åtgärder. När barn far illa eller riskerar att fara illa ska skolan på socialtjänstens initiativ samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

En sådan fara är när personer riskerar att dras in i våldsbejakande extremism.

Nära skolans arbete finns det aktivitetsansvar som kommunen har för ungdomar under 20 år som inte genomför eller fullföljt gymnasieskolan eller motsvarande utbildning. Ansvar innebär att kommunen ska hålla sig informerad om hur dessa ungdomar är sysselsatta och erbjuda berörda ungdomar lämpliga individuella åtgärder. I första hand ska åtgärderna syfta till att motivera utbildning.

Egen, fri tid utan social kontroll är en tillfällesfaktor för att kunna engageras i våldsbejakande extremism (Carlsson 2016). Aktivitetsansvaret får därför anses vara mycket viktigt för att motverka att ungdomar hamnar i fel miljö samtidigt som själva utbildningen både ger mening och skapar förutsättningar för en framtid utan extremism.

Författningsstöd

Skolans samverkansansvar när barn far illa eller riskerar att fara illa finns i 29 kap. 13 § SL. Särskilda regler gäller om att till socialtjänsten anmäla när barn far illa eller misstänkts fara illa (14 kap. SoL).

Bestämmelserna om kommunens aktivitetsansvar finns i 29 kap. 9 § SL.

7.5 Underlätta utträde ur våldsbejakande extremism

7.5.1 Stödja personer som vill lämna extremistmiljöer

Som nyss nämnt är engagemanget i våldsbejakande extremism ofta hänförligt till en kortare period under ungdomen. Många lämnar därför miljön av egen kraft när andra intressen och krav tar över. Det kan dock finnas behov av att få hjälp och stöd att lämna miljön. Som tidigare påpekats är detta behov ofta av praktisk natur, som bostad, arbete och utbildning (Carlsson 2016). Socialtjänsten har ett ansvar att stödja personer att lämna destruktiva miljöer (SKL 2016). Det gäller även återvändande som deltagit i strid med extremistiska förtecken, men i dessa fall är det också en fråga för rättsväsendet när det gäller det rättsliga efterspelet av sådan brottslighet (SKL 2016).

7.5.2 Stöd till familjen

Förra året gav regeringen Samordnaren i uppdrag att förbättra stödet till anhöriga och uppmuntra till insatser för personer som vill lämna våldsbejakande extremism (dir. 2015:86). Det ledde bland annat fram till den nationella stödtelefon som närmare behandlas i kapitel 6.

Ett fungerande familjestöd har tre huvudsakliga arbetsområden:

- Göra anhöriga medvetna om risken att deras barn eller närstående dras in våldsbejakande extremism.
- Bryta stigmatiseringen och tystnaden kring radikaliserings och våldsbejakande extremism för att underlätta för anhöriga att be om stöd.

- Tydliggöra arbets- och ansvarsfördelningen i det lokala arbetet mot våldsbejakande extremism. Frågor om vem som gör vad kan tas upp i den lokala handlingsplanen.

Med anhöriga menas i första hand föräldrar och andra familjemedlemmar och andra släktingar. Även vänner kan omfattas. Socialtjänsten kan också samverka med andra som finns i ungdomars vardag som lärare, fritidsledare eller personer i föreningar eller trosamfund.

Sveriges Kommuner och Landsting (2017) har invänt att det anhörigstöd som nämns i SoL inte tar sikte på anhöriga till personer som befinner sig i eller nära våldsbejakande miljöer (5 kap. 10 §). Anhörigstödet i SoL gäller personer som vårdar en närstående som är äldre, långvarigt sjuk eller har en funktionsnedsättning (Socialstyrelsen 2016a). Stödet kan gå ut i många olika former beroende på behovet: information om den närståendes sjukdom eller funktionsnedsättning, avlösning, ekonomisk ersättning, hjälp i hemmet, utbildning och samtal.

Samordnaren gör ingen annan bedömning än Sveriges Kommuner och Landsting. Problemet är snarare vad som avses med anhörigstöd och att begreppet också använts i vid mening, som i regeringens direktiv.

Det är Samordnarens erfarenhet att stora problem inte sällan uppstår i familjer i vilka något av barnen lämnat Sverige för att ansluta sig extremistorganisationer och gå ut i väpnad strid. Det förekommer att syskon ser upp till den personen. I vissa fall är problemet föräldrarna som uppmuntrar barn att resa för att delta i strid.

Extremistiska uppfattningar kan vara ett led i att trotsa föräldrarna (Ismail 2016). Föräldrarnas auktoritet sätts på prov och det finns en risk att ytterligare personer i familjen lämnar Sverige för att följa syskonets exempel. I en sådan situation behöver familjen stöd för att inte yngre syskon ska radikaliseras, men begreppet anhörigstöd framstår som mindre väl valt. Det handlar inte om att stödja den som behöver utföra ett stöd, som en anhörig till en sjuk person. Snarare är det socialtjänstlagens regler om att direkt stödja barn och föräldrar som är aktuella.

Det finns också exempel på att familjer har förskjutit familjemedlemmar som gett sig i väg för att strida med extremistgrupper.

Även en sådan situation kan skapa stora spänningar inom familjen, vid vilken socialtjänsten bör kunna göra en insats.

Stöd till anhöriga – ”family support” – är en vanlig metod internationellt för att stärka föräldrar och andra (RAN 2016). Därför väljer Samordnaren att i stället för anhörigstöd använda beteckningen familjestöd för att åtgärderna inte ska förväxlas med socialtjänstlagens anhörigstöd.

Ytterligare en dimension kan läggas till denna diskussion om stöd. Anhöriga är oftast först med att se signaler på radikalisering och har möjlighet att agera förebyggande i ett tidigt skede. Internationell forskning visar att särskilt mödrar har en central roll för att motverka att barn ansluter sig till våldsbejakande extremism eller att få dem att lämna miljön för att på det sättet hålla samman familjen (Isamial 2016). Mödrar har således en strategisk förebyggande och förhindrande roll.

I en rapport från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor uttalas bland annat följande (Ismail 2016:30):

Det finns tecken på att kvinnors familjer har ett stort inflytande när det gäller att avråda dem från att åka till Syrien. I sociala medier kan man från IS-konton läsa om personer som använder sina föräldrar som ursäkt för att inte åka till IS-kontrollerade områden. Familjen kan skapa praktiska och emotionella hinder för sina barn att ansluta sig till IS, detta gäller särskilt unga tjejer. Att genom utbildning stärka och stötta föräldrarna kan vara ett sätt att motverka rekrytering.

I familjestödet finns också ett säkerhetsperspektiv. Anhöriga kan medverka till att förhindra brottslighet genom att kontakta berörda myndigheter vid oro.

Bortom dessa exempel med väpnad strid i bakgrunden förekommer också mindre uppmärksammade fall, men som också kan vara mycket allvarliga, som gäller familjemedlemmar som närmat sig eller anslutit sig till våldsbejakande extremism. Det är inte svårt att förstå att det kan skapa slitningar inom familjen och att det behövs ett psykosocialt stöd till anhöriga i kris, inte minst för att medverka till att personen lämnar miljön (jfr Herz 2016).

Familjestöd tar också sikte på situationer där personer dömts till fängelse i syfte att personen ska hitta tillbaka in i samhället. Här har också Kriminalvården en viktig roll (se nedan).

Sammanfattningsvis handlar familjestöd om stöd direkt till framför allt föräldrar och syskon för att motverka att barn ansluter sig

till våldsbejakande extremism eller att underlätta för familjemedlemmar att lämna miljön. Särskilt mödrar har en strategisk roll att påverka sina barn.

7.5.3 Brottsoffer

Som tidigare nämnts är det förhållandevis vanligt med våld mellan personer inom vit makt-miljön och den autonoma miljön. De som är eller riskerar att bli gärningspersoner kan också vara brottsoffer för extremistiskt våld från motståndarsidan. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för brottsoffer, oavsett ålder (5 kap. 11 § SoL). På vissa håll i landet hanteras akuta situationer där personer vill lämna våldsbejakande extremism enligt samma principer som för brottsoffer (Samordnaren 2016c).

En åtgärd från socialtjänstens sida är att underlätta för en våldsutsatt person att byta bostadsort (Socialstyrelsen 2016). Det finns en skyldighet för den mottagande kommunen att bistå (2 a kap. 8 § SoL).

Samordnaren har erfärut att det finns ett önskemål om att i socialtjänstlagen tydliggöra att "avhoppare" ska likställas med brottsoffer. Denna synpunkt tar inte sikte på de straffrättsliga frågorna utan "avhoppare" – oavsett om de är gärningspersoner eller inte – behöver stöd. Enligt Samordnarens bedömning har socialtjänsten genom de allmänna bestämmelserna i socialtjänstlagen ett ansvar för att stödja människor från en destruktiv livsstil. Socialtjänstlagen är ett ramverk och syftet med en sådan lagstiftning är inte att reglera varje situation för att den ska kunna tillämpas.

I fråga om "avhoppare" som avtjänar straff i anstalt spelar Kriminalvården en central roll. Det gäller också den efterföljande frivården (se nedan).

7.5.4 Omhändertagande av barn och unga

Om en ung persons inblandning i våldsbejakande extremism innebär delaktighet i brottslig verksamhet kan vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, bli aktuellt (Socialstyrelsen 2016). Den grundläggande förutsättningen är dock att den unge genom den brottsliga verksamheten utsätter sin

hälsa och utveckling för påtaglig risk att skadas. LVU kan inte ges för att tillgodose ett samhällsskydd utan insatser enligt LVU handlar om att skydda barnet (prop. 1979/89:1, s. 583). Socialstyrelsen (2016) skriver att först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan ”bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas föreligga ett vård- eller behandlingsbehov” kan det bli fråga om LVU. Det är således inte tillräckligt med bagatellförseelser eller enstaka brott av mindre allvarlig art.

För en ung person som löper risk för att begå brott eller befinner sig i en farozon, kan LVU bli aktuellt på grund av att det bedöms som ”annat socialt nedbrytande beteende”. Deltagande i våldsbejakande extremism kan ses som ett sådant beteende som innebär att den unge utsätter sig för risker (Socialstyrelsen 2016). Med det menas ett beteende som avviker från samhällets grundläggande normer. Det ska vara beteendet som är asocialt; det är inte nog att följderna av beteendet avviker från de grundläggande normerna (SOU 2015:71, s. 394).

Vård kan även aktualiseras om det finns omständigheter i hemmet som gör att den unge deltar i våldsbejakande extremism, riskerar att tvingas delta eller utsättas för hot om att delta (Socialstyrelsen 2016).

Socialstyrelsen (2016) gör en tolkning av sina egna anvisningar (SOSFS 1997:15) och menar att det finns stöd att tillämpa LVU i situationer att en ung person riskerar att skickas utomlands för att delta i och utbildas för väpnad strid.

Författningsstöd

De aktuella bestämmelserna i LVU återfinns i 2 och 3 §§ LVU.

Resor för att delta i strid eller utbildas för väpnad strid, har nyligen kriminaliserats enligt 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Förutsättningen är dock att resan, eller den påbörjade resan, är till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare.

7.5.5 Kriminalvård

Kriminalvårdens insatser för klienter på anstalt och under frivård har stor betydelse för kommunerna. Kriminalvården ska motverka att klienter som avtjänar straff dras in våldsbejakande extremism (Kriminalvården 2016). Kriminalvården ska också verka för att risken minskar för att klienter återfaller i brott. Därför arbetar Kriminalvården med utbildning för att klientnära personal ska bli medvetna om våldsbejakande extremism. Inte minst gäller det att i den dagliga kontakten med klienter uppfatta tecken på radikaliserings.

Kriminalvården anlitar själavårdare från olika religioner för de intagna på anstalter. Det finns inte någon större skillnad mellan religionerna utan själavårdarens uppgift är att vara behjälplig i kris-situationer som kan uppstå vid frihetsberövande. I fråga om våldsbejakande islamistisk extremism kan därutöver tilläggas att själavård även är av betydelse eftersom att genuin kunskap och förståelse för islam och dess budskap kan utgöra ett skydd mot radikaliserings.

Kriminalvården (2016) bedömer att flera faktorer pekar på en ökning av antalet klienter med koppling till extremistiska grupperingar. Dels är det en ökande aktivitet inom vit makt-miljön och den autonoma miljön, dels är det resande till och återvändare från krigshärddar. Sedan den 1 april 2016 är det dessutom straffbart med så kallade terrorresor.

Det är framför allt frivården som har kontakt med kommunerna, särskilt socialtjänsten, men även med polisen och hälso- och sjukvården. Det handlar om klienters övergång mellan anstaltsvistelse och frihet eller när frivårdens övervakning upphör. Socialtjänsten ansvarar för att kommunens medlemmar får hjälp med försörjning och bostad (Kriminalvården 2016). Det är också en stor andel av Kriminalvårdens klienter som är i behov av sådan hjälp.

Författningsstöd

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL). För personer som lämnar anstalt kan det vara nödvändigt för socialtjänsten att samverka med bland annat landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen (2 kap. 6 §, 3 kap. 4 och §§). Försörjningsstöd kan ofta vara aktuellt (4 kap. SoL).

7.5.6 Statens institutionsstyrelse

På Statens institutionsstyrelsens elevhem placeras ungdomar med stöd av framför allt LVU (SiS 2016). Det finns också frivillig placering med stöd av SoL. Det innebär att kontakten med kommunernas socialtjänst är omfattande. På elevhemmen finns också en liten andel som dömts till sluten ungdomsvård. Orsaken till placering inom ramen för Statens institutionsstyrelse är kriminalitet, missbruk eller annat socialt nedbrytande beteende.

Insatser för tiden efter utskrivning från elevhemmen planeras tillsammans med kommunens socialtjänst. Även elevhemmens skola har strukturerade former för överföring till nästa skola.

Genom åren har man vårdat ungdomar med högerextrema åsikter och som begått politiskt motiverade brott. Däremot har det varit mycket ovanligt med ungdomar på den extremistiska vänsterkanten. På senare tid har tillkommit ungdomar med våldsbejakande islamistiskt engagemang. I något enstaka fall har det gällt personer som även deltagit i strid för Daesh eller som efter utskrivning rest för att strida. Enbart ett fåtal ungdomar på elevhemmen bedöms ha kopplingar till våldsbejakande extremism (SiS 2016). I dagsläget har personal på elevhem i ett fyrtiotal fall uppmärksammat att ungdomar gett uttryck för våldsbejakande extremistiska åsikter.

Enligt Statens institutionsstyrelse finns en risk för negativ kamratpåverkan (smittorisk) när ungdomar med antisocial problematik vårdas tillsammans i en låst institutionsmiljö. Erfarenheten är att individer som bekänner sig till en våldsbejakande extremistisk ideologi riskerar att stärka den i låsta och slutna miljöer. Därför krävs särskilda insatser.

Erfarenheterna är dock större att arbeta med högerextrema ungdomar än med personer med våldsbejakande islamistisk inriktning. Det förekommer att personalen undviker ämnet av rädsla för att inkräkta på religionsfriheten. Vidare upplevs det svårt att skilja en fördjupad religiositet från ett extremistiskt engagemang. Statens institutionsstyrelse bedömer dock att i framtiden kommer fler ungdomar på elevhemmen visa intresse för eller vara engagerade i våldsbejakande islamistisk extremism.

En handlingsplan ska därför tas fram för att bättre möta ungdomar med våldsbejakande islamistisk extremism. I en utredning redovisas några inslag i handlingsplanen (SiS 2016). Utbildningen i

skolverksamheten ska förstärkas vad avser demokrati och mänskliga rättigheter. Samtalsstöd behöver utvecklas för att föra strukturerade samtal om våldsbejakande extremism.

Inom ramen för elevhemmens löpande kontakt med socialtjänsten informeras om ungdomar som visat intresse för våldsbejakande extremism eller har kopplingar till sådana miljöer. På det sättet finns en beredskap inom socialtjänsten efter utskrivning.

Författningsstöd

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Statens institutionsstyrelse ska anvisa plats i ett sådant hem.

Socialnämnen ska noga följa vården och regelbundet ta ställning till fortsatt vård inom ramen för angivna tidsperioder. I LVU finns detaljerade bestämmelser om vistelse på ungdomshem.

När vård enligt LVU inte längre behövs, ska socialnämnden besluta att vården ska upphöra. Nämnden ska noga förbereda den unges återförening med den eller dem som har vårdsnaden om honom eller henne. Vård som har beslutats med stöd av 2 § respektive 3 § LVU ska upphöra senast när den unge fyller 18 år respektive 21 år (21 §).

När vården upphör kan den unge behöva fortsatt stöd av socialtjänsten. Det sker då enligt de vanliga bestämmelserna i SoL.

7.5.7 Migrationsverket och stöd till civilsamhället för asylsökande

För att tiden då den enskilde befinner sig i asylprocessen kan tas tillvara och användas på ett meningsfullt sätt har regeringen anslagit medel för att underlätta civilsamhällets arbete med att ge stöd och trygghet. För den som beviljas uppehållstillstånd ska en framtida etablering på arbetsmarknaden påskyndas. Regeringen förstärker därför tillgängliga medel för olika typer av tidiga insatser för målgruppen. Med tidiga insatser avses aktiviteter som motverkar sysslolöshet och förbättrar individens möjligheter till etablering, framför allt insatser som syftar till att stärka asylsökandes kun-

skaper i svenska, kunskaper om det svenska samhället och andra etableringsfrämjande åtgärder.

Det är länsstyrelserna som ska samordna och koordinera dessa tidiga insatser för asylsökande, insatser som i hög grad kommer att beröra kommuner.

8 Ytterligare reglering av kommunernas ansvar?

8.1 Analys av kommunens ansvar

Samordnarens bedömning: Både kommunallagen och skollagen ger stöd för det demokratistärkande arbetet mot våldsbejakande extremism. Framför allt socialtjänstlagen reglerar kommunens ansvar för att motverka att personer ansluter sig till extremism och underlätta att personer lämnar sådana miljöer. Kommunernas ansvar för att motverka våldsbejakande extremism kräver inte några förändringar av befintlig lagstiftning.

Skälen för Samordnarens bedömning

I föregående kapitel redovisades översiktligt vad kommunerna gör för att främja och stärka demokratin samt motverka att personer ansluter sig våldsbejakande extremism och underlätta utträde ur sådana miljöer. Vidare redogjordes för författningsstödet för dessa uppgifter. Sammanfattningsvis ger kommunallagen ett tydligt stöd för att på olika sätt främja och stärka demokratin. Det ligger också i allmänintresset att motverka våldsbejakande extremism, i synnerhet då den riktar sin udd mot kommunens demokratiska grundvalar och hotar kommunmedlemmars fri- och rättigheter. Enbart med stöd av kommunallagen kan kommunen med hänvisning till allmänintresset inrätta en samordningsfunktion mot våldsbejakande extremism samt ta fram både lägesbilder och handlingsplaner.

Skolan har en viktig roll för att främja demokratin. På den punkten är skollagen en tydlig grund att stå på.

Samordnaren hävdar också att det kan vara svårt att uppfylla socialtjänstlagens krav på det samhällsplanerande, uppsökande och förebyggande arbetet utan någon form av lägesbild och handlingsplan. Det underlättar givetvis att även ha en samordningsfunktion för att uppfylla lagstiftningens krav. Däremot går det inte att påstå att socialtjänstlagen ställer krav på samordningsfunktion, lägesbild och handlingsplan.

Lägesbild, handlingsplan och i någon mån samordnare är också aktuellt i fråga om den kommunala krisberedskapen. Lagstödet är dock inte särskilt tydligt i fråga om våldsbejakande extremism eftersom sociala risker ännu inte fått ett tydligt fotfäste inom krisberedskapen, även om utvecklingen går åt det hållet.

I fråga om kommunens ansvar för personer och grupper som riskerar att ansluta sig till våldsbejakande extremism eller som vill lämna sådana miljöer, visar genomgången i föregående kapitel att det finns lagstiftning, och att den bör räcka till för de flesta situationer. Samordnaren kan inte se att det finns något tydligt lagstiftningsbehov på den punkten. Det noteras också att inte heller Sveriges Kommuner och Landsting (2016) eller Socialstyrelsen (2016) har påtalat några luckor. Socialstyrelsen (2016) har sammanfattat socialtjänstens uppgifter, att:

- öka medvetenheten om våldsbejakande extremism
- stärka samverkan
- vidta generellt förebyggande insatser (primär prevention)
- vidta förebyggande insatser riktade mot särskilt sårbara grupper (sekundär prevention), samt
- insatser riktade till enskilda (sekundär och tertiär prevention).

Den erfarenhet som Samordnaren har är dock att det finns tillämpningsproblem och en osäkerhet om vilka metoder som ska användas. Den typen av problem botas knappast med ytterligare reglering utan med stöd, vägledning och erfarenhetsutbyte. Allt detta är centrala delar i både den nuvarande och den framtida samordningen mot våldsbejakande extremism.

Det finns dock ett rättsligt problem som Sveriges Kommuner och Landsting påtalat, och som återkommande tas upp i Samordnarens möte med kommuner och andra verksamhetsutövare. Det gäller inte

kommunens ansvar, som uppdraget går ut på enligt direktiven och som därmed omfattas av Samordnarens uppdrag, utan sekretesslagstiftningen. Där menar man på att det finns hinder. Det gäller framför allt kommunala förvaltningars tillgång till polisiära uppgifter om återvändare från krigsområden. Samordnarens svar är att under 2017 kommer i samordningens regi en uppföljning att göras om arbetet mot våldsbejakande extremism. Uppföljningen syftar till att identifiera hinder och möjligheter med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Uppföljningen kommer att resultera i en fortsatt uppbyggd kunskapsbank med goda exempel, men också hinder, och förslag på vägar hur dessa ska kunna överbryggas.

8.2 Krav på kommunal samordnare, lägesbild och handlingsplan

Samordnarens bedömning: Goda exempel och vägledning bör vara vägledande för att få kommuner att inrätta en samordningsfunktion, ta fram lägesbild och formulera en handlingsplan. Något lagstiftningsbehov föreligger inte för närvarande.

Skälen för Samordnarens bedömning

Samordnarens principiella hållning är att iaktta försiktighet med att föreslå nya regler och i stället luta sig mot de regler som redan finns – och det ansvar som kommunerna redan har. Som framgått fångar nuvarande lagstiftning väl upp kommunernas ansvar. Den omständigheten att landets kommuner har kommit olika långt är svårt att råda bot på genom enbart lagstiftning.

I den nationella strategin mot våldsbejakande extremism är kommunerna basen för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Strategin bygger i hög grad på tre hörnstenar i kommunen: samordningsfunktion, lägesbild och handlingsplan. Samtidigt saknas ett tydligt krav i lagstiftningen att uppfylla strategin på dessa tre punkter, även om en välvillig tolkning av befintlig lagstiftning pekar i önskvärd riktning. Samordnarens erfarenhet är att det för många kommuner uppfattas som en självklarhet att värna

demokratien mot våldsbejakande extremism, medan vissa kommuner anser att det är någon annans ansvar (Samordnaren 2016b).

Även om de krav som nu diskuteras – samordningsfunktion, lägesbild, handlingsplan – möjligen kan framstå som återhållsamma, handlar det i slutändan och som yttersta konsekvens om att förhindra terrordåd – och på vägen dit en rad andra brott och negativa följder av extremism. Erfarenheterna hittills, inte minst de senaste årens händelser nära Sverige, visar tydligt att det inte räcker med att enbart förlita sig på rättsväsendet. I klartext är strategin viktig, och det hänger på kommunerna i samverkan med samordningen att täcka en stor del av den preventiva pyramidens yta.

Denna rad av omständigheter är sammantaget argument för att lagstifta. Det finns dock en rad faktorer som talar mot lagstiftning.

Samordnaren väljer en övertalande strategi

Önskemålet är nå fram till ett läge där den nationella samordningen, länsstyrelserna och kommunerna talar samma språk och delar samma mål. Därför har Samordnaren övervägt en övertalande strategi. I regleringstermer bygger en sådan strategi på information och rådgivning, principer, förtroende och stimulansåtgärder (Clarke 2000). Det till skillnad mot en tvångsmässig inriktning som bygger på lagstiftning med bestämmande regler, kontroll, reaktiva åtgärder och sanktioner.

Den strategi som Samordnaren hittills har tillämpat är den övertalande. Genom att ha besökt nästan samtliga kommuner i landet och deltagit i en mängd möten och konferenser, har syftet varit att öka medvetenheten om problemet med våldsbejakande extremism och lyfta fram kommunernas strategiska roll samt betona vikten av samordning, lägesbilder och handlingsplaner. Det skulle framstå som ett trendbrott om denna strategi skulle övergå i lagstiftning, som till och med skulle innehålla sanktioner.

Den övertalande strategin bedöms hittills ha varit framgångsrik. Mycket har hänt på kort tid vid en jämförelse med hur situationen som såg ut så sent som 2013 (Ranstorp och Hyllengren 2013). Kunskapshus har etablerats i fyra kommuner där det lokala arbetet bedrivs med särskild tyngd; ett viktigt syfte med kunskapshusen är att få fram goda exempel på erfarenheter och metoder. Nyss har redo-

visats att mer än hälften av kommunerna har någon form av lägesbild och handlingsplan (Samordnaren 2016). Samtliga av landets kommuner har åtminstone en kontaktperson (Samordnaren 2016c). Sedan dessa uppgifter inhämtades har Samordnaren fortsatt arbetet med att hålla en aktiv dialog med landets kommuner. Under år 2017 planerar Samordnaren att möta samtliga kommuner via länsstyrelserna.

Som framgått är förslaget att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ta över samordningsuppdraget från och med 2018 med länsstyrelserna som regionala motorer. Om detta förslag går igenom kommer stödet från den samlade samordningen att utvidgas jämfört med dagens situation. Förutsättningarna bedöms därför som mycket goda att en övertalande strategi kommer att visa sig fortsatt framgångsrik.

Sammanfattningsvis är det Samordnarens bedömning att frågan om lagstiftning är för tidigt väckt. Kommunernas engagemang bör komma inifrån för att arbetet mot våldsbejakande extremism ska bedrivas med erforderligt engagemang och få önskad effekt. Den övertalande strategin bör fortsatt få verka och vi får se tiden an innan det kan bli aktuellt med lagstiftning.

Även svårt att få till stånd en effektiv reglering

Enligt Samordnarens bedömning förordas inte en reglering eftersom det inte behövs. Om en reglering ändå skulle övervägas finns det ytterligare argument mot att införa en lagstiftning.

Det kan hävdas att vad som talar för en reglering om samordning, lägesbild och handlingsplan är att den skulle kunna leda till kvalitet i arbetet: att den kommunala samordnaren medverkar till demokratistärkande insatser och att människor inte dras in i våldsam extremism eller att de får stöd att lämna. Till samordnarens, kommunala förvaltningars och myndigheters hjälp finns en lägesbild som pekar ut problemen och en handlingsplan som talar om vem som gör vad och när.

Det är knappast möjligt att konstruera en reglering som tar fasta på dessa mål och som är möjliga att följa upp (Haines 2011, SOU 2007:75). Vad som återstår att göra är att ställa krav på en samordningsfunktion, att lägesbilder ska tas fram och hållas aktuella samt att till dessa formulera handlingsplaner. Problemet med en

sådan reglering är att den inte säger något om kvaliteten på arbetet. Utan motivation finns en risk att vissa kommuner enbart kommer att likgiltigt uppfylla kraven enligt lagens bokstav och med minsta möjliga ansträngning; det som brukar betecknas som rituell laglydnad (Clarke 2000). Särskilt känslig är reglering som bygger just på revision och kontroll.

8.3 Inga nya sanktioner mot kommunerna

Samordnarens bedömning: Det föreslås inte några nya materiella regler, till vilka sanktioner kan knytas. Dessutom finns redan på vissa aktuella områden sanktionsmöjligheter. Någon sanktionsmöjlighet föreslås därför inte.

Skälen för Samordnarens bedömning

Av direktiven framgår att Samordnaren ska föreslå en modell för vilka åtgärder som kan vidtas mot kommuner som inte lever upp till sitt ansvar (dir. 2016:43). Även om Samordnaren inte lägger fram några lagstiftningsförslag i huvudsaken, förs i det följande en diskussion om olika metoder för att förmå kommuner att leva upp till sitt ansvar. Som tidigare nämnts finns redan ett sanktionssystem på socialtjänstens område som är aktuellt för kommuner som brister. Detsamma gäller på skolans område.

Regleringslitteraturen och lagstiftningen innehåller olika sätt för att skapa incitament, sanktionera eller på annat sätt stimulera ett lag-enligt beteende. Under de senaste årtiondena har en utveckling skett där administrativa sanktioner – också benämnda som sanktionsavgifter – blivit allt vanligare inom åtskilliga rättsområden (Brå 2015:15). En redovisning av utvecklingen av olika sanktionsavgifter, förslag om kommunalbot, frågor om domstolstrots etc. finns i SOU 2004:118.

Minskade bidrag

En modell är att ge bidrag för att på det sättet skapa incitament att fullgöra önskvärda uppgifter (Baldwin och Cage 1999). En tidigare nämnd och mycket relevant reglering är lagen om kommuners och

landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Den innehåller vissa möjligheter för kommuner att få ersättning för kostnader för förberedande uppgifter (5 kap. 1 §). Det i regleringen inbyggda påtryckningsmedlet är att ersättningen ska reduceras eller falla bort om kommunen inte fullgjort sina uppgifter (10 § förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap).

Vite

Vite är ett rättsligt påtryckningsmedel för att förmå någon till aktivitet eller passivitet. Tidigare fanns en möjlighet att ingripa med vitesföreläggande mot kommuner som inte verkställde en gynnande dom på bistånd enligt socialtjänstlagen (SOU 2004:118). Numera finns i stället bestämmelser om särskild avgift, se nedan.

Patientsäkerhetslagen (2010:659) innehåller dock vitesbestämmelser. Inspektionen för vård och omsorg kan förelägga vårdgivare att fullgöra sina skyldigheter och förena det med ett vitesföreläggande (7 kap. 24 §). Regleringen bygger på att myndigheten utövar tillsyn över vårdgivare och även tar emot klagomål. På det sättet upptäcks missförhållanden. Ett föreläggande ska innehålla tydliga uppgifter om vad som ska avhjälpas och inom vilken tid.

Särskild avgift

Socialtjänstlagen innehåller en möjlighet att besluta om att en kommun ska betala en särskild avgift om den inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd (16 kap. 6 b–e §§ SOL). Den särskilda avgiften kan fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. Om en kommun efter att ha ålagts att betala särskild avgift fortfarande underlåter att tillhandahålla biståndet får en ny särskild avgift dömas ut.

Liknande bestämmelser finns i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Kommuner som inte inom skälig tid tillhandahåller boende i familjehem, ska åläggas att betala en särskild avgift till staten på mellan tio tusen kronor och en miljon kronor (28 a–e §§). Till det kommer en rapporteringsskyldighet för

kommunen att till Inspektionen för vård och omsorg rapportera alla gynnande beslut som inte verkställts under viss kortare tid (28 f §). På det sättet kan inspektionen agera, och som ”yttersta påtryckningsmedel” ansöka hos förvaltningsrätten om att en särskild avgift ska dömas ut (prop. 2007/08:43, s. 18). Det finns ett visst mått av vitesfunktion hos avgiften genom att en ny avgift kan beslutas om kommunen inte rättar sig efter den först utdömda.

En fördel med sanktionsavgift är att varken uppsåt eller oaktsamhet behöver visas. I stället gäller strikt ansvar, vilket innebär att betalningsskyldighet uppstår när en regelöverträdelse objektivt sett kan konstateras (prop. 2007/08:43).

Revisionsmodellen

Ett tidigare förslag tog sikte på att utvidga de kommunala revisorernas mandat (SOU 1993:109). Det skulle kompletteras med ett personligt vitesansvar för förtroendevalda vid särskilt allvarliga överträdelser. Ett liknande förslag var att revisorerna skulle få en anmälningsskyldighet vid domstolstrots (Ds 2000:35). Dessa förslag har emellertid aldrig genomförts. I stället finns den ovannämnda rapporteringsskyldigheten om gynnande beslut som inte verkställts under viss tid och sanktionsmöjligheten med särskild avgift. Denna avgift drabbar kommunen, inte förtroendevalda.

Sanktioner mot otillräcklig förebyggande verksamhet

Som nämnts skulle syftet med en reglering av kommunens uppgifter och ansvar vara att man lokalt arbetar framgångsrikt med demokratistärkande insatser samt att se till att människor inte dras in i våldsam extremism och att de som ändå har hamnat där också kan få stöd att lämna.

Frågan om att införa sanktioner redan i ett sådant ”förebyggande led” var aktuell i en utredning om bemötande av funktionshindrade (SOU 1991:21). Utredningen konstaterade att en av orsakerna till att vissa kommuner hade svårt att uppfylla sina förpliktelser (enligt bland annat socialtjänstlagen) var att kommunen saknade beredskap att bygga ut verksamheten i den utsträckning som behövdes. Därför föreslogs att länsstyrelsen kunde förelägga en kommun att bygga

upp sin service till en sådan nivå att kommunen också kunde fullgöra de domslut som ger enskilda rätt till olika insatser. Förslaget i den delen ledde dock inte till lagstiftning (prop. 1999/2000:79). I stället infördes bestämmelser som sanktioner vid domstolströts, det vill säga när väl en dom gav en person rätt till en insats.

Slutsatsen är att lagstiftaren är tveksam till att införa sanktioner mot tidiga brister i en handlingskedja eftersom det är svårt att ställa upp lämpliga kriterier, som följaktligen inte ska ha uppnåtts och som samtidigt ska kunna upptäckas genom en inspektionsverksamhet. Desto enklare är det införa en sanktion när en enskild persons rätt träds förnär.

Det alternativ som regleringsmässigt står till buds är därför att rikta in sanktioner på tydligare kriterier: att de ska finnas en samordning, att lägesbilder ska tas fram och återkommande förnyas samt att handlingsplaner ska formuleras på grundval av lägesbilderna. Tidigare har en sådan reglering med formella krav bedömts som mindre effektiv.

Fördel med sanktion

En fördel med lagstiftning är givetvis att understryka allvaret i att lokalt samordna arbetet mot våldsbejakande extremism mot bakgrund av de skador som den kan orsaka. Även om en sådan reglering framför allt har en symbolisk funktion ska inte lagstiftningens handlingsdirigerande effekt underskattas. Som tidigare nämnts finns dock en risk för en likaledes symbolisk laglydnad utan djupare innehåll. En sanktion ger de i kommunen som arbetar mot våldsbejakande extremism råg i ryggen att utföra sitt arbete eftersom de vet att kommunen har en skyldighet. Detta resonemang utgår från ett organisationsteoretiskt perspektiv där det finns intern konkurrens om resurserna.

En parallell kan göras med den anmälningsskyldighet som infördes för revisorer av bolag (Korsell 2004). Lagstiftningen går ut på att revisorer måste till åklagare anmäla brottsmisstankar som upptäcks i samband med revisionsuppdrag. Denna skyldighet har visserligen inte lett till så många brottsanmälningar, men den har stärkt revisorernas ställning gentemot sina klienter: ”Nu börjar vi närma oss en situation som gör att jag måste överväga att göra en

brottsanmälan.” På det sättet kan revisorerna verka för att affärsverksamheten bedrivs inom lagens rāmärken och att bokföringsstandarden höjs.

Erfarenheter från styrning av företag är att sanktioner har fördelen att de ökar motivationen att frivilligt uppfylla lagens krav (Ayres och Braithwaite 1992, Fisse och Braithwaite 1993). Särskilt är det möjligt när det finns en rad mjuka åtgärder innan sanktioner verkställs. I den nu aktuella situationen skulle raden av förebilder, framgångsrika exempel från bland annat kunskapshusen, raden av publikationer och konferenser samt möten med den nationella samordningen eller länsstyrelsen fungera som mjuka övertalande åtgärder. I praktiken skulle därför sanktioner fungera som en yttersta påtryckning och aldrig behöva aktualiseras.

Slutsats

Även om lagstiftning skulle införas med krav på kommunal samordningsfunktion, lägesbild och handlingsplan anser Samordnaren att en sanktion för felande kommuner inte är rätt väg. Förutom att Samordnaren valt en övertalande strategi är det svårt att införa ett regelsystem med en sanktion som tränger under ytan för det rent formella: förekomsten av en samordningsfunktion, lägesbild och handlingsplan.

9 Konsekvensutredningar, kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar

9.1 Konsekvensutredning för samordning

Problemet

I kapitel 3 finns en lägesbild över den våldsbejakande extremismen i Sverige. Som framgår är den extremistiska brottsligheten inte obetydlig. Nuläget motiverar således att våldsbejakande extremism tas på största allvar. Det är framför allt riskerna (se kapitel 5) som utgör starka skäl för regeringens direktiv och betänkandets inriktning, att permanenta och till viss del utveckla infrastrukturen med nationell, regional och lokal samordning.

Den uppenbara risken är att attentat kommer att inträffa i Sverige. Om detta sker kan det – utöver allvarliga person- och egendomsskador – leda till att tilliten rubbas till samhällets förmåga att skydda sin medborgare. Vad som betecknas som spekulationer i dag kan i morgon förvandlas till realiteter.

Vad Samordnaren vill uppnå

Våldsbejakande extremism angriper själva fundamentet i samhällsordningen, det demokratiska systemet. På mer eller mindre daglig basis drabbar brottsligheten enskilda personer och kränker deras fri- och rättigheter. Ändå har samhällets samlade resurser inte i tillräcklig utsträckning mött detta problem. Fram till för några år sedan har våldsbejakande extremism framför allt varit en fråga för rättsväsendet. Den nationella samordnarens strategi, vilket detta betänkande vilar på, går ut på att mobilisera en väsentligt större del

av de samlade resurserna än rättsväsendet. Det åskådliggörs genom preventionspyramidens olika nivåer.

Basen är de demokratistärkande åtgärderna som kompletteras med att motverka att personer dras in i våldsbejakande extremism och att underlätta utträde ur extremistiska miljöer. Kunskap om våldsbejakande extremism ger stöd för åtgärderna, inte minst genom lägesbilder över extremismens omfattning och struktur inom den egna kommunen. Till lägesbilder ska handlingsplaner tas fram.

Att värna demokratin mot våldsbejakande extremism kan därför inte ses som enbart en försäkring mot det oväntade och oönskade utan att försäkringsgivaren också ställer krav på en rad skadereducerande åtgärder. Till följd av denna mobilisering kommer rimligtvis riskerna med våldsbejakande extremism att minska:

- Färre personer kommer att ansluta sig till våldsbejakande extremism genom demokratistärkande åtgärder och insatser för att motverka att personer hamnar i extremistkretsar.
- Fler personer kommer att lämna våldsbejakande extremistmiljöer.
- Rimligtvis innebär det att färre extremistiskt motiverade brott kommer att begås.
- Dessutom bör samordningens linje att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (stärka demokratin, motverka inträde, underlätta utträde) leda till mindre konfrontation och därmed motståndsvilja, vilket i sin tur bör påverka brottsligheten i minskande och mildrande riktning.

Det bör samtidigt innebära att rättsväsendets förmåga ökar:

- Rättsväsendet kan fokusera på färre individer i våldsbejakande extremistmiljöer och därmed potentiella gärningspersoner än vad som annars hade varit fallet.
- Det innebär att utsikterna ökar att förhindra att extremistiskt motiverade brott blir utförda genom åtgärder redan på förberedelse- och försöksstadiet.
- Dessutom ökar förutsättningarna att klara upp de till antalet färre brott som ändå kommer att begås.

Alternativa lösningar

I kapitel 6 redovisas några olika möjliga nationella samordnare, vilket inte ytterligare kommenteras här. I stället berörs frågan om nationell samordning eller inte.

Om det inte kommer att finnas en fortsatt nationell samordning efter utgången av 2017 finns en uppenbar risk att den kompetens och struktur som nuvarande samordning byggt upp kommer att skingras.

Vilka kompensatoriska åtgärder som regeringen, myndigheter, kommuner och organisationer kommer att vidta är svårt att sia om. Arbetet mot våldsbejakande extremism kommer givetvis inte att avstanna helt om det inte längre finns någon nationell samordning. En rimlig bedömning är dock att det kommer att bli ett avbräck. Det är svårt att bedöma vad det kommer att få för konsekvenser. Riskpremien för samhället bedöms dock öka.

Som en illustration har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gjort en konsekvensbedömning av ett bombattentat (2014). För människors liv och hälsa, ekonomi och miljö samt politiskt/socialt bedöms konsekvenserna vara mycket allvarliga. Det enda som anges vara ännu allvarligare – katastrofala följder – anges influensapandemi (för människors liv och hälsa samt för ekonomi och miljö) och kärnkraftsolycka (ekonomi och miljö).

I förslaget ingår också att vid sidan av en nationell samordning ska länsstyrelserna ha en samordande roll i länet. Det faktiska arbetet sker sedan ute i kommunerna (skolan, socialtjänsten, demokrati-frågor etc.). I varje kommun ska det finnas en samordningsfunktion. Vidare ska en lägesbild och handlingsplan tas fram. Flera kommuner kan gå samman för dessa uppgifter.

Denna tyngdpunkt på kommunerna är en grundläggande del för att motverka våldsbejakande extremism. Det handlar om att främja och stärka demokratin, inte minst i lokalsamhället: på skolor och i bostadsområden, bland ungdomar och grupper som inte gör sig hörda. Kommunernas socialtjänst har en strategisk roll för att motverka att framför allt unga dras in i våldsbejakande extremism och för att underlätta att lämna sådana miljöer. Några alternativa lösningar är knappast möjliga.

Dessutom kommer en hel del kommuner ändå att ha samordnare, lägesbild och handlingsplan. Inte minst som ett led i dels socialtjänstens proaktiva arbete, dels krisberedskapen avseende sociala

risker. Särskilt inom Västra Götalands, Hallands, Stockholms och Dalarnas län har man kommit långt med kommunala och regionala risk- och sårbarhetsanalyser i vilka sociala frågor ingår (länsstyrelsen 2016).

Vilka som berörs av regleringen

Samordningen med dess funktioner berör i första hand landets kommuner, länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Kommunernas ansvar reglerades dock inte i förordningarna: Samordnaren redovisar i kapitel 8 varför det inte anses nödvändigt.

Eftersom det handlar om samordning kommer en rad myndigheter, organisationer och civilsamhället också att beröras.

9.2 Kostnadsberäkning för nationell och regional samordning

I kapitel 6 beskrevs de uppgifter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslås ansvara för i rollen som nationell samordnare. Övergripande innebär uppdraget att vara den nationella kontaktpunkten och ta ansvar för olika initiativ av nationell eller övergripande karaktär. Uppdraget har många likheter med det uppdrag som den nuvarande nationella samordnaren har, men med skillnaden att både en uppstarts- och konsolideringsfas har passerats och att det därmed framöver kommer att finnas större utrymme för utveckling.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap behöver själv forma sin organisation och anvisa resurser utifrån uppdraget som nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Som utgångspunkt för att kunna bedriva verksamhet under 2018 görs bedömningen att motsvarande resurser som Samordnaren förfogar över för 2017 behöver tillföras Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Samtidigt måste hänsyn tas till att myndigheten ska bygga upp egen kompetens om våldsbejakande extremism och hur lokalsamhället hanterar detta problem. Detta resursbehov bör dock kunna kompenseras genom att behovet av administrativa och liknande funktioner i allt väsentligt redan är tillgodosett. Det som avgör dimen-

sioneringen är givetvis den nationella samordnarens ambitionsnivå, men också hur länsstyrelsernas roll kan utvecklas som viktiga aktörer mellan nationell och lokal nivå.

Samordnarens bedömning är att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör tillföras 14 miljoner kronor för 2018, vilket motsvarar regeringens finansiering av Samordnarens verksamhet under 2017.

I kapitel 6 beskrevs också att länsstyrelsen föreslås få en viktig roll vad avser arbetet mot våldsbejakande extremism. I budgetpropositionen för 2017 föreslår regeringen att 25 miljoner kronor årligen ska avsättas för att inrätta regionala brottsförebyggande samordnare vid länsstyrelserna. Avsikten är att åstadkomma ett långsiktigt strukturerat stöd som kan möta kommuners och andra lokala aktörers behov av samverkan, kompetensstöd och expertstöd. Motsvarande resonemang kan direkt överföras till länsstyrelsernas roll i arbetet mot våldsbejakande extremism. Den bild som Samordnaren fått är att det finns begränsade resurser vid länsstyrelserna för arbetet med krisberedskap. Länsstyrelserna har också fått en roll i att utveckla civildförsvaret. Med tanke på den underfinansiering som Samordnaren uppfattat att det finns på området krisberedskap samt att nya uppgifter tillförs vad avser civildförsvaret och vad som föreslås i detta betänkande när det gäller våldsbejakande extremism, ser Samordnaren det som svårt att finansiera verksamheten inom befintlig ram. Detta skulle tala för att det behövs ett resurstillskott för att kunna bedriva verksamheten mot våldsbejakande extremism med kvalitet.

Det finns såväl likheter som skillnader mellan ett regionalt utvecklat brottsförebyggande arbete och arbetet mot våldsbejakande extremism. Behovet av stöd till kommunerna är generellt sett stort inom bägge områdena. För att strukturera arbetet finns behov av samordning av kommunernas arbete och att stödja dem i arbetet med att ta fram lägesbild och handlingsplan för de prioriterade åtgärder som behöver genomföras. Vid en första anblick kan det kännas naturligt att den regionala brottsförebyggande samordnaren vid länsstyrelserna har att hantera frågor såväl vad avser det brottsförebyggande arbetet som arbetet mot våldsbejakande extremism. I kapitel 5 (5.2.3 och 5.2.4) beskrevs att arbetet mot våldsbejakande extremism behöver ett bredare perspektiv än traditionellt brottsförebyggande arbete. Samordnarens bedömning är att det brotts-

förebyggande arbetet framöver kommer att ha en tydligare inriktning mot situationell brottsprevention.

Arbetet mot extremism har, som beskrivits i betänkandet, en nära koppling till länsstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Detta tillsammans med det bredare anslag som arbetet mot våldsbejakande extremism kräver talar för att samordningen av området bör knytas nära länsstyrelsens funktion för arbete med krisberedskap.

Konsekvensanalys

Samordnaren har förslagit att såväl den nya Nationella samordnaren som länsstyrelserna årligen tillförs medel för att kunna utveckla arbetet mot våldsbejakande extremism. Vad avser rollen som Nationell samordnare är det viktigt att arbetet inte tappar fart inför överlämnandet vid årsskiftet 2017/2018.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har en dryg miljard i anslag för 2016. Det kan tyckas naturligt att en myndighet av den storleken också ska kunna klara detta nya uppdrag inom ram. Det som talar mot ett sådant resonemang är att samordningsuppdraget är en prioriterad och ny uppgift som särskilt inledningsvis kommer att ta en hel del resurser. Samordnaren har inhämtat att myndigheten står inför stora utmaningar när det gäller den närliggande frågan om uppbyggnad av det civila försvaret.

Även länsstyrelserna får en ny roll som regionala samordnare vilket innebär ett resursbehov. Det kan visserligen argumenteras för att de medel som tillförs länsstyrelserna för att inta rollen som ett stöd till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet också skulle innefatta våldsbejakande extremism. Risken är dock stor att det brottsförebyggande perspektivet kommer att dominera på bekostnad av våldsbejakande extremism. Skälet är att de brottsförebyggande och trygghetsskapande frågorna är mer vanligt förekommande än extremism. Efterfrågan kommer att vara stor på det brottsförebyggande området. Därför förordar Samordnaren att särskilda medel tillförs länsstyrelserna för det regionala samordningsansvaret mot våldsbejakande extremism och att denna fråga snarare hänförs till krisberedskapen än det brottsförebyggande arbetet.

9.3 Konsekvensbeskrivningar

Kommunal självstyrelse

Samordnaren har inte föreslagit någon lagstiftning som träffar kommunerna. I stället har Samordnaren argumenterat för att centrala förslag som en kommunal samordningsfunktion, lägesbild och handlingsplan är i överensstämmelse med det kommunala allmänintresset; våldsbejakande extremism har sin udd riktad mot det demokratiska systemet, i vilket kommunerna och den kommunala självstyrelsen utgör bärande delar; brotten drabbar egna kommunmedlemmar och inkräktar på deras fri- och rättigheter, vilka är en del av demokratin.

Samordnaren menar också att en kommunal samordningsfunktion, lägesbild och handlingsplan ligger i linje med bland annat socialtjänstlagen, även om det inte går att utläsa ett uttryckligt krav.

Hittills har allt fler kommuner pekat ut kontaktpersoner och dessutom inrättat samordningsfunktioner samt tagit fram lägesbilder och formulerat handlingsplaner. Samordnarens uppfattning är att denna positiva utveckling kommer att fortsätta när den nya samordningen tar vid 2018, dessutom med länsstyrelsen som regional motor.

Konsekvensanalys för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utmärkande för personer och rörelser under etiketten våldsbejakande extremism är att de ser våld som ett medel för att uppnå politiska, ideologiska och religiösa mål. Politiska motståndare angrips och särskilt vit makt-miljöns anhängare utövar våld mot personer och kränker deras fri- och rättigheter. Det innebär att betänkandet i dess helhet syftar till att "förebygga" extremistiskt våld. Den strategi som betänkandet utgår från har dock inte sin tonvikt på traditionella brottsförebyggande åtgärder utan det demokrati-stärkande perspektivet. Till det kommer att motverka att personer ansluter sig våldsbejakande extremism, vilket givetvis kan ske genom demokrati-stärkande åtgärder, men också med framför allt sociala insatser. Det är också sådana insatser som behövs för att underlätta för personer att lämna våldsbejakande extremism.

Som tidigare nämnts finns risk att arbetet mot våldsbejakande extremism kan mötas av motstånd och i sällsynta fall av hot och andra former av otillåten påverkan. Det är ett led i det lokala demokratistärkande arbetet att slå vakt om de kommunala verksamheternas integritet, stärka förtroendevalda och tjänstemän för att motverka olika former av otillåten påverkan, från våld till korruption. De som arbetar aktivt med att motverka våldsbejakande extremism ska känna arbetsgivarens stöd och det ska också finnas en beredskap för att sätta in relevanta åtgärder.

Att på detta sätt stärka myndigheters integritet och motstå otillåten påverkan är ett led i att stärka demokratin.

Konsekvensanalys för jämställdheten

I den högerextremistiska ideologin finns tydliga maskulinitetsideal i form av krigaren och vikingen (Norocel 2016). Dessa ideal spelar en viktig roll för unga män som söker sin identitet. Engagemanget i den högerextrema miljön kan därför fungera som en maskulin övergångsrit.

Den våldsbejakande islamistiska extremismen innehåller också tydliga manlighetsideal (Ismail 2016). Dessa kan på liknande sätt som för den högerextrema miljön fungera som en dragningskraft för unga män in i rörelsen. Den propaganda som sprids i sociala medier målar upp bilden av en tillvaro fylld av äventyr och manlig gemenskap. Till det kommer andra faktorer som exempelvis upplevd manlig förnedring, marginalisering och erfarenheter från maktrelationer präglade av våld.

Även för unga kvinnor innehåller både den högerextrema och extrema islamistmiljön drivkrafter i form av ett traditionellt kvinnoideal med familj och barn i centrum.

Från ett genusperspektiv har dessa idéer det gemensamma att de innehåller framför allt en historiserad hypermaskulinitet som oftast omfattar ett våldsorienterat maskulinitetsideal. Dessa ideologiska aspekter vilar inte sällan på föreställningen om en kärnfamilj som behöver mannens beskydd från yttre illvilliga krafter.

Genom att utmana stereotypa könsnormer motverkas även delar av det tankegodts som stora delar av extremistmiljöerna vilar på, idéer som kan vara lockande för framför allt yngre män. Insatser

mot våldsbejakande extremism har därför en vidare spännvidd än att verka för demokrati och förebygga eller förhindra extremistisk brottslighet.

Inom den autonoma miljön är jämställdhetsfrågorna framträdande (Lundstedt 2016, Lodenius 2016).

10 Fortsättning följer

Det fortsatta arbetet under 2017

I juni 2014 tillsatte regeringen en särskild utredare som samordnare för att förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå i syfte att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Ditintills hade frågan uteslutande hanterats av Säkerhetspolisen, som första, sista och enda instans. Det framstod med stor tydlighet att det förebyggande arbetet behövde stärkas, samarbeten utvecklas och frågan aktualiseras på agendan i en bredare kontext. Kunskapsläget var lågt och många insåg inte att de hade en viktig roll i arbetet att motverka 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 januari 2018. Tre av uppdragen beslutades i juni 2016 och redovisas i detta betänkande.

Samordnaren som fungerat som en genomförandekommitté har sedan starten utvecklats och förstärkts, såväl innehållsmässigt som personal- och resursmässigt. Kommittén har framgångsrikt bidragit till att frågan om våldsbejakande extremism finns på dagordningen i varierande grad i Sveriges alla kommuner. Sveriges Kommuner och Landsting har ett kongressbeslut som lyfter fram frågan. Ett flertal myndigheter har fått regeringsuppdrag att på olika sätt hantera frågan.

Utöver uppdragen att analysera och föreslå hur det förebyggande arbetet bör samordnas och organiseras nationellt från och med januari 2018 och vilket ansvar kommunerna har, finns även andra angelägna uppdrag i direktiven. Kommittén har därutöver vid samtal och besök identifierat behov som behöver få en lösning.

Det fortsatta demokratistärkande arbetet, att motverka anslutning till våldsbejakande extremism och att underlätta utträde har fortsatt hög prioritet.

Sverige har ett förhållandevis stort antal personer som rest till Irak och Syrien för att delta i strider eller på annat sätt stödja terrorklassade organisationer. Det rör sig enligt Säkerhetspolisen om cirka 300 personer. Dessa har varit bosatta i några få kommuner och i flera fall bestått av kamratgäng. Ett 50-tal har omkommit och cirka 150 personer har återvänt till Sverige. Det har blivit uppenbart att ett förebyggande arbete för att förhindra radikaliserings och deltagande i strider behöver förstärkas. Även risken för att personer med avsikt och förmåga att utföra attentat i Sverige eller andra länder måste förhindras liksom att rekrytering och annat understöd som finansiering till terrororganisationer hanteras. Det arbetet måste till stor del ske lokalt, där människor bor och verkar. Det har blivit tydligt att det är i kommunerna, tillsammans med andra myndigheter, organisationer och civilsamhällesaktörer som det förebyggande arbetet behöver förstärkas.

Lokal samordning, lokal lägesbild, lokal handlingsplan.

I alla kommuner har Samordnaren kontaktpersoner och i vissa kommuner finns det en samordnande funktion. Men för att arbeta effektivt krävs kunskap om läget i kommunen. Vilka utmaningar finns? Vad vet man? Vem vet vad och hur kan en lokal lägesbild utformas? Det är Samordnarens uppfattning att det avgörande är att foga samman flera aktörers olika kunskaper om aktiviteter och förekomst av extremism. Då krävs ett lokalt, strukturerat samarbete.

Utifrån den lokala lägesbilden i kommunen ska sedan en handlingsplan utformas med de aktiviteter och åtgärder som krävs för att möta behoven som identifierats. Samordnaren har sammanställt en rekommendation till hur en handlingsplan kan se ut.

Fördjupad kunskap: Under 2017 anordna möten med samtliga kommuner.

Vid Samordnarens olika möten och besök i kommunerna har det framförts behov av ytterligare konkret hjälp och fördjupad kunskap. Det finns ett engagemang och en tydlig inriktning från kommunerna att arbeta med frågorna, men de behöver stöd i hur det ska gå till. Därför kommer Samordnaren under 2017 att i samarbete med länsstyrelserna bjuda in kommunerna till kunskapsseminarier för att ge erforderligt stöd. Ambitionen är att vid dessa tillfällen också kunna samarbeta med andra relevanta aktörer. Under åren 2014–2016 har Samordnarens kansli träffat så gott som samtliga kommuner och vid dessa besök initierat utmaningen kring våldsbejakande extremism. Nu behövs en fördjupning av kunskaperna och konkret stöd i metoder och modeller för hur man kan arbeta i syfte att stärka demokratin, motverka inträde i våldsbejakande grupper och underlätta utträde ur sådana miljöer.

Det som efterfrågas vid kommunbesöken är manualer och checklistor som hjälp i det praktiska arbetet. Det efterfrågas även utbildningsinsatser och ökad kunskap, såväl rörande arbetet med lägesbilder, handlingsplaner som stöd till personer som riskeras att dras in i våldsbejakande rörelser och deras anhöriga. Särskilda risker finns för yngre syskon till dem som radikaliserats.

Hinder och möjligheter för en effektiv samverkan följas upp under år 2017.

Samordnaren har för avsikt att under 2017 återkomma med en mer konkret beskrivning av dessa upplevda hinder för samverkan. Vid i princip alla möten med praktiker aktualiseras frågor kring sekretessregler, som uppfattas som hinder. Behöver lagstiftningen ses över vad avser överföring av information mellan myndigheter? Används befintliga möjligheter fullt ut? Samordnarens uppfattning är att det i första hand är utbildningsinsatser för första linjens medarbetare som efterfrågas. Det innebär inte att det även kan behövas förslag på författningsändringar. Bland annat kan ifrågasättas om socialtjänstens regelverk kring polisanmälan är relevant. Under vissa omständig-

heter kan socialtjänsten röja sekretessen och lämna vidare uppgifter till polis och åklagare. En avvägning behöver göras när behovet av att skydda den enskildes integritet står i kontrast mot skyddet för liv och hälsa hos den breda allmänheten.

En annan fråga gäller Säkerhetspolisens information till Polismyndigheten och vilka uppgifter som de kan och bör lämnas ut, exempelvis till socialtjänsten. Det kan gälla uppgifter om personer som reser till eller från krigshärdar. Vid sidan av de rent straffrättsliga frågorna kan det finnas behov av lokala insatser kring hemmahörande barn och andra sociala aspekter.

Kunskaps- och metodstöd till yrkesverksamma.

Under 2016 har flera myndigheter, bland annat Socialstyrelsen, haft regeringens uppdrag att utarbeta stöd för verksamma medarbetare och chefer inom i detta fall socialtjänsten. Det är önskvärt och efterfrågat att alla myndigheter som kommer i kontakt med våldsbejakande extremism tar fram kunskaps- och metodstöd för respektive medarbetarkategori. De som kommer i kontakt med individer i riskzonen för våldsbejakande extremism återfinns bl.a. inom skola, fritidshem, socialtjänst, kriminalvård, sjukvård inkl. psykiatri, flyktingmottagande och ungdomsvård.

Forskning och beprövad erfarenhet, nationellt och internationellt.

Samordnaren har initierat forskning och format ett nätverk av forskare inom området. Under 2017 kommer en forskningsöversikt att färdigställas som beskriver vilken forskning som bedrivs och vad som behöver utforskas i framtiden. Våldsbejakande extremism har bäring på många olika discipliner och behöver ses från ett mångdimensionellt perspektiv. Inte minst behövs mer forskning om förebyggande insatser och hur risken för att fler i en familj eller släkt radikaliseras när en närstående dragits in i en våldsbejakande rörelse (familjestöd). Våldigt lite kunskap finns kring avhoppbar verksamhet för de som är motiverade att lämna extremism. Även metoder för första linjens personal behöver utvecklas.

Samordnaren har format ett nationellt nätverk av praktiker, som delar kunskap och erfarenheter med varandra. I nätverket finns, utöver deltagare från kommuner, även representanter från civilsamhället. Det har varit värdefullt för Samordnaren att samla dessa personer och få en direkt koppling till det som praktiker möter i sin vardag. Genom detta nätverk får Samordnaren också en snabb inblick i utveckling och behov.

Kunskapshus som modell, utvärderas under 2017.

De så kallade kunskapshus som Samordnaren bidragit till att skapa är ett försök att samla kompetens lokalt i ett nära samarbete i kommunerna. Kunskapshusen finns på fyra orter i Sverige: Stockholm, Göteborg, Örebro och Borlänge. Det är kommuner som har erfarenhet av att arbeta med extremism i olika former. Där har man kommit längre än i de flesta andra kommuner och insett betydelsen av att inte endast samverka utan mer konkret arbeta tillsammans över organisationsgränser för att uppnå resultat. Det arbete som hitintills skett har visat på betydelsen av nära personliga relationer och tilltro, behovet av att känna ett starkt stöd från ledningen (chefer och förtroendevalda) samt vikten av att våga och tillåtas pröva nya metoder. Kunskapshusens verksamhet kommer att utvärderas externt under våren 2017.

Utan spaning, ingen aning: Lägesbilder lokalt och nationellt.

I enlighet med regeringens direktiv ska Samordnaren 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. En av dessa rapporteringar sker i detta betänkande, en mer utförlig enkätstudie kommer att presenteras under sommaren 2017 och den tredje lägesbilden redovisas i samband med kommitténs slutrapport vid utgången av 2017.

Samarbetet med trossamfunden, övriga ideella sektorn och lokala företag behöver utvecklas.

Organisationer och trossamfund är viktiga aktörer i arbetet att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Här behöver Samordnaren utveckla kontaktytorna och fördjupa relationerna, såväl nationellt som lokalt. En planering finns att under 2017 få till stånd ett fördjupat samarbete.

Fler behöver göra mer.

Utöver samarbete med trossamfund behöver det breda samhället involveras, civilsamhällesorganisationer inom såväl idrott- och kulturlivet behöver finnas för att ge människor tillgång till meningsfulla fritidsaktiviteter och möjlighet till gemenskap och sammanhang. Redan i dag finns ett stort engagemang i frivilligrörelsen som behöver uppmuntras och tas tillvara. Därutöver finns behov att involvera lokala företag, för att ge möjlighet till praktik och arbete. Unga i arbete, meningsfull sysselsättning, integration och arbetskamrater med annan bakgrund skapar sammanhållning och bidrar till social hållbarhet.

Kontakter med bostads- och parkeringsbolag behövs för att få deras information kring aktiviteter och företeelser som kan vara tecken på radikalisering och brottslighet. Samhällets olika delar behöver mobiliseras för att stärka och utveckla demokratin och förebygga radikalisering som kan leda till våldsyttningar.

Förmå individer att lämna extremistiska organisationer. Vilket stöd finns? Vad kan man göra?

Bland de som rest till krigshärdar för att ansluta sig till terrororganisationer finns de som väljer att återvända till Sverige. Det kan bero på olika orsaker, till exempel att det inte blev som man hade föreställt sig, att man skadats eller av helt andra orsaker. Vid hemkomsten till Sverige behöver kommunen dit personen kommit ha en

beredskap för hur man ska hantera situationen. De rättsvårdande myndigheterna har sin viktiga uppgift, men efter den återstår mycket av rehabiliterande och praktiska uppgifter i syfte att minimera risken för att individen begår brott och för att försöka få denne tillbaka till ett fungerande liv igen. Exitstrategier behöver därför utvecklas. I dag finns erfarenheter av att stödja individer som vill lämna högerextremism, men metoder och samarbeten är inte lika utvecklade för individer som vill lämna våldsbejakande islamistisk extremism. Detta behöver utvecklas.

Underlätta övergång av ansvar till ny nationell samordnare.

Utifrån förslagen i betänkandet om organiseringen av arbetet mot våldsbejakande extremism nationellt efter kommitténs avslutande, betonar Samordnaren att övergången till den myndighet som regeringen beslutar måste underlättas. Under 2017 ser Samordnaren det som naturligt och nödvändigt att bidra till att denna övergång av ansvaret till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna kan ske effektivt och smidigt.

Referenser

- Agenda 2030. Stockholm: Regeringens hemsida.
- Agrell, W., Petterson, T. och Högardh, D. (2015). Kunskapsinventering inom fälten antagonistiska hot och social oro med relevans för rikets säkerhet. Lund: Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.
- Anderberg, J. (2016). Varningsklockan Egor Putilov. Fokus 30 september–6 oktober 2016.
- Ayres, L. och Braithwaite, J. (1992). Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press.
- Backlund, A. och Persson-Stenborg, A. (2016). Inledning. Det sociala kontraktet i en digital tid. Stockholm: Digitaliseringskommissionen.
- Baldwin, R. och Cave, M. (1999). Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. Oxford: Oxford University Press.
- Bjørge, T. (2013). Strategies for preventing terrorism. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Brå (2009:15). Våldsamt politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten. Stockholm: Brottsförebyggande rådet och Säkerhetspolisen.
- Brå (2011:13). Lokala poliser. Hinder och möjligheter med lokala poliskontor. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.3:81.
- Brå (2014). Remissyttrande över SOU 2013:81.
- Brå (2015). Årsredovisning för Brottsförebyggande rådet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brå (2015:15). Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2015:23). Politikernas trygghetsundersökning 2015. Förtroendevaldas utsatthet under valåret 2014. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2016). Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete. Brottsförebyggande rådet, Polisen och Sveriges kommuner och länning. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2016a). Hatbrott 2015. Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv och självrapporterad utsatthet för hatbrott. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2016:13). Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2016:15). Hatbrott 2015. Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv och självrapporterad utsatthet för hatbrott. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Bullock, K. m.fl. (2010). Situational Prevention of Organised Crime. Devon: Willan Publishing.
- Bäck, E. A. och Altermark, N. (2016). Gemenskap och utstötning: socialpsykologiska perspektiv på politiskt våld. I: Edling, C. och Rostami, A. (red.). Våldets sociala dimensioner. Individ, relation, organisation. Lund: Studentlitteratur.
- Carlsson, C. (2016). Att lämna våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Clarke, M. (2000). Regulation. The Social Control of Business between Law and Politics. London: Macmillan Press.
- Clarke, R. V. (1997). Situational Crime Prevention. Successful Case Studies. Monsey: Criminal Justice Press.
- 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 (Ju 2014:18). Kommittédirektiv.
- Ds 2000:53. Kommunalt domstolstrots. Stockholm: Justitiedepartementet.

- Ds 2014:4. Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Expo (2014). Lokal samverkan mot intolerans. EU-projektet Good Relations. Stockholm: Expo.
- Finansdepartementet (2015). Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.
- Fisse, B. och Braithwaite, J. (1993). Corporations, Crime and Accountability. Melbourne: Cambridge University Press.
- Försvarshögskolan (2013). Förebyggande av våldsbejakande extremism i tredjeländ. Åtgärder för att förhindra att personer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner. Center for Asymmetric Threat Studies.
- Göteborgs universitet (2014). Remissyttrande över SOU 2013:81.
- Göteborgs universitet (2016). Hoten och hatet mot journalister. Journalistpanelen. Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet.
- Haines, F. (1997). Corporate Regulation. Beyond 'Punish or Persuade'. Oxford: Clarendon Press.
- Haines, F. (2011). The Paradox of Regulation. What Regulation Can Achieve and What it Cannot. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hallin, P. (2013). Sociala risker: en begrepps- och metoddiskussion. Malmö: Malmö University Publication in Urban Studies.
- Hazianstasiou, S. (2016). Örebro vann två priser på Security awards. Närkes Allehanda den 25 oktober 2016.
- Herz, M. (2016). Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism. – En översyn. Rapport: 1. Göteborg: Göteborgs universitet. Segerstedtinstitutet.
- IJ2008/2110/UF Överenskommelse mellan regeringen och idébarnorganisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Ismail, E. (2016). Om våldsbejakande islamistisk extremism. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

- Justitiedepartementet (2014). Remissammanställning avseende betänkandet *När vi bryr oss* (SOU 2013:81). Promemoria 2014-04-02.
- Korsell, L. (2004). Fungerar anmälningsskyldigheten? I: Revisorernas anmälningsskyldighet. Brå 2004:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Kriminalvården (2016). Våldsbejakande extremism i Kriminalvården. Redovisning av regeringens uppdrag att kartlägga metoder och arbetssätt för att stärka arbetet mot våldsbejakande extremism i Kriminalvården. Kriminalvården.
- Lab, S. P. (1997). Crime Prevention. Approaches, Practices and Evaluations. Cincinnati: Anderson Publishing.
- Lindquist, U. m.fl. (2015). Kommentrar till kommunallagen. Zeteo.
- Lodenius, A-L (2016). Tillrättalagd rapport om extremvännern. Dagens samhälle den 24 november 2016.
- Lundstedt, M. (2016). Ung och extrem. Om våldsbejakande vänsterextremism. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.
- Länsstyrelsen (2015). Krisberedskap – för social hållbarhet. En vägledning för att inkludera social hållbarhet inom krisberedskap. Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län.
- Länsstyrelsen (2016). Länsstyrelsen Dalarnas arbete med sociala risker kopplat till risk- och sårbarhetsanalysarbete. PM 2016-11-02.
- Malik, K. (2016). Raseri driver dagens terror. Svenska Dagbladet den 11 augusti 2016.
- Manning, P. K. och Raphael, M. W. (2011). Democratic Policing in a Changing World. Boulder: Routledge.
- MSB (2014). Social oro ur ett kommunalt perspektiv. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2015). Forskning planeras för ett säkrare samhälle. MSB:s forskningsplan. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MUCF (2013). Unga med attityd. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

- MUCF (2014). Fyra år med evenemangsguider. Insatser, erfarenheter och resultat. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- MUCF (2014a). Inget att vänta på. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- MUCF (2016). Genusperspektiv på våldsbejakande extremism. Slutrapport. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- MUCF (2016a). Främmande är skrämmande – ungas röster om våldsbejakande extremism. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Norocel, C. O. (2016). Ung och extrem. Om våldsbejakande högerextremism. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Polisen (2014). Remissyttrande över SOU 2013:81.
- prop. 2007/08:43. Regeringens proposition. Rapporterings- skyldighet av ej verkställda beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, m.m.
- prop. 2009/10:55. Regeringens proposition. En politik för det civila samhället.
- prop. 2013/14:191. Regeringens proposition. Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.
- prop. 2016/17:1. Regeringens proposition. Budgetpropositionen för 2017.
- prop. 2014/15:109. Regeringens proposition. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-20120.
- Public Safety Canada (2016).
(<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrt/cntr-trrrsm/cntrng-vlnt-xtrmsm/index-en.aspx>)
- Putnam, R. D. (2001). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. London: Simon & Schuster.
- Ranstorp, M. och Hyllengren, P. (2013). Förebyggande av våldsbejakande extremism i tredje land. Åtgärder för att förhindra att personer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner. Stockholm: Center for Asymmetric Threat Studies.

- Ranstorp, M. (2016). ”Det förebyggande arbetet mot terrorn måste intensifieras”. DN Debatt 2016-07-16.
- RAN (2016). Family support: what works? Meeting in the role of family support in preventing and dealing with radicalisation in a family context. Manchester: Radicalisation Awareness Network. Centre of excellence, 29–30 september 2016.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Justitiedepartementet.
- Riksrevisionen (2010:23). Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts? Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2016:5). Nationella samordnare som statligt styrmedel. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rothstein, B. (2015). De samhälleliga institutionernas kvalitet. Slutrapport från ett forskningsprogram. Göteborg: Makadam.
- Samordnaren (2016). Lägesbild över Sveriges kommuners arbete mot våldsbejakande extremism. Stockholm: Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.
- Samordnaren (2016a). Nationell samordning mot våldsbejakande extremism. Stockholm: Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.
- Samordnaren (2016b). Kunskapshus för att värna demokratin mot våldsbejakande miljöer – en delredovisning. Stockholm: Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.
- Samordnaren (2016c). Verksamhetsrapport. Stockholm: Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.
- Samordnaren (2016d). Lägesbild över Sveriges kommuners arbete mot våldsbejakande extremism. Arbetsmaterial.
- Sarnecki, J. (2016). Brottslighet och motåtgärder i socio-ekonomiskt utsatta områden. Stockholm: Fores.
- Shaftoe, H. m.fl. (2007). Dealing with terrorist threats through a crime prevention and community safety approach. Crime Prevention and Community Safety, s. 291–307.
- Statens institutionsstyrelse (2016). Kartläggning och arbetssätt som kan användas i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism på SiS särskilda ungdomshem. Stockholm: Statens institutionsstyrelse.

- Skolinspektionen (2012). Skolornas arbete med demokrati och värdegrund. Rapport 2012:98. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolverket (2011 och 2015). Uppdrag om skolans värdegrund resp. Förnyat uppdrag om skolans värdegrund. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2013). Förskolans och skolans värdegrund – förhållningssätt, verktyg och metoder. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2015). Delaktighet för lärande. Stockholm: Skolverket.
- SKL (2010). Lokala insatser mot våldsbejakande extremism. En exempelskrift. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2013). Medborgardialog som del i styrprocessen. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2015). Stärkt skydd för barn och unga. Handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2016). Juridiska förutsättningar för kommunens uppdrag vad gäller våldsbejakande politisk extremism. Stockholm 2016-06-28. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Socialstyrelsen (2014). Anmäla oro för barn. Stöd för anmälningskyldiga och andra anmälare. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016). Våldsbejakande extremism. Socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016a). Stöd till anhöriga – vägledning till kommunerna för tillämpning av 5 kap. 10 § socialtjänstlagen. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOM-institutet (2016). Svenska trender 1986–2015. Ekengren Oscarsson, H. och Bergström, A. (red.). Göteborg: Göteborgs universitet.
- SOU 1993:109. Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1999:21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:1. En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:48. Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2004:118. Bevilja men inte fått. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- SOU 2010:15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:81. När vi bryr oss. Förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:31. Datalagring och integritet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2016:4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:5. Låt fler forma framtiden! Demokratiutredningen. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Statens medieråd (2013). Våldsbejakande och antidemokratiska budskap på internet. Stockholm: Statens medieråd.
- Statskontoret (2002). Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting. Stockholm: Statskontoret.
- Säkerhetspolisen (2010). Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- Säkerhetspolisen (2016). Säkerhetspolisens årsbok 2015. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- UN (2015). Plan of Action to Prevent Violent Extremism. Report of the Secretary-General. A/70/674.
- Westerberg, O. (2016). Tivoli farligare än terror i Malmö stads riskanalys. Sydsvenskan den 24 mars 2016.

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 statskicket, 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 remiss-

instanserna 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 vitmaktrörelsen 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 demokratins 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 Landsting (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 målkonflikter 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 tvärssektoriella 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 civilsamhällsfrågor, 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 civilsamhällsfrågor, 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 radikalisering 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 civilsamhällsfrågor 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 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden! Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlag.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.
74. Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. Ju.
75. Översyn av skattereglerna för
delägare i fåmansföretag. Fi.
76. Skatt på finansiell verksamhet. Fi.
77. En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
Del 1 + Del 2. U.
78. Ordning och reda i välfärden. Fi.
79. En känneteckensrättslig reform. Ju.
80. En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. Ku.
81. Ett modernare utskökningsförfarande. Ju.

82. En översyn av lagstiftningen om företagsbot. Ju.
83. En svensk flygskatt. Fi.
84. Ny resegarantilag. Fi.
85. Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter. N.
86. Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon. N.
87. Bättre skydd mot diskriminering. Ku.
88. Logistik för högre försvarsberedskap. Fö.
89. För digitalisering i tiden. N.
90. Forskning och utveckling på försvarsområdet. Fö.
91. Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. Ju.
92. Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nationell samordning och kommunernas ansvar. Ku.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]
Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]
Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]
Föräldraledighet för statsråd? [20]
Beskattning av incitamentsprogram. [23]
En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]
Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]
Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]
En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]
Regional indelning – tre nya län. [48]
Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]
Ny paketreselag. [56]
Fokus premiepension. [61]
En översyn av överskottsmålet. [67]
Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. [75]
Skatt på finansiell verksamhet. [76]
Ordning och reda i välfärden. [78]
En svensk flygskatt. [83]
Ny resegarantilag. [84]
Försvarsdepartementet
En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjudat försvarssamarbete. [64]
Logistik för högre försvarsberedskap. [88]
Forskning och utveckling på försvarsområdet. [90]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]
Olika vägar till föräldraskap. [11]
EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]
En ny strafftidslag. [18]
Revisorns skadeståndsansvar. [34]
Rätten till en personförsäkring – ett starkt konsumentskydd. [37]
Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]
Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]
Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]
Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]
Färre i häkte och minskad isolering. [52]
Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]
Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]
Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]
Starkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter. [68]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]

Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]
Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk. [74]
En känneteckensrättslig reform. [79]
Ett modernare utskökningsförfarande. [81]
En översyn av lagstiftningen om företagsbot. [82]
Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. [91]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
EU på hemmaplan. [10]
Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]
Kraftsamling mot antiziganism. [44]
En inkluderande kulturskola på egen grund. [69]
En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och ansvar. [80]
Bättre skydd mot diskriminering. [87]
Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nationell samordning och kommunernas ansvar. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]
Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]
En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]
Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]
Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet. [72]
Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter. [85]
Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon. [86]
För digitalisering i tiden. [89]

Socialdepartementet

Effektivt vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]
Ökad insyn i välfärden. [62]
Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. [73]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

- Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
- Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]
- Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]
- På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. [59]
- Det stämmer! – ökad transparens och mer
lika villkor. [66]
- En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
[77]

Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden
om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
- Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. [57]