



Vi har en plan

Kommunala handlingsplaner mot vålds-
bejakande extremism och lägesbilder 2022



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Vi har en plan

Kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande
extremism och lägesbilder 2022

Upplysningar om innehållet:

Malin Svanberg, malin.svanberg@skr.se

Jennie Sivenbring, jennie.sivenbring@gu.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022

ISBN: 978-91-8047-063-6

Illustration: Ida Brogren

Produktion: Advant

Innehåll

| | |
|----|---|
| 6 | Inledning |
| 11 | Bakgrund |
| 24 | Genomförande av studien |
| 30 | Resultat |
| 31 | Kapitel 1. Översikt av handlingsplaner och lägesbilder |
| 31 | 1. Handlingsplan |
| 35 | 2. Lägesbilder |
| 37 | 3. Relationen mellan lägesbilder och handlingsplaner |
| 42 | 4. Alternativ policy |
| 44 | 5. Utökad enkät |
| 45 | Reflektioner: läget med handlingsplaner och lägesbilder |
| 47 | Kapitel 2. Översikt av utvalda handlingsplaner |
| 47 | Planernas karaktär |
| 48 | Aktualitet |
| 50 | Handlingskedjor |
| 51 | Aktörer i första linjen |
| 53 | Identifiering av radikaliserade, rapportering |
| 53 | Informationsdelning |
| 54 | Orosanmälan |

| | |
|----|---|
| 54 | Spår av den före detta nationella samordnaren |
| 56 | Lägesbilder i handlingsplanerna |
| 58 | Ansvar för lägesbilder |
| 59 | Fokus i lägesbilder |
| 62 | Kapitel 3. Sammanfattning i korthet |
| 64 | Kapitel 4. Vad behövs framöver? |
| 65 | Pyramiden |
| 70 | Kapitel 5. Diskussion |
| 72 | Referenser |
| 78 | Bilaga 1. Intervju med kommuner som inte tagit fram handlingsplan trots planer att göra så 2017 |
| 79 | Bilaga 2. Intervju med kommuner som angett att de har lägesbild men ingen handlingsplan |
| 80 | Bilaga 3. Exempel på listor med tecken som i planerna anges kunna förutspå radikalisering |

Inledning

Kommuner *bör* ha en handlingsplan mot våldsbejakande extremism, det är en del av en nationell strategi för att förhindra att samhället, demokratiska institutioner och enskilda individer skall komma till skada på grund av våldsbejakande extremism och i extremfallen av terrorbrott. Däremot finns det inga formella krav på att handlingsplaner skall finnas, det är upp till kommunerna själva att besluta om att anta en sådan. I tidigare undersökningar och i media har kommuner kritiserats för att inte ha ett aktivt förebyggande arbete och för att inte ha en strategi i fall det skulle bli aktuellt. De senare årens skolattacker anges i Dagens Nyheter i november 2021 som exempel på händelser där en handlingsplan skulle ha kunnat vara behjälplig för att förebygga en sådan attack. Frågan är om dokumenterade handlingsalternativ räcker – och om de metoder och insatser som dokumenterats är verksamma och aktuella för det eventuellt förestående problem som aktualiseras på lokal nivå.

Denna rapport är framarbetad av Segerstedtinstitutet på uppdrag av och i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Avsikten är att följa upp föregående undersökning av de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism från 2017.

I denna uppföljning utgör resultatet från tidigare undersökning en utgångspunkt för att se över utvecklingen av de kommunala handlingsplanerna. Utöver utvecklingen och uppdateringen av handlingsplanerna fram till år 2021, studeras arbetet med att ta fram kommunala lägesbilder samt implementering och förankring i det praktiska arbetet i kommunerna. Inledningsvis ger vi här en sammanfattning av föregående undersökning.

Från ord till handlingsplan 2017

I studien *Från ord till handlingsplan, en rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism*, beskriver forskarna Robin Andersson Malmros och Christer Mattsson (2017) utvecklingen av och innehållet i kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Studien baseras på 127 kommunala handlingsplaner från 134 kommuner samt intervjuer med åtta kommunala samordnare i fem kommuner. Syftet med studien var att bättre förstå vilka behov/utmaningar som planerna svarar upp mot, förankring i behovsanalyser, förväntningar på handlingar samt hur detta förhåller sig till mer traditionell kommunal verksamhet- och lagstiftning.

Rapporten beskriver en gradvis förskjutning av ansvaret för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism från nationell till lokal nivå. Kommunerna har getts ökande ansvar att bedriva förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism och att handlingsplaner blir en central åtgärd i detta arbete. Rapporten förhåller sig kritisk till vilket lagstöd, forskningsstöd och erfarenheter som motiverat åtgärden att alla svenska kommuner ska anta en handlingsplan mot våldsbejakande extremism – och ifrågasätter hur det kommunala självstyret respekterats i processen.

Rapporten visar på att planerna i huvudsak (104 av 127) är utarbetade utan lokala behovsanalyser, kartläggningar eller lägesbilder. Istället orienterar sig kommunerna efter nationella lägesbilder. Denna avsaknad av lokal förankring riskerar att göra det förebyggande arbetet ineffektivt och felriktat. Författarna diskuterar hur den tidvis massiva pressen från media och från den dåvarande nationella samordnaren som riktats gentemot kommunerna utmynnade i ett hastigt framtagande av handlingsplaner. Därtill fanns inget stödmaterial med syfte att hjälpa kommunerna i detta arbete.

Av handlingsplanerna framgår att professionella och yrkesgrupper som möter barn och unga, anses inneha nyckelfunktioner för att bemöta våldsbejakande extremism. Övriga målgrupper för insatser är religiösa individer, anhöriga till de som finns i extremistiska miljöer, avhoppare/återvändare och flyktingar. Rapporten visar att kommunala samordnare mot våldsbejakande extremism också är en nyckelaktör och att denne oftast innehar en tjänst med säkerhetsinriktning. I handlingsplanerna förekommer instruktioner om att kommunal personal ska anmäla tecken som antyder radikaliseringsprocesser till den lokala samordnaren som sedan för uppgifterna vidare till polisen. Givet svensk lagstiftning och baserat på forskning om radikaliseringsprocesser, finns det goda skäl att förhålla sig kritisk till sådana handlingskedjor.

Vanliga åtgärder i planerna är: främjande och stärkande demokratiarbete inom skolan, kompetensutveckling för att öka förmågan att upptäcka riskgrupper och riskindivider, samt samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritidsverksamhet (sspf). Samarbete med civilsamhället och då i synnerhet trossamfunden förekommer frekvent i planerna. Ofta beskrivs insatserna utan konkretion gällande innehåll och syfte. Det metodstöd som flest kommuner refererar till är den nationella samordnarens *Samtalskompassen*. I rapporten riktas stark kritik mot materialet då forskning visar att individuella insatser som baseras på generella, icke-brottsliga tecken på åsikter och beteenden saknar vetenskapligt stöd och kan inkräkta på individens grundläggande rättigheter.

Författarna poängterar att arbetet med handlingsplanerna skapat en medvetenhet bland kommuner om vikten av kompetens och förmåga att motverka våldsbejakande extremism. Men också att det fortsatta arbetet “bör ta sin utgångspunkt i lokala behov på de platser där fenomenet förekommer och baseras på insatser som harmoniserar med rådande lagstiftning, uppbär vetenskapligt stöd eller kan anses vara beprövad erfarenhet” (Andersson Malmros & Mattsson, 2017, s. 6).

2022 eftertankar och nytag

I efterhand kan vi således konstatera att många kommuner tycks ha skyndat fram en handlingsplan, understundom en plan som syftar till att i framtiden lösa ett potentiellt problem som det vid denna tidpunkt ofta saknades överblick över och erfarenhet av. Händelser som terrorattacker internationellt och nationellt skapade en hotbild som påkallade lösningar. När en gärningsman kan komma från en svensk kommun såsom i fallet vid attacken i Stockholm 2010 blir hotet verkligt (Andersson Malmros, 2022). I många fall hade kommuner vid föregående översikt inte sett något egentligt behov av en sådan plan för ett problem som ligger i skuggan av långt mer påtagliga lokala utmaningar. Ett sådant skeende är på intet sätt ovanligt eller överraskande när stora problem uppkommer.

Organiseringen av arbetet mot våldsbejakande extremism har också förändrats sedan sist. Den nationellt samordnande funktionen förflyttades 1 januari 2018, från den nationella samordnaren till ett särskilt organ inom Brottsförebyggande rådet (Brå), Centret mot våldsbejakande extremism (CVE). Centrets uppgift är att verka för utvecklingen och samordnandet av arbetet för att motverka våldsbejakande extremism. CVE ska också ge behovsanpassat stöd till kommuner i frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism.

Åren 2020 och 2021 blev till åren då verksamheter och planer ställdes på ända på grund av covid-19. De omställningar som har krävts av offentliga institutioner har inverkat på våra möjligheter att göra en fullständig översyn, många aktörer i kommunerna har varit och är i många fall ännu upptagna med anpassningar och omställningar för att underlätta för kommunens invånare. Denna översikt har således också anpassats efter rådande omständigheter.

Vi kan hur som helst förvänta oss att kommunernas beredskap och inställning till hanteringen av våldsbejakande extremism har förändrats, frågan är hur?

Syfte och frågeställningar

Denna uppföljande studie av de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism syftar till att få en överblick över vad som hänt sedan 2017. Översikten har två delar, dels en kvantitativ genomgång som ämnar belysa: i vilken mån och utsträckning planerna har uppdaterats, vilka utvecklingstendenser som kan finnas, vilken typ av planer det är som används i arbetet mot extremism, mönster över kommuner och i vilken mån lägesbilder utarbetas som utgångspunkt för arbetet? Dels handlar det om en kvalitativ genomgång av planernas fokusområden, vilka aktörer det är som förväntas hantera problematiken, hur och när lokala lägesbilder tas fram och hur de används.

Bakgrund

Detta avsnitt är menat att placera in de kommunala handlingsplanerna i en samtida kontext. Vi ger en kortfattat översikt över hur våldsbejakande extremism under en relativt kort tidsperiod blivit ett problem med hög samhällsrelevans, presenterar en del centrala begrepp samt hur styrning, ansvar och arbetsuppgifter har kommit att fördelas över stat och kommuner och hur detta inverkar på kommunernas ansvar att hantera eventuella problem med våldsbejakande extremism. Bakgrunden bygger på forskning på området och även i hög grad på föregående genomlysning och en uppdatering av de förändringar som genomförts sedan denna genomfördes. Detta innebär att vi också reflekterar aktuella nationella policyförändringar och rekommendationer som tillkommit från relevanta myndigheter.

Handlingsplaner i fokus

De handlingsplaner som står i fokus för denna genomlysning betraktar vi som policyhandlingar. Teoretikern Warren Walker (200) beskriver policy som en uppsättning handlingar eller insatser som är menade att lösa ett uppmärksammat problem. Handlingsplaner mot våldsbejakande extremism som beslutas av förtroendevalda och av tjänstemän kan därför betraktas som rationella förslag på lösningar på ett problem eller som förslag på insatser som åtminstone kan minska potentiellt skadliga effekter av sagda problem. I det här fallet handlar problemet om *våldsbejakande extremism*, som i studier och den allmänna diskursen i princip alltid kommer tillsammans med *radikalisering*. Dessa två fenomen eller begrepp kommer allt som oftast tillsammans med *terrorism*, som ett värsta utfall av extremism. I en studie av kommunala handlingsplaner i de skandinaviska länderna, påpekar Andersson-Malmros (2019) att problemet med extremism uppfattas på olika sätt i olika lokala kontexter – utifrån ovanstående definition om policy som rationella lösningar på problem, torde det betyda att lösningar och insatser kan komma att skilja sig åt mellan kommuner.

Vi kommer här att i korthet belysa hur problemet med våldsbejakande extremism och radikalisering har definierats och getts mening i forskning och samhällsdiskurs, efter denna belysning sammanfattas problemet med våldsbejakande extremism för olika aktörer och på olika nivåer.

Våldsbejakande extremism

En vanlig övergripande definition i officiella dokument är att extremism baseras på ett underkännande av demokrati och mänskliga rättigheter samt ett rättfärdigande av våld för att uppnå politiska mål (t.ex. SOU 2017:110:3). Extremism relateras generellt till ideologiska och politiska miljöer, särskilda organisationer och till individer med attityder, värderingar, idéer och beteenden som i jämförelse med det omgivande normerande samhället, betraktas som extrema (Schmid, 2013). Värderingar, attityder och idéer är vare sig olagliga eller nödvändigtvis farliga, det är när symboliskt eller reellt våld används eller understöds som det definieras som våldsbejakande extremism. Det är således potentialen att extrema attityder skall övergå till extrema beteenden och våldshandlingar som gör att extremismen i sig definieras som ett problem som ska motverkas eller hanteras. Ett exempel på detta är det relativt stora antalet individer som under en period (framför allt mellan 2011–2016) lämnade Sverige för att delta i konflikten i Syrien och Irak, en del för att ansluta till Islamiska Staten (IS) eller Jabhat al Nusra, andra för att sälla sig till motståndsgupper, eller för att (enligt uppgift) delta i volontärarbete (Larsson, 2021). Vare sig deras attityder, inställning till majoritetssamhället eller resandet till en krigszon var före 2016 förbjudet enligt lag. Fenomenet med resenärer till IS växte fram som ett problem baserat på farhågor att individer skulle återkomma till Sverige och genomföra terrordåd på svenskt territorium snarare än som ett problem som handlar om en form av politiskt och socialt orienterat missnöje som tar sig uttryck i extremistiska attityder.

Som Helene Löw (2017) konstaterar, är det inte helt lyckat att slå samman olika grupperingar under ett gemensamt "extremist-paraply", definitionen är alltför vid och undervärderar ideologiska och taktiska skillnader mellan olika miljöer. Dessutom skiftar miljöernas karaktär och målsättningar i takt med samhällsför-

ändringar vilket Säkerhetspolisen (Säpo, 2021) uppmärksammar i relation till pandemin och ett ökat fokus på klimathotet som stärkt eller aktiverat konspirationsteorier om exempelvis ett pågående folkutbyte och en judisk världskonspiration.

I Sverige har en gängse uppdelning av extremistiska miljöer länge varit politiskt/religiöst motiverad och bestått av de tre huvudmiljöerna: högerextremistisk eller vit-makt miljö; vänsterextremistisk eller autonom miljö och en våldsbejakande islamistisk miljö (CVE 2020). Utöver dessa "huvudmiljöer" finns exempel på djurrätts-, kärnkrafts- och miljöaktivister och religiöst fundamentalistiska grupperingar som kan definieras som extremistiska. I Säpos årsbok (2020) står att läsa:

"Men individerna i eller i utkanten av extremistmiljöerna påverkas även av drivkrafter som exempelvis radikalnationalism, rasism och främlingsfientlighet, antisemitism, utanförskap, segregation, antifeminism eller ett rent kvinnoförakt. Även djurrättsaktivism, klimataktivism, HBTQ-frågor, jämställdhet och jämlikhet kan få individer i eller i utkanten av extremistmiljöerna att agera."

- Säpos årsbok, sid 50 (2020)

Det förefaller alltså som att kategoriseringarna av de olika grupperna fått utlöpare och varianter som kan få konsekvensen att människor tar till våld – och det är här problemets kärna står att finna i säkerhetspolitiska termer. Det finns enligt Säpo (2020; 2021) en tendens som visar på att våldshandlingar utförda ensamma gärningsmän ökar i antal, särskilt gäller detta brott med radikalnationalistiska motiv (Gardell). Exempel på detta kan hämtas från de senaste årens skolattacker utförda i svenska skolor av enskilda individer. Dessa gärningsmän är inte nödvändigtvis involverade i en gruppering eller organisation, forskning visar dock att de

sällan är alltigenom ensamma gärningsmän som handlar i enlighet med det ledarlösa motståndet, utan att de snarare är uppkopplad mot andra idéer och ideologidrivna sammanhang online (Rieger, Frischlich. & Bente, 2017. Mattsson & Johansson, 2020).

Radikalisering

Beträffande begreppet radikalisering, brukar det förklaras som en process som leder fram till att en individ blir extremist, som Peter Neumann uttrycker det – “what goes on before the bomb goes off” (2008:4). Det råder dock en del oklarheter kring de grunder som den gängse förklaringen av begreppet vilar på – och om det alltid handlar om “a bomb going off” då detta antyder ett terrorbrott. Dessutom återfinns begreppet inom olika kontexter; t.ex. säkerhets-, integrations-, och utrikespolitisk kontext inom vilka begreppet radikalisering förstås från olika perspektiv och används på olika sätt, vilket ibland bidrar till oklarhet (Kundnani, 2013; Sedgwick, 2010).

Oklarhet och kritik till trots, och för att finna någon form av gemensam nämnare att utgå ifrån kan vi sluta oss till att forskningen förenas i definitionen av radikalisering som just en process (Schmid, 2013). Vidare sammanstrålar synen på radikalisering som en process med två ytterligare komponenter, vilka tillsammans ger en gängse, om än schematisk, beskrivning av radikalisering som; en (1) process genom vilken socialisering till en (2) extremistisk föreställningsvärld sker, vilken befrämjar (3) användandet av våld – även om våldsanvändning inte nödvändigtvis alltid förekommer (Hafez & Mullins, 2015). En beskrivning som i all väsentlighet återfinns i t.ex. skrivelser från regeringen (Regeringens skrivelse 2011/12:44; 2014/15:144). En av de grundläggande motiven för att utveckla handlingsplaner för att motverka extremism torde således vara att främja sådant som förebygger radikalisering till våldsbejakande extremism.

Problemet med våldsbejakande extremism

Våldsbejakande extremism är som konstaterats antidemokratisk verksamhet med intention eller potential att bruka våld för att uppnå sina mål. Det kan betraktas som ett våld som kan drabba människor på kollektiv och individuell nivå. Problemet kan således förstås och hanteras på olika nivåer. På den kollektiva nivån genom mer generella insatser, på den individuella med mer specifika. Det kan också påpekas att uttryck för extremism hela tiden förändras och skiftar skepnad med förändringar i det omgivande samhället.

Även om extremistiska ideologiska ställningstaganden och radikala idéer av det normerande samhället upplevs som stötande och svåra att bemöta och hantera, är de inte förbjudna. Dock är utövandet och bejakandet av våld ett uppenbart problem. Det förekommer också hot mot personer i beslutsfattande ställning, mot journalister eller mot individer som driver opinion eller utbildning. I dessa avseenden hotar extremismen individers rätt att utnyttja sina demokratiska rättigheter. Därtill kommer sådant som vapenbrott, påverkan på egendom och störande av ordning vid sammankomster och demonstrationer.

En faktor som kan inverka på problemets allvar är relationen mellan extremistiska ideologier och organisationer eller individer som utfört terroråd med dödlig utgång och med människor som skadats och traumatiserats. De nordiska länderna har under det senaste decenniet drabbats av extremistiskt våld och terrorattacker. Attacken mot regeringskvarteret Oslo och Arbeiderpartiets ungdomsläger på Utøya i Norge 2011, skjutningar mot Lars Vilks och mot en synagoga i Danmarks huvudstad Köpenhamn 2015, knivattacker i finska Åbo 2017 och attacken mot fotgängare i Stockholm 2017 och nyligen, attacker utförda av ensamma gärningsmän mot skolor, nöjeslokaler och forum som ska representera demokrati; är exempel på som drabbat människor svårt och som satt spår i

människors uppfattningar av säkerhet och trygghet i det samhälle de lever. Det är en rädsla som skall tas på största allvar, men också ett våld som trots att det i praktiken drabbar relativt få individer (Jackson m.fl. 2011), och som orsakar betydande osäkerhet och rädsla hos allmänheten.

Det kan vara viktigt att också resonera kring hur våldsbejakande extremism också inverkar på den radikaliserade individen, den som Mattsson och Johansson (2020) benämner som "Den hatade andre". Att ansluta sig till och potentiellt bära symboler som identifierar en som extremist är stigmatiserande och har menlig inverkan på möjligheter och villkor för den enskilde men också för dess anhöriga.

Staten och kommunen

I regeringsformen 1:1 kap 14 regleras det kommunala självstyret (gällande kommuner). 2§ preciserar närmare dess uppdrag: *Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Lag (2010:1408).* Med detta följer två viktiga principer när staten föreslår nya regler eller ändrar befintliga regler för den kommunala verksamheten.

1. Proportionalitetsprincipen; en inskränkning av självstyrelsen bör inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som har motiverat inskränkningen.
2. Finansieringsprincipen; staten måste anvisa medel när den fattar beslut som innebär höjda ambitioner eller nya verksamheter för kommuner och regioner.

Med utgångspunkt i ett autonomt styre och sitt ansvar för lokal välfärd har svenska kommuner fått ett relativt omfattande ansvar att arbeta förebyggande mot radikaliserings och extremism. Det kan förefalla som en gångbar modell då handlingsplaner och insatser kan anpassas efter lokala lägesbilder och resurser.

Kommunens ansvar att förebygga våldsbejakande extremism

Den första svenska handlingsplanen mot våldsbejakande extremism kom 2011; *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism* (Regeringens skrivelse 2011/12:44). I handlingsplanen formulerades 15 åtgärder vilka huvudsakligen var åtgärder på nationell nivå. Två av 15 åtgärder i handlingsplanen diskuterade kommunernas roll, men gav inte kommunerna ett uttryckligt ansvar för dessa. Istället nämndes kommunerna som en av flera aktörer.

Kommunernas ansvar blir något tydligare i kommittédirektiv 2014:103 i vilken det anges att "En särskild utredare ska i rollen som nationell samordnare förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism" (s.1). Vidare skulle samordnaren inte överta några funktioner och inte heller skapa några nya strukturer utan bidra till att utveckla de redan befintliga för att stärka samordning, kunskapsutbyte och kommunikation. Samordnarens uppgift var så att säga just en strategisk, samordnande och mobiliserande sådan. Genom att organisera arbetet med lokala samordnare, lokala lägesbilder och handlingsplaner mot våldsbejakande extremism, skulle arbetet anpassas efter lokala behov och resurser och inte efter nationella bedömningar. Förutom det faktum att Sverige som stat har en organisering som medger att välfärd såsom

skola, sjukvård, omsorg och liknande hanteras på lokal nivå, är det näst intill vedertaget att lokala aktörer anses vara de som är bäst lämpade att hantera problem med extremism (Chaskin 2003;). En geografisk närhet möjliggör att professionella som arbetar i närhet till medborgare lättare kan identifiera riskmiljöer och individer och det är både snabbare och mer ekonomiskt effektivt att använda lokala resurser för att hantera frågan (Sivenbring & Andersson Malmros, 2019).

Den första lokala handlingsplanen mot extremism [verkar] ha tillkommit i april 2015. Under perioden april–november 2015 togs sammanlagt 6 kommunala handlingsplaner fram. Kommunernas ansvar för upprättandet av lokala handlingsplaner var dock vid tidpunkten inte självskriven, då det saknas lagstiftning som ålägger kommunerna att upprätta en handlingsplan. Istället förefaller uppkomsten av handlingsplaner vara ett resultat av påtryckningar från den nationella samordnaren samt utav ett medialt tryck. Perioden mellan den första handlingsplanen 2011 och december 2015 då ansvaret för kommunerna tydligare betonades kännetecknas av en gradvis förskjutning av ansvar, från nationell till lokal nivå, snarare än en tydlig överföring. Det första politiska dokument som tar upp [lokala/kommunala] handlingsplaner som en tänkbar åtgärd presenteras i juni 2016 (Kommittédirektiv 2016:43).

Den utvärdering av regeringens insatser mot våldsbejakande extremism mellan 2014 och 2017 (Skr. 2014/15:144) – som genomfördes av Statskontoret (2018) visar att arbetet har bidragit till att sätta problemet med extremism på agendan och att kommunerna har åstadkommit en hel del på relativt kort tid. Utvärderingen menar att en betydande åtgärd är inrättandet av den kommunala samordningsfunktionen. Utvärderingen visar att många kommuner arbetar med lokala lägesbilder, men att dessa sällan dokumenteras, vilket kan förhindra samordning, kontinuitet och långsiktighet i arbetet.

Befintliga råd för handlingsplaner och lägesbilder

Under 2019 publicerar Sveriges Kommuner och Landsting (nu SKR) en skrift som formulerar kommunernas ansvar och juridiska förutsättningar (SKL, 2019). Skriften sammanfattar och förtydligar vilka förpliktelser och möjligheter kommunerna har i arbetet mot våldsbejakande extremism. Inledningsvis poängteras att “kommunernas enda möjlighet att motverka att unga människor dras in i våldsbejakande extremism är att arbeta förebyggande” (s.7). I linje med de anmärkningar Andersson Malmros & Mattsson (2017) lyfte fram, har SKR också definierat det lagutrymme som medges vad gäller informationsdelning i enlighet med sekretessbestämmelser och vilka uppgifter som kan registreras och inte. SKR (2019) understryker också skolans ansvar att fokusera det breda värdegrundsarbetet och att förhålla sig till ordinarie lagstiftning – det vill säga att inte ägna sig åt egen utredning eller anmäla misstanke till polismyndigheter utan att som i alla fall av oro – göra en orosanmälan till socialtjänst. Vidare definierar skriften hur socialtjänstlagen (SoL) kan appliceras på socialtjänstens arbete mot våldsbejakande extremism inom kommunens jurisdiktion. Sedan föregående genomlysning har också CVE etablerats och kunnat erbjuda riktat strategiskt stöd för kommuner att ta fram handlingsplaner och lägesbilder. En enkätutvärdering av det riktade stödet (Rambøll, 2021), visar att de kommuner som utnyttjat möjligheten är nöjda med anpassningen till lokala förutsättningar och resurser. Utvärderingen visar också att arbetet med lägesbilder släpar efter och att kommuner menar att det är svårt att ha en kontinuerligt uppdaterad gemensam bild av den lokala situationen.

Policy utöver handlingsplan och lägesbild

Exemplet lokaluthyrning och föreningsbidrag

Kommuner hanterar en mängd dokument som grundar sig i beslut om hur en kommun ska styra och ledas. När det rör sig om för kommunen frivilliga uppdrag såsom exempelvis föreningsbidrag och lokaluthyrning brukar riktlinjer för detta antas. Detta innebär att många kommuner sedan länge har behövt ta ställning till hur de ska agera när olika extrema eller våldsbejakande organisationer vill använda deras lokaler. Det har kunnat gälla till exempel motorcykelgång eller representanter för vit makt-miljön som ibland önskar hyra lokaler av kommunen, för kortare eller längre tid.

I regeringsformen (RF) första kapitel 2 finns krav på att kommuner i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iakttäcka saklighet och opartiskhet. Detta är ett uttryck för de så kallade objektivitets- och likabehandlingsprinciperna. Enligt regeringsformen ska dessutom var och en gentemot det allmänna garanteras yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

Kommunallagen kräver att kommunen ska behandla sina invånare lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Kommuner måste därför göra ett principiellt ställningstagande som ska gälla vid all uthyrning och upplåtelse, så alla potentiella användare behandlas lika.

Kommuner har ingen skyldighet att hyra ut eller på annat sätt upplåta sina lokaler, utan får själva bestämma i vilken utsträckning och för vilka ändamål det ska ske. För att kunna bestämma i vilka fall det inte ska ske, måste de villkor som ställs dock vara förenliga med objektivitets- och likabehandlingsprinciperna. Även om lokaluthyrning inte betraktas som myndighetsutövning, ska principerna

ändå beaktas, om villkoren för uthyrning berör de potentiella hyresgästernas värderingar. Genom att fastställa en tydlig besluts- gång och vid handläggningen alltid följa bestämda rutiner kan kommunen minska risken att handla i strid med dessa principer.

Yttrandefriheten innebär att en myndighet inte får ingripa utan lagstöd, vare sig formellt eller informellt mot att någon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att uttrycka sin uppfattning. Yttrandefriheten får inte begränsas enbart på grund av skillnader i politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning. Den kan bara begränsas om det är motiverat av ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och inte utöver vad som är nödvändigt. Eventuella begränsningar får heller inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Yttrandefriheten får dock begränsas genom av riksdagen beslutad lagstiftning, till exempel med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Ordning och säkerhet får inte utgöra svepskäl

Mötesfrihet, demonstrationsfrihet och yttrandefrihet innebär att alla har rätt att mötas och yttra sig fritt. Dessa friheter kan begränsas i specifika fall om det krävs av ordnings- eller säkerhetsskäl. Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) har dock påtalat att hänsyn till ordning inte får åberopas som svepskäl för att hindra vissa sammankomster eller vissa organisationers verksamhet. Istället ska man i första hand inventera möjliga ordningsstörningar och försöka avhjälpa de ordnings- och säkerhetsproblem som kan uppkomma. Det har egentligen inte någon betydelse vem det är som befaras orsaka oordning, det vill säga om det är den som hyr lokalen, den som söker tillstånd enligt ordningslagen eller några helt andra, till exempel motdemonstranter.

”Villkor kring uthyrningen bör vara tydligt formulerade på förhand.” Om kommunen, som ett led i arbetet mot våldsbejakande extremism, ändå väljer att ställa upp vissa villkor, såsom att användare av lokalerna förutsätter att främjandet och respekten för demokratiska grundprinciper och/eller jämställdhet mellan män och kvinnor respekteras, bör dessa villkor vara tydligt formulerade, fastställda och dokumenterade på förhand. Villkoren ska vara så tydliga att det inte finns utrymme för godtycke. Kommunen behöver alltså fastställa de villkor som gäller, oavsett vilken organisation eller person som kan komma att bedömas, baserat på principerna om likabehandling, saklighet och opartiskhet. Eventuella villkor bör åtföljas av rutiner ”Det bör finnas en utformad rutin om hur kommunen försäkras sig om att hyresgästen lever upp till fastställda villkor.” (SKL 2018) Om kommunen väljer att inrätta sådana villkor för lokaluthyrning, bör man också utforma en rutin för kontroll, kopplad till uthyrningsverksamheten. Villkoren bör följas upp konsekvent och metodiskt, både för att förhindra godtycke vid tillämpningen och för att kommunen ska kunna försäkra sig om att dess hyresgäster verkligen lever upp till de villkor som fastställts.

Genomförande av studien

Vi kommer här att beskriva hur vi har gått till väga för att ta fram översikten av de kommunala handlingsplanerna och användandet av lägesbilder. Vi beskriver också hur de olika empiriska materialen har hanterats och analyserats, och vilka frågeställningar som har aktualiserats i relation till analys av enkät, handlingsplaner, och intervjuer med tjänstemän med ansvar för arbetet mot våldsbekämpande extremism. Efter denna genomgång beskrivs resultatet för de olika delstudierna, följt av en konkluderande analys av studiens resultat.

Rapportens empiri

Denna rapport vilar på tre empiriska material, dels en kvantitativt orienterad enkätstudie som utgått till samtliga kommuner och som efterfrågat förekomsten av handlingsplaner och lägesbilder; dels en dokumentstudie av ett randomiserat urval av kommunala handlingsplaner som syftar till att analysera hur arbetet med planerna har gestaltat sig och hur dessa förhåller sig till lägesbeskrivningar nationellt och kommunalt. Slutligen ingår intervjuer i form av kortare telefonintervjuer med ansvariga för arbetet i kommuner som fokuserar arbetet med lägesbilder.

Enkät

Under januari månad 2021, sände SKR en enkät till samtliga kommuner (bilaga 1.) Enkäten utformades för att ge en överblick över eventuella förändringar nationellt sedan tidigare genomgång under 2017, i fråga om förekomsten av planer, framtagandet av planer, huruvida lägesbilder tas fram och ifall det är andra policyer som används för att strukturera arbetet mot våldsbejakande extremism. Enkäterna har sänts ut via e-post till registrator i varje kommun. I de fall kommuner har svarat att de också har antagit andra generella policyer för arbetet mot våldsbejakande extremism har de uppmanats att skicka dessa till SKR. Exempel på detta kan vara policy om lokaluthyrningen eller villkor för föreningsbidrag. Resultaten från enkäten har använts i syfte att ge en överblick och för att om möjligt kunna urskilja mönster och förändringar.

Efter det att enkäterna sammanställts, uppmärksammade vi att en del av de kommuner som angett att de inte visste om handlingsplan fanns, eller som nekade till att det fanns en sådan, återfanns i det urval som beskrivs i nästa stycke. Därför gjordes en uppföljande sökning på hemsidor för de kommuner som svarat nekande, eller som inte besvarat enkäten.

Dokumentinsamling - urvalet

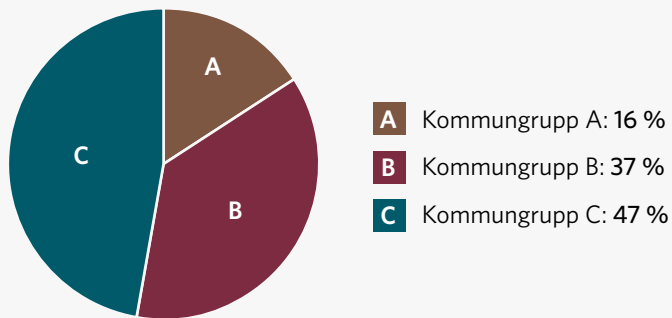
Insamling av kommunala handlingsplaner inleddes i november 2020, genom ett randomiserat urval och en strategisk inklusion av Göteborg och Malmö identifierades 60 kommuner. Dessa kommuner kontaktades direkt med en förfrågan om förekomsten av handlingsplan och en anmodan om att delge oss dessa. Vid denna första kontakt angav 42 kommuner att handlingsplan finns och sände oss dessa, 18 angav att plan inte tagits fram. För att förhålla oss till de 20 % vi avsett att analysera, gjordes ett nytt randomiserat urval bland de kommuner som svarat på enkäten och ytterligare 18 planer identifierades.

Det första randomiserade urvalet av kommuner utfördes genom att markera var femte kommun i en kommunförteckning från SCB. I samma förteckning kategoriserar SCB svenska kommuner under tre huvudgrupper;

- **A:** Storstäder och storstadsnära kommuner,
- **B:** Större städer och kommuner nära större stad och
- **C:** Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Andelarna av det totala antalet kommuner (290 st.) fördelar sig enligt följande; kommungrupp A) 16 %, B) 37 % och C) 47 %.

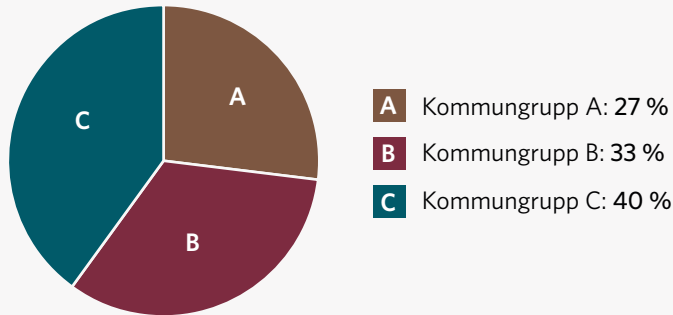
Diagram 1: Fördelning av kommuner i riket



A, B, C - kommuner i riket fördelade på procent.

Efter vårt kombinerade randomiserade och strategiska urval av kommuner (60 st.) fördelade sig andelarna enligt följande; kommungrupp A) 27 %, B) 33 % och C) 44 %.

Diagram 2: Kommungrupper i urvalet



A, B, C - kommuner i urvalet fördelade på procent.

I vårt urval noterar vi en viss överrepresentation av kommungrupp A) och en viss underrepresentation av kommungrupp B) och C). Skillnaderna är dock så små att vi sluter oss till att urvalet är representativt avseende kommunens karaktär.

När den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism var aktiv bad samordnaren kommunerna att utse en kontaktperson som kommunicerade gentemot denne (Kulturdepartementet, 2016) ofta har denne person också haft ansvaret för att koordinera arbetet mot våldsbejakande extremism och för att ta fram preventiva åtgärder. Vid insamling av kommunernas planer är det i första hand denna kontaktperson vi har sökt, antingen via allmän kontaktpunkt hos kommunerna eller via direktkontakt. Samtliga kontaktpersoner har kontaktats per e-mail och i vissa fall har en uppföljning per telefon gjorts. I ett fåtal fall har planer identifierats på kommunens hemsida.

En observation som gjordes under arbetet var att även kommuner som angett att de inte har någon handlingsplan hade planer av både tidigare och senare datum publicerade på kommunernas hemsidor. I de fall vi funnit sådana har de inkluderats i ett utökat urval.

De insamlade planerna har kodats i det digitala analysprogrammet NVivo i enlighet med en pentadanalys. Metoden utvecklades ursprungligen av Kenneth Burke. (1969). Initialt användes Burke's pentadanalys för att identifiera drivande motiv i texter med fokus på fem (penta) aspekter: act, agency, actor, scene and purpose – vilka vi har anpassat efter svenska förhållanden och behov till: handling; metod; aktör(er); plats och syfte. Då vi i denna sektion kommer att fokusera på text snarare än handling, är pentadanalysens fem aspekter lämpliga utgångspunkter för att systematiskt kartlägga planernas innehåll. Enkelt uttryck hjälper pentadanalysen till att identifiera hur problemet med extremism vad det är som ska göras, vem det är som skall göra det och hur det kan göras.

Intervjuer

I arbetet har intervjuer genomförts i två olika omgångar med två olika syften. Den första omgången med intervjuer genomfördes efter observationen att ett antal kommuner angett i enkäten att de arbetar med lägesbilder men inte med kommunala handlingsplaner. Totalt genomfördes 15 strukturerade telefonintervjuer med tjänstemän som efter förfrågan till ett randomiserat urval av kommuner, identifierats som ansvariga för arbetet mot våldsbejakande extremism i den aktuella kommunen. Frågeställningen fokuserar i dessa intervjuer på hur detta tillvägagångssätt beslutats och hur arbetet med lägesbilder går till, vilka som är inblandade och hur de inverkar på det praktiska arbetet i kommunens funktioner (intervjuguide bilaga 2). Den andra omgången intervjuer planerades utifrån observationen att det i föreliggande översikt är 68 kommuner som

uppger att de inte har någon handlingsplan, av dessa kommuner är det 14 stycken som redan 2017 uppgav att de skulle ta fram en handlingsplan – i vår uppföljning ser vi således att så inte har skett. Av dessa har sju kommuner randomiserat valts ut för en strukturerad telefonintervju (intervjuguide bilaga 1). Vi har valt att inte identifiera enskilda kommuner då vi fokuserar tendenser snarare än arbetet i specifika kommuner.

Begränsningar

Alla studier har sina begränsningar och utmaningar. Genomförandet under en pågående pandemi kan ha inverkat på kommuners prioritering av att svara på enkäten kan ha påverkats, vilket vår utökade sökning där ytterligare planer identifierats kan verifiera. Urvalet av planer för ytterligare analys är också just ett urval vilket skulle kunna kritiseras. Urvalet stämmer dock överens med kommunfördelningen över riket avseende så kallade a-b-c kommuner. Det finns också en spridning över landet i vårt urval och den kvantitativa översynen över fördelningen länsvis, visar inga signifikanta skillnader mellan landets olika delar. Urvalet kan betraktas som representativt men inte heltäckande.

Resultat

I denna del av rapporten kommer vi att redovisa resultat från de olika empiriska materialen. I del ett redogörs för resultatet av enkäten med fokus på kvantitativa aspekter av handlingsplaner och lägesbilder. Här har datan korsanalyserats både mellan svars-kategorier och gentemot föregående enkätundersökning från 2017. Del ett innehåller också en utökad enkät där vi utfört manuella sökningar efter planer som inte angetts i enkäten. För att få en mer nyanserad bild av det kvantitativa materialet har vi genomfört ett antal intervjuer som belyser de fynd som gjorts i analys av enkäten.

Del två består av analysen av de utvalda 60 kommunala handlingsplanerna. Efter det avslutas rapporten med en sammanfattande analys av de olika delstudierna och med en diskussion om slutsatser och möjliga lärdomar som kan tas tillvara för framtida arbete.

Översikt av handlingsplaner och lägesbilder

Av Sveriges 290 kommuner har 219, (eller 76 %) inkommit med svar på SKR's enkät. I kvantitativa mått får det anses som ett gott utfall och ett tillräckligt underlag för att ge en indikation av omfattningen av lägesbilder och handlingsplaner mot våldsbejakande extremism ser ut i svenska kommuner. Följande avsnitt ger en översikt och analys av enkätens resultat. I översikten finns också resultatet av de intervjuer som gjorts på basis av resultaten i enkäten.

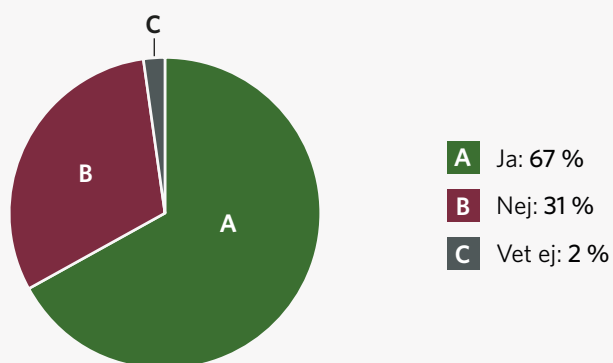
1. Handlingsplan

Den första frågan i enkäten berörde huruvida kommunen har en antagen handlingsplan, riktlinjer eller rutiner för arbetet mot våldsbejakande extremism. Vid föregående översikt kunde 134 kommuner identifieras. Som konstaterats av Andersson Malmros och Mattson (2017) finns inga krav på att kommuner ska upprätta handlingsplaner och rimligtvis kan ett framtagande av en sådan plan komma att baseras på ett uppkommit behov eller en lägesbild som påvisar att det är påkallat att upprätta och anta en plan.

Frågan som ställts till kommunerna lyder:

”Har kommunen en antagen handlingsplan, riktlinjer eller rutiner som gäller arbetet mot våldsbejakande extremism? (Med antagen avses att planen, riktlinjerna eller rutinerna är beslutade av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, ansvarig nämnd eller ansvarig förvaltning).”

Diagram 3: Kommuner som har antagen handlingsplan mot våldsbejakande extremism



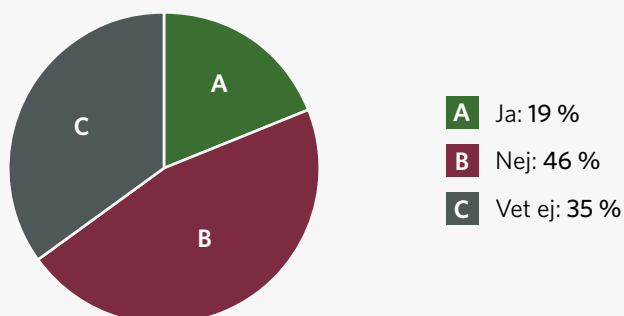
Antal svar: 219 kommuner.

147 stycken (67 %) av de tillfrågade kommuner anger att de har en handlingsplan, 68 (31 %) kommuner att de inte har en handlingsplan, 4 (2 %) svarar: vet ej. Till synes har antalet handlingsplaner ökat något sedan 2017, vi återkommer till detta.

De 68 kommuner som i föregående fråga angav att de inte har en handlingsplan, ombads att ange om det finns en idé om att planer kommer att antas under det närmaste året. Frågan som ställdes löd:

”Planerar er kommun att anta handlingsplan, riktlinjer eller rutiner under 2021?”

Diagram 4: Kommuner utan handlingsplan som planerar att ta fram handlingsplan under 2021



Antal svar: 68 kommuner.

Av de 68 kommunerna som ej har en handlingsplan anger 14 (19 %) att de kommer att upprätta en sådan under 2021, 31 (46 %) kommuner avser inte att göra det och 24 (35 %) kommuner vet inte om de kommer att upprätta någon plan för våldsbejakande extremism. Om vi gör ett antagande i detta läget, kommer antalet planer att öka ytterligare något under de närmaste åren.

Intervjuer med kommuner som inte hade startat upp arbetet 2017 – vad hände med planerna?

I föregående översyn från 2017 var det 73 kommuner som uppgav att de inte hade handlingsplan men att de har för avsikt att ta fram en sådan under året. I föreliggande översikt är det 68 kommuner som uppger att de inte har någon handlingsplan, av dessa kommuner är det 14 som redan 2017 uppgav att de skulle ta fram en handlingsplan – i vår uppföljning ser vi således att så inte har skett. Av dessa har sju kommuner randomiserat valts ut för en strukturerad telefonintervju (intervjuguide bil.1).

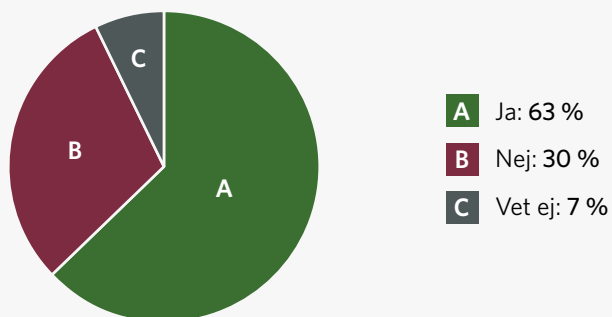
Av de sju kommunerna var det endast en som kunde svara frågorna. Den kommunen uppger att de i dagsläget inte har någon känd handlingsplan men att de nu med anledning av intervjun ska lyfta frågan på nytt och att den kommer att bli den nya krisberedskaps-handläggarens ansvar. De uppger också att det fram till datumet för intervjun inte tagits något beslut om att vare sig genomföra eller avstå från att ta fram en handlingsplan. Av de resterande kommunerna uppges för en av dem i lokalmedia att det har tagits fram en handlingsplan under 2021. Denna går inte att finna på kommunens hemsida, och vid kontakt med kommunen kan inte heller de ta fram den. Tre kommuner uppger att de inte har någon som jobbar med området och att de därför inte kan svara på frågorna. Ytterligare en kommun uppger att de inte har någon som jobbar med området men att socialtjänsten eller kommunledningskontoret ska återkoppla, vilket inte sker trots ytterligare kontaktförsök. Den sjunde och sista kommunen uppger på sin hemsida att man påbörjat arbetet med en handlingsplan under 2017. Vid kontakt med kommunen finns det ingen som kan svara på frågan om arbetet genomfördes. Sammantaget så ter det sig som att denna fråga för de randomiserat utvalda kommunerna helt enkelt hamnat mellan stolarna i takt med att dess aktualitet i media och förväntan från statligt håll har minskat. Det vore för enkelt att säga att de inte bryr sig om frågan, då samtliga inte heller har ett politiskt förankrat beslut om att inte ta fram en handlingsplan eller arbeta med frågorna på annat vis. Utan det verkar snarare som att frågan inte aktualiserats.

2. Lägesbilder

En kritik som lyfts fram av Andersson Malmros och Mattsson (2017) var att handlingsplaner producerades utan en aktuell lokal lägesbild, eller att de baserades på en nationell lägesbild utan någon relation till den lokala kontexten. Ett sådant förfarande riskerar att fokusera på fel problemställning och därmed på inaktuella och/eller felriktade lösningar. Frågan som syftade till att identifiera omfattningen av framtagandet av lägesbilder löd i enkäten:

”Har kommunen en aktuell lägesbild för vilka våldsbejakande extremistiska rörelser som finns närvarande i kommunen?”

Diagram 5: Andel kommuner i procent som anger att de har en lägesbild



Antal svar: 219 kommuner.

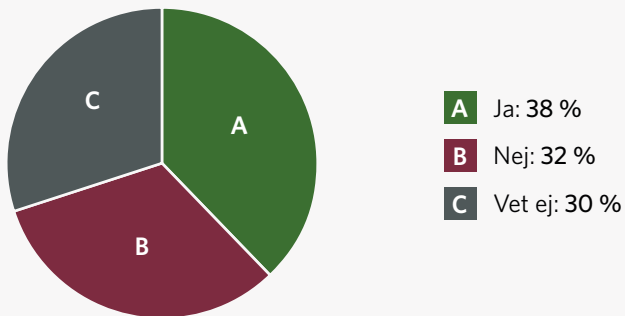
Aktuella lägesbilder ska således finnas i 138 (63 %) av 219 kommuner. I relation till att 147 kommuner anger att de har en handlingsplan och att 138 anger att de gör lägesbilder, skulle vi kunna sluta oss till att ovan nämnda kritik har bemötts och att handlingsplanerna nu i högre utsträckning är baserade på det lokala läget.

Emellertid kan vi med stöd av enkäten inte avgöra huruvida det finns en sådan relation – att handlingsplanerna de facto är baserade på läget.

De kommuner som angett att de inte har någon lägesbild ombads att ange huruvida detta kommer att tas fram, 66 kommuner svarar på frågan.

”Planerar er kommun att ta fram en lägesbild för våldsbejakande extremistiska rörelser under 2021?”

Diagram 6: Planen för kommuner som saknar lägesbild att ta fram en sådan



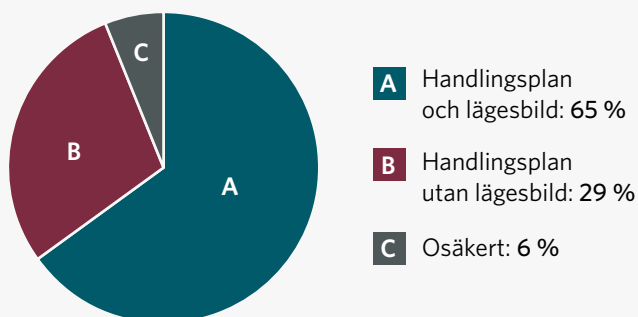
Antal svar: 66 kommuner.

Av de 66 kommunerna som inte har någon lägesbild svarar 26 (38 %) kommuner att de kommer att ta fram en sådan, 23 (32 %) kommuner svarar nej och 19 (30 %) svarar vet ej.

3. Relationen mellan lägesbilder och handlingsplaner

Genom en korsanalys av enkätsvaren från de 147 kommuner som har en handlingsplan kan vi se att 97 (65 %) av dessa också anger att de har en lokal lägesbild och vi får anta att handlingsplanen då är baserad på denna. Dock anger 42 (29 %) kommuner att handlingsplan finns men att lägesbild saknas.

Diagram 7: Fördelning av kommuner som har handlingsplan och lägesbild eller ej



Detta innebär att antalet lägesbilder har ökat, men att det inte nödvändigtvis finns en handlingsplan kopplat till den. Det var ett för oss oväntat fynd. Kommunernas svar på enkäten visar att 42 (29 %) kommuner har en lägesbild men ingen handlingsplan, detta beslöt vi att belysa ytterligare.

Intervjuer med kommunala samordnare om lägesbilder

För att få en bild av resonemangen i de kommuner som angett att de arbetar med lägesbilder men inte handlingsplaner – genomfördes 15 intervjuer med tjänstemän med ansvar för att samordna arbetet med våldsbejakande extremism. Dessa hade i samtliga fall utom ett någon form av trygghets eller säkerhetskommunikationsfunktion (personen hade titel integrationshandläggare). En intressant observation är att flera av de intervjuade reflekterar att den negativa mediauppmärksamheten har varit besvärande och att de inledningsvis är tveksamma till att intervjuas. Vidare nämner flertalet att den föregående översikten från SKR som betydande för hur de har valt att fokusera på lokala lägesbilderna som ett rationellt sätt att hantera frågan.

För enkelhetens skull, och för att följa den ordning som etablerats där vi inte namnger kommuner har vi i följande text valt att beteckna företrädarna som deltagit i intervjuer som kommun 1–15.

Relationen mellan handlingsplan och lägesbild

Trots att de aktuella kommunerna i enkäten angett att de inte arbetar med handlingsplan, anger fem av samordnarna att det de facto finns en handlingsplan. Återigen tycks det finnas handlingsplaner som inte angetts i enkäten. I de fall som handlingsplaner inte finns, motiveras det med att kommunen inte mötts av den typen av problem, att man är en liten kommun där resurser behöver fokuseras på mer vardagliga utmaningar och befintliga svårigheter. Arbetet med lägesbilder täcker in fler behov och ger en överblick över hur resurser ska allokeras. Förtroendet för handlingsplanens verkshöjd kan också uppfattas vara något svagt, men den kan vara bra att ha som checklista över vem som gör vad, säger kommun nr. 9. Det finns också flera röster som talar för att hantering av våldsbejakande extremism redan ingår i kommunens ansvarsområden och funktioner så som trygghets- och säkerhetskommunikationsfunktioner utan att för den delen göras till ett specifikt problem som kräver specifika åtgärder.

”Våldsbejakande extremism ingår i det övergripande trygghetsarbetet och i de dokument som gäller det. Jag har tappat förtroendet för handlingsplaner när de säger att man ska jobba med något vi redan gör. Vi är inte intresserade att skaffa en skrivbordsprodukt som gör någon glad men som inte säger någonting om verkligheten.”

- Kommun 10

Handlingsplanen kan alltså anses till sin form vara för allmänt hållen och inte anpassad efter de omständigheter som råder; stegen mellan ord – handlingsplan – och handling tycks inte alltid följa samma stig. Det är en genomgående motivering bland de intervjuade, att det är mer verksamt att använda lägesbilder som utgångspunkt.

”Vi tycker det är mer verksamt med en lägesbild, den uppdateras varje månad. utifrån det som framkommer görs en operativ insats om de bedöms nödvändigt.”

- Kommun 14

Lägesbilden är ett aktivt verktyg, som mer dynamiskt kan följa utveckling och bedöma om handlingar behövs.

”Det finns en handlingsplan men lägesbilden är det aktiva verktyget.”

- Kommun 1

Att kommuner fokuserar det strategiska arbetet mot våldsbejakande extremism mot att ha en aktuell lägesbild och uppfattning av problemet betyder således inte att det inte finns en handlingsplan, mer att lägesbilden är en del av planen, eller till och med basen för planen.

Framtagandet av lägesbilder

Metoden för att ta fram lägesbilder varierar mellan de 15 kommunerna i vårt urval, både till frekvens och tillvägagångssätt. Emellertid görs det i samtliga fall i samverkan mellan olika kommunala funktioner som benämns; "effektiv samordning för trygghet (EST); strategiskt trygghetsteam; lokala brottsförebyggande råd.

"Egentligen gör vi som i alla andra ärenden, identifierar, gör orsaksanalys och insats om så krävs."

- Kommun 7

Olika varianter förekommer men den överlägset vanligaste förefaller att det görs regelbundna incidentrapportering genom standardiserade formulär där kommunens verksamheter, näringslivets representanter och polisen rapporterar in sådant som glas-kross, aktiviteter bland ungdomsgrupper, klotter, extremistisk aktivitet till den lokala samordnaren. Till synes genomförs det mer standardiserade arbetet med lägesbilder kvartals eller månadsvis, och tättare om aktivitet uppmärksammas. Däremellan sker samtal mellan aktörer och utsättningsmöten ofta veckovis.

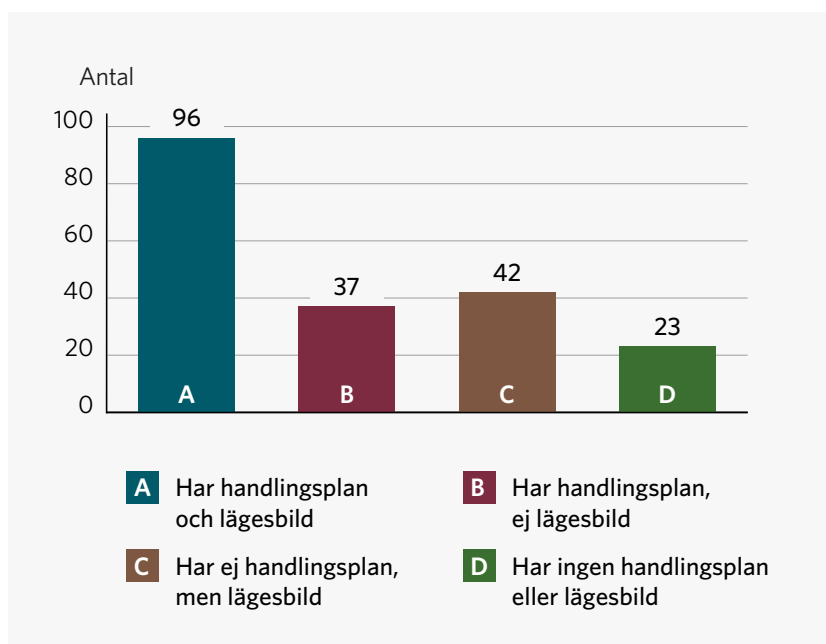
Lägesbildens funktion

Lägesbilderna beskrivs ha två huvudsakliga funktioner: 1) Lägesbilder ger en översyn både över situationen just nu för att kunna agera och planera eventuella insatser, men också att kunna urskönja trender över tid. Dokumentation av handlingsplanerna kan hjälpa till att avgöra huruvida problembilder utvecklas eller förändras. 2) att dela information och ha en gemensam bild som delas mellan förtroendevalda, tjänstemän och första linjens personal.

Sammanställning av relationen mellan lägesbild och handlingsplan

För att få en bättre uppfattning om hur relationen mellan handlingsplan och lägesbild ser ut år 2021 så har svaren i enkäten samkörts och presenteras nedan. Andersson Malmros och Mattsson menade redan 2017 att enkom handlingsplan i sig inte säger något om det konkreta arbetet på lokal nivå, och att på en nationell nivå behöver vi kunna se på aggregerad nivå hur arbetet förlöper lokalt. En majoritet av de svarande kommunerna 96 stycken, anger att de har såväl lägesbild som handlingsplan, 37 stycken har enkom handlingsplan och 42 stycken uppger den endast har en lägesbild. Vi kan således se att av de kommuner som valt att inte kombinera en lägesbild och handlingsplan, så krymper andelen som bara har en handlingsplan, och de är nu färre än de som endast har en lägesbild. Utifrån dessa resultat i enkäten samt utifrån de intervjuer som gjorts så kan vi se ett skifte och därmed anta att enkom lägesbild är mer funktionellt i det lokala arbetet mot våldsbejakande extremism, än enkom en handlingsplan.

Diagram 8: Förhållandet mellan lägesbilder och handlingsplaner 2021



4. Alternativ policy

Det är troligt att kommuner istället för att anta en specifik plan mot våldsbejakande extremism, tar stöd i andra planer och strategier som kan tjäna liknande eller samma syfte. Som tidigare konstaterats finns inga lagkrav på att kommuner ska ha en plan mot våldsbejakande extremism, emellertid kan andra planer som reglerar exempelvis föreningsverksamhet eller brottsförebyggande arbete appliceras på arbetet.

Typer av dokument som inkommit

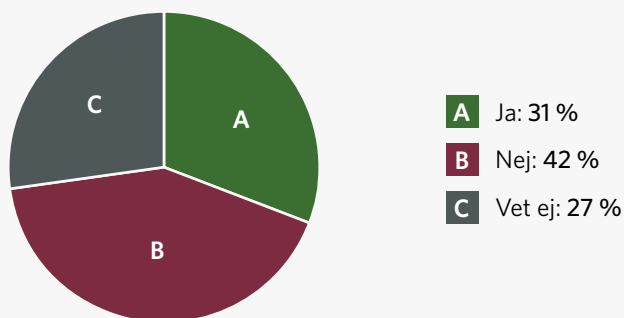
I enkäten uppmanas kommuner att inkomma med andra dokument som inkluderas i arbetet med att motverka våldsbejakande extremism.

”Har kommunen någon annan antagen policy el. motsv. som också omfattar arbetet mot våldsbejakande extremism? Exempel på sådan policy el. motsv. kan vara demokrati villkor för bidragsgivning, villkor för lokaluthyrning, riktlinjer för hur man hanterar arbetsrättsliga frågor etc. Med antagen avses att planen, riktlinjerna eller rutinerna är beslutade av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, ansvarig nämnd eller ansvarig förvaltning. Skicka in dessa dokument till SKR! Mejla gärna era andra policyer el. motsv. där även våldsbejakande extremism tas upp.”

Enkätfrågan exemplifierade emellertid vilken form av dokument som detta kunde innefatta, vilket ledde till att en majoritet av kommunerna valde att sända just dessa, alternativt att inte skicka in dokument. I detta fall kan vi konstatera att ett flertal kommuner har andra policys som inte i första hand tar sikte på arbetet mot våldsbejakande extremism. Men där våldsbejakande extremism är en av de strömningar/grupperingar/demokratihotande verksamheter man önskar kunna reglera på ett sådant sätt att de inte kan få tillgång till exempelvis infrastruktur såsom lokaler eller

föreningsbidrag. Vi kan därför ändå se att det skett en förflyttning där arbetet mot våldsbejakande extremism också tagit plats i det mer generella policyarbetet vad det gäller demokratistärkande åtgärder och insatser. En iakttagelse är att av de 68 kommuner som inledningsvis svarat att de inte har någon specifik policy mot våldsbejakande extremism, har 17 angett att de har annan handlingsplan, rutin eller liknande som täcker in frågan, vilket skulle innebära att det finns implicita åtgärder som ändå syftar till att motverka extremism i dessa kommuner.

Diagram 9: Kommuner som innefattar arbetet mot våldsbejakande extremism i andra policyer



Antal svar: 217 kommuner.

Arbetet mot våldsbejakande extremism innefattas således i andra insatser och ordinarie verksamheter i kommuner. Men för att kunna ge en bredare och mer djupgående bild av på vilket sätt detta ter sig på ett mer generellt plan så skulle en särskild studie med fördjupade frågor behöva göras, något som inte skett inom ramen för detta arbete.

5. Utökad enkät

Efter en manuell sökning på kommunernas hemsidor, tillkommer handlingsplaner för ytterligare 30 kommuner, 11 återfanns bland kommuner som svarat nej eller vet ej och 19 planer bland de kommuner som ej besvarat enkäten. Sammantaget kan vi således identifiera 177 kommunala handlingsplaner. I relation till de 134 som kunde identifieras vid föregående genomlysning ser vi alltså baserat på vår enkät och vår eftersökning, en 25 procentig ökning av planer bland svenska kommuner.

Ett stort antal kommuner av dem som inte har en specifik plan för hur de hanterar våldsbejakande extremism ger istället kort information samt anvisningar och hänvisningar på kommunens hemsida. I dessa fall anges i regel vem som kan kontaktas när oro uppstår, ofta är det kommunens samordnare eller ansvarig i socialtjänsten. Hänvisningar till CVE:s stödtelefon och Rädda Barnens orosteleson är dock det mest frekvent angivna verktyget som anges. SKR anges också vid något tillfälle som en instans som kan ge råd. Således finns även här en implicit plan för hur problemet hanteras, det är dock oklart vilka resurser kommunerna själva har att tillgå när något sker.

En hypotes vi laborerat med, är att de kommuner som inte utvecklat en plan inte ansett att det finns någon anledning att göra så och det skulle kunna relateras till hur kommunen är positionerad geografiskt – att exempelvis ett län med högre storstadstäthet skulle kunna ha mer behov av handlingsplaner – vi kan inte se några sådana tillförlitliga mönster.

Tabell 1: Procent av kommuner som har planer, fördelat över län

| Län | Procent | Län | Procent |
|-------------------|---------|----------------------|---------|
| Stockholms län | 76 % | Västra Götalands län | 73 % |
| Uppsala län | 63 % | Värmlands län | 50 % |
| Södermanlands län | 100 % | Örebro län | 67 % |
| Östergötlands län | 54 % | Västmanlands län | 50 % |
| Jönköpings län | 31 % | Dalarnas län | 53 % |
| Kronobergs län | 38 % | Gävleborgs län | 60 % |
| Kalmar län | 67 % | Västernorrlands län | 90 % |
| Gotlands län | 0 % | Jämtlands län | 25 % |
| Blekinge län | 40 % | Västerbottens län | 40 % |
| Skåne län | 79 % | Norrbottens län | 29 % |
| Hallands län | 67 % | | |

Reflektioner: läget med handlingsplaner och lägesbilder

Antalet kommunala handlingsplaner för att hantera våldsbejakande extremism har till synes ökat något sedan 2017 (från 134 till 147). Vår uppföljande eftersökning visade på ytterligare planer både bland kommuner som angett att de inte har någon plan, och bland kommuner som inte svarat på enkäten, det är emellertid inte alltid synligt när planen är antagen och vilken tidsperiod den omfattar (ökningen blir då från 134 till 177). Emellertid förefaller det ibland

finnas oklarheter bland en del av kommunerna, om och i så fall var det finns en handlingsplan. Detta kan peka på att behovet i kommunen inte funnits, att annan problematik varit mer framträdande eller att de som tillfrågats helt enkelt inte vet.

Ett flertal kommuner av de som angett att de inte har någon plan, har på sina hemsidor valt att hänvisa till socialtjänst, eller säkerhetssamordnare i kommunen när oro relaterat till extremism uppkommer. Detta kan vara en konsekvens av kritik som riktats mot planer som tagits fram skyndsamt där planer kopierats och åtgärder inte anpassats efter lokala omständigheter. Det kan också vara en effekt av utvecklade kunskaper om problemet och att kommunens egna resurser är en viktig tillgång för arbetet. Det förefaller också som att CVE och deras mobila team som ger stöd i framtagandet av lägesbilder och handlingsplaner, kan ha haft betydelse för hur utvecklingen ser ut. Därtill finns deras rådgivande funktion för yrkesverksamma tillgänglig. Denna funktion tillsammans med att Rädsla Barnens stödtelefon finns som ett stöd för anhörigas oro, förefaller också som en del av en plan.

Lägesbilder används i 65 % av de kommuner som besvarat enkäten, det torde innebära att arbetet nu är mer fokuserat på aktuella omständigheter. Det är dock inte helt klart hur detta arbete är organiserat och vilka aspekter som ingår i lägesbilder ute i kommunerna. I vår uppföljning med kommuner som angett att de har lägesbild men inte handlingsplan finns riktlinjer som innefattar flera olika verksamheters bild av området och som syftar till att ha just en aktuell bild för att allokera rätt insatser och för att möjliggöra att förändringar i det lokala området upptäcks i tid. Det förefaller också som att kommuner i högre grad föredrar att arbeta med enbart lägesbild än enbart handlingsplan. Huruvida detta är en framgångsrik strategi är inte klarlagt men det torde vara lättare att aktivera resurser utifrån aktuellt läge än att applicera en handlingsplan på vilket läge som helst.

Översikt av utvalda handlingsplaner

Som tidigare angetts, är analysen av handlingsplanerna baserad på 60 kommunala handlingsplaner som identifierats genom ett randomiserat urval. Av de 177 planer vi efter vår utökad sökning har kunnat identifiera, handlar det således om en analys av 34 % av det totala antalet av oss kända planer. Det innebär att generaliserbarheten kan ifrågasättas. Vår bedömning är dock att planerna sinsemellan har stora interna likheter i fråga om organisering och diskursiv orientering och att urvalet motsvarar fördelningen av kommuner i riket. Dessutom finns det starka likheter med föregående analys, en betydande orsak till detta är att planer inte uppdaterats. De planer som analyserats ger dock en indikation på hur det ser ut i landets kommuner.

Planernas karaktär

De planer som analyserats närmare benämns för strategi, plan, handlingsplan, rutiner eller liknande begrepp som pekar på att de innehåller en policy för hur kommunen ska agera i motverkan och hanterandet av våldsbejakande extremism. Det går inte att

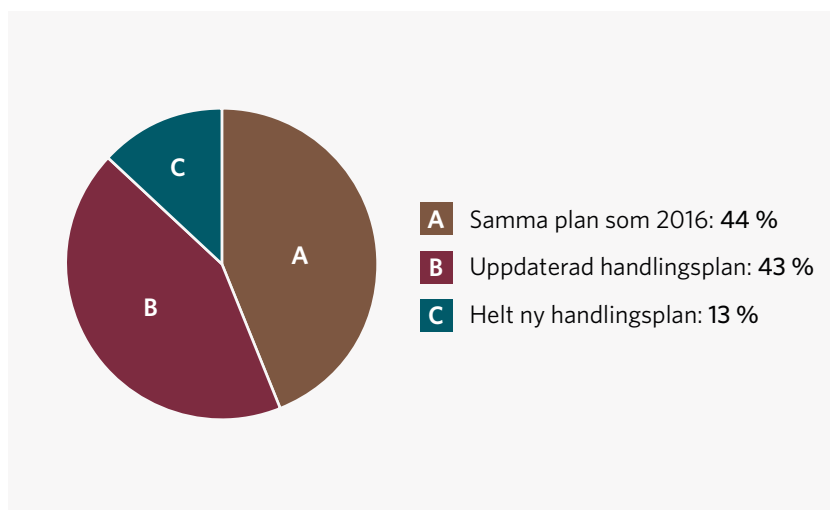
finna någon särskiljande form för de olika beteckningarna. Planerna kan ange hur kommunen och kommunens anställda samt civilsamhällets organisationer bör eller kan agera i konkreta fall, eller hur kommunens arbete ser ut på en mer övergripande nivå. I det senare fallet är det fråga om en plan för vilka insatser som skall göras för att stärka kommunens beredskap och de anställdas kompetens snarare än riktlinjer för agerande. En observation är att den mer allmänt hållna inriktningen oftare förekommande i planer med tidigare beslutsdatum. Planeras målbeskrivningar syftar utifrån en grov tematisering till att stärka eller utveckla funktioner som framförallt inriktas på kunskapshöjande insatser; samordning- och samverkansfunktioner; upptäckt och tidig identifiering av individer i riskzon, hantering av oro och aktivering av särskilda åtgärder.

Aktualitet

Även om det inte finns några formella styrmedel för att kommuner ska upprätta handlingsplaner mot våldsbejakande extremism (SOU 2016:92), publicerade den dåvarande nationella samordnaren en skrift med rekommendationer för hur en kommunal handlingsplan kan formuleras (Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, 2017). I SOU (2016:92) utreddes kommunens ansvar, och man konstaterade att det finns skrivelser i Socialtjänstlagen som medför ett ansvar för socialtjänsten att upprätta lägesbilder och utifrån dessa utformar handlingsplaner om det anses relevant. Dessutom återfinns formuleringen att det får "anses vara av allmänt intresse och inom ramen för den kommunala kompetensen att ta fram en handlingsplan mot demokrati-hotande brottslighet" (ibid s.131). Således finns det incitament för att upprätta en plan för att kunna agera med skyndsamhet ifall extremism skulle bli ett lokalt problem.

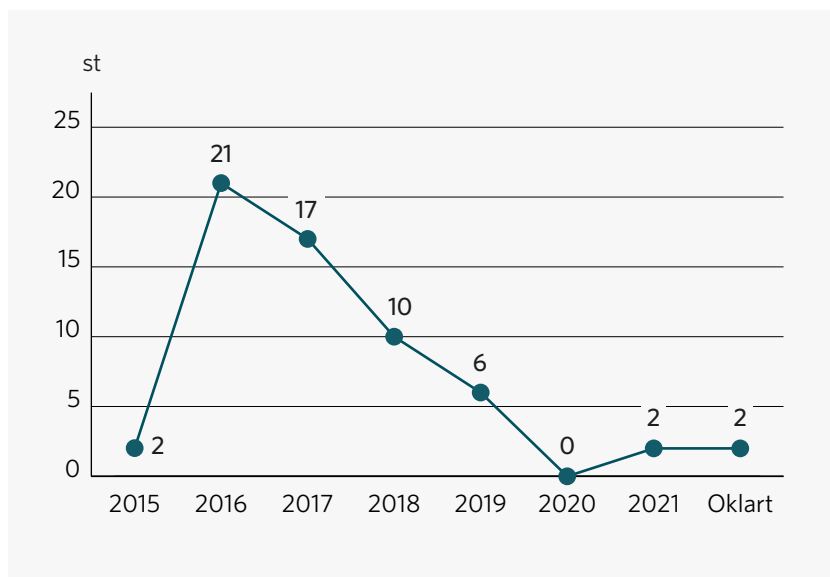
En jämförelse av relationen mellan de 60 planer som finns i vårt urval och de planer som identifierades 2016, visar att många av dessa kommuner (44 %) inte har uppdaterat eller antagit nya planer sedan dess. Dock har 13 % av kommunerna som tidigare saknade plan, antagit en sådan efter 2017, alternativt uppdaterat den handlingsplan som fanns 2016. Huruvida dessa planer har tagits fram baserat på lokala behov eller ej är inte lätt att avgöra och utifrån det som formulerats i planerna går det inte helt att avgöra. Lägesbilder kan ibland omtalas utan att handlingsplanen i sig innefattar en framskriven lägesbild. Inte heller kan vi av analysen avgöra huruvida planen betraktas som aktuell eller aktiv då beslutsdatum eller tidsbegränsningar inte alltid anges.

Diagram 10: Handlingsplanernas aktualitet 2021



Trenden är dock tydlig, de allra flesta planer producerades 2016–2017 och har sedan dess fått gälla som kommunernas planering för att hantera våldsbejakande extremism.

Diagram 11: Framtagande över tid



Årtal för planens framtagande/antagande.

Att så få planer tagits fram under 2020 och 2021 är troligen en konsekvens av pandemin och att kommunens funktioner har upptagits av det som uppfattas som mer akuta lokala problem.

Handlingskedjor

I föregående rapportering kritiserades de handlingskedjor som skapades genom handlingsplanerna där personal i första linjen anmodas att rapportera tecken på radikalisering till samordnare eller till polisen. Denna handlingskedja är fortfarande den mest frekvent förekommande, även om sekretess och aidentifiering vid råd med samordnare skrivs fram mer tydligt. Andersson Malmros och Mattsson (2017) pekar på tre skäl till att vara kritisk till handlingskedjor där samordnare och polis är mottagande

instans. Det första är att det inte finns evidens för att radikaliser-
ring går att förutse. Det andra skälet är att förfarandet kan innebära
ett brott mot sekretesslagstiftning mellan exempelvis skolans
lärare och annan kommunal verksamhet. Det tredje skälet är att
rapportering är problematiskt i relation till yttrandefrihet, svensk
lag tillåter inte kriminalisering och registrering av åsikter. Föl-
jande beskrivning av det som återfinns i handlingsplanerna utgår
från en aggregerad analys av de aktörer som genom formuleringar
i handlingsplanerna ges ansvar för att motverka och hantera vålds-
bejakande extremism.

Aktörer i första linjen

Det är skolans, socialtjänstens, polisens och fritidssektorns per-
sonal som arbetar närmast kommunens medborgare och också de
som vid sidan av familjen först uppmärksammar att något håller
på att ske. Det är också dessa aktörer som har en relation till indi-
vider som kan underlätta intervenering. När det gäller arbetet mot
våldsbejakande extremism är det som nämnts ovan, samordnar-
funktionen som står i centrum som en knutpunkt mellan första
linjens professionella och förvaltningen.

Samverkan är välrepresenterat i handlingsplanerna och samtliga
verksamheter förväntas att delta i olika varianter av samverkan för
att optimera olika expertkunskaper. Det är också vanligt förekom-
mande i våra Nordiska grannländer att upprätta tvärprofessionella
team för att motverka och hantera våldsbejakande extremism,
genom att sätta samman olika expertis förväntas komplexiteten i
problemet kunna hanteras mer effektivt (Sivenbring & Andersson
Malmros, 2019; 2021).

Bland de föreslagna eller fastslagna handlingar och handlingskedjor som återfinns i planerna är aktörer i det offentliga tjänst tillsammans med civilsamhällets organisationer som också de som ges ansvaret för frågan ute i sina respektive verksamheter. Det åläggs alla verksamheter att vara uppmärksam på eller att övervaka det som sker i lokalsamhället, här är skolans verksamheter (och även förskolan) tillsammans med fritidsverksamhet, hälso och sjukvård, socialtjänst och polis aktörer som bör vara extra uppmärksamma.

När planerna omtalar preventiva och förebyggande insatser är det också de mer socialt vårdande instanserna som står i fokus. Socialtjänst, skola, fritid och civilsamhälle är de mest frekvent omnämnda. Det kan tyckas vara en logisk hållning, extremism är en anti-demokratisk verksamhet som kan ses motverkas av institutioner som har en demokratiserande uppgift såsom skola, fritidsverksamheter och civilsamhällets föreningar och organisationer. I kontrast till detta är det polis och cve-samordningsfunktioner som ska bidra med planering, organisering och kunskaps-höjande insatser för kollegor med tjänst i kommunerna. Detta ger dessa en särskild expertposition i förhållande till de andra och våldsbejakande extremism knyts därmed till det kriminalpreventiva området. En konsekvens blir att skolan och fritidsverksamheter kan göras indirekt ansvariga för att arbeta utifrån en kriminalpreventiv logik.

Identifiering av radikaliserade, rapportering

Trots ovan nämnda kritik om rimligheten att genom tecken kunna förutse radikalisering – en kritik som också återfinns i riklig mängd i internationell kritisk forskning av våldsbejakande extremism (bl.a. Andersson Malmros & Mattsson, 2017; Andersson Malmros, 2022; Borum 2011; Gill m.fl. 2017; Kepler & Rougier 2016; Kundnani, 2014 ;O'Donnell 2015 m.fl; Ragazzi 2017; Romaniuk 2015; van San, Sieckelink och de Winter 2013), förekommer listor och exempel på tecken att vara uppmärksam på i 25 % av planerna (för exempel se bil.1), merparten av dessa är hämtade direkt från och med referens till den Nationella samordnarens sammanställning av tecken som antyder att risk föreligger. Ett signifikant problem med den här typen av listor är att de tenderar att peka på icke brottsliga attityder, yttranden, handlingar och beteenden som förvarnar om förestående eller pågående radikalisering.

Informationsdelning

En skillnad är hur de nyare planerna omtalar dokumentation och information med ett understrykande av vad sekretessen sätter för villkor. I särskilt de nyare planerna understryks att rådande sekretessbestämmelser gäller. Vidare anmodas personal att fotografera eller ta med material och att anteckna händelse, datum, plats och lämna över detta till samordnare – men att inte spara någon information. Det är sedan samordnarens uppgift att lämna informationen vidare.

Planer anger oftast att samordnare ska kontaktas och att en avidentifierad redogörelse kan ges om vad som har hänt. Andra funktioner som anges som mottagare av information är polis eller säkerhetspolis, det kan poängteras att i dessa fall är det svårt att göra någon anmälan eller rapportering utan att lämna över identifierande uppgifter. Det samma gäller orosanmälan till socialtjänst, som inte är möjlig att göra utan identifikation.

De olika stödtelefonerna i regi av CVE och Rädda Barnen omnämns också som en instans som kan kontaktas för rapportering av observation. Här finns en rådgivande funktion där anonymitet är möjlig, där stödtelefonen kan hjälpa till att avgöra om anmälan är påkallad och till vem den i så fall skall göras.

Orosanmälan

Enligt 14 kapitlet 1 § socialtjänstlagen ska oro för barn under 18 år genast anmälas till individ och familj. Betydelsen av att använda sig av orosanmälan vid misstänkt radikaliserings av en ung människa nämns i 17 av de 60 kommunerna, en iakttagelse vi gör är att 14 av dessa återfinns i nytillkomna planer. Det är en viktig förändring. Tidigare översyn problematiserade den kriminaliserade blicken som uppkommer i och med att sökandet efter tecken på radikaliserings, och den övervakning och rapportering som ålades exempelvis skolans personal. Ett sådant fokus kan förorsaka en oavsiktlig blindhet för att unga människor behöver stöd och hjälp när de hamnar i problematiska omständigheter och att extrema attityder inte i egentlig mening är förbjudet eller kriminellt.

Spår av den före detta nationella samordnaren

En iakttagelse vi gör är att det finns en hel del referenser som inte längre äger aktualitet i planerna – både i de äldre och i de med senare datum, också efter 2018.

- ✧ **Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism** var aktiv från 2014 fram till årsskiftet 2017/2018 då CVE tog över det övergripande ansvaret för frågan. I 49 av de 60 utvalda planerna kvarstår den Nationella samordnaren som resurs eller referens – CVE omnämns i 10.

- **Samtalskompassen:** Tidigare har skarp kritik (Andersson Malmros & Matsson, 2017; Mattsson, 2019) riktats mot kommunala handlingsplaners förordande av Nationella samordnarens metodmaterial *Samtalskompassen* som då förekom i mer än hälften av de analyserade planerna. Kritiken riktades mot det fokus som lades på att observera och identifiera individer som kunde misstänkas vara radikaliserade eller på väg att bli radikaliserade. Bland tecken som skulle kunna vara anledning till oro angavs exempelvis att unga “försöker legitimera sina åsikter genom att peka på missförhållanden i samhället” att den unge “Isolerar sig eller har dåliga relationer till familjen” eller att någon upplever sig vara diskriminerad. Samtalskompassens metodik understödjer ett brottsförebyggande säkerhetsperspektiv som inte är förenligt med skolans uppdrag (Sivenbring, 2019). Skolverket (2018) understryker också i redovisning av regeringsuppdrag att skolan inte har något uttalat uppdrag att förebygga brott, annat än i generellt förebyggande mening utifrån det demokratiserande uppdraget. Materialet togs sedermera bort och kan idag inte återfinnas på internet. I 20 av de utvalda planerna omnämns dock ännu Samtalskompassen och åtgärder som anges i denna. Att materialet ännu verkar vara aktuellt kan bero på att flera av planerna är daterade före 2017, att de inte är uppdaterade och att det därför återfinns i så hög utsträckning. Dock återfinns det ännu i planer som sträcker sig fram till 2021 och refereras i form av tecken på risk och åtgärder som saxats direkt ur materialet (med döda länkar till nationella samordnaren).
- **Röda Korsets stödtelefon:** Efter kritik mot bristande tillgänglighet, avslutades *Röda Korsets stödtelefon mot våldsbejakande extremism* vid årsslutet 2016 och Rädda Barnen övertog uppdraget våren 2017 då Orostelefonen skapades. Röda Korsets telefon omnämns ännu i 15 av 60 planer, majoriteten av dessa är antagna efter ingången av 2017, en del är uppdaterade och en av planerna löper fram till 2028. Ett stickprov på andra kommuners hemsidor visar att den ännu återfinns som hänvisning i minst sex kommuner – dock har Rädda Barnens Orostelefon övertagit samma telefonnummer: 020 100 200 och eventuella inringare till Röda korsets telefon kommer att nå fram, 10 handlingsplaner hänvisar dock till Rädda Barnens Orostelefon.

Lägesbilder i handlingsplanerna

Följande avsnitt fokuserar på hur arbetet med lägesbilder omtalas i de planer som ingår i urvalet. För att en handlingsplan skall anpassas efter rådande omständigheter torde den utgå ifrån lokala förutsättningar och förhållanden. I vår översikt omtalas lägesbilder i 38 av de 60 planerna och i 25 av dessa specificeras att det handlar om lokala lägesbilder. I de äldre planerna är det vanligt att konstatera att lägesbilder ska göras och av vem, snarare än en beskrivning av varför och hur det ska göras och vilka aspekter som ingår. En observation är att de senare planerna generellt har en mer utvecklad idé om varför, eller en beskrivning av hur, lokala lägesbilder ska tas fram. Kommun 35 formulerar exempelvis målsättningen med handlingsplanen:

”Kommun 35:s mål med arbetet för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism är att främja de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället bygger på. Kommunen ska sträva för ett lokalsamhälle där åsikter förblir fria att uttrycka utan rädsla för hotfulla eller våldsamma angrepp. Därför ska kommun 35 arbeta för att motverka våldsamma och våldsbejakande ideologier som stör den demokratiska ordningen.

Kommunen ska för att uppnå målbilden; ▪ Upprätta och regelbundet uppdatera en lägesbild över våldsbejakande ideologier som utövas i kommunen. ▪ Planera för och arbeta med de problem som framkommer i lägesbilden. ▪ Planera inför och förebygga problem och incidenter som eventuellt kan uppstå.”

I exemplet görs lokal lägesbild till en förutsättning för att en handlingsplan skall utarbetas efter förutsättningar och aktuell situation. Kommun 29 har också en handlingsplan av nyare datum, kommunen har valt att inkludera arbetet mot våldsbejakande extremism i det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet och beskriver hur lägesbilder tas fram för att möjliggöra planering av arbetet:

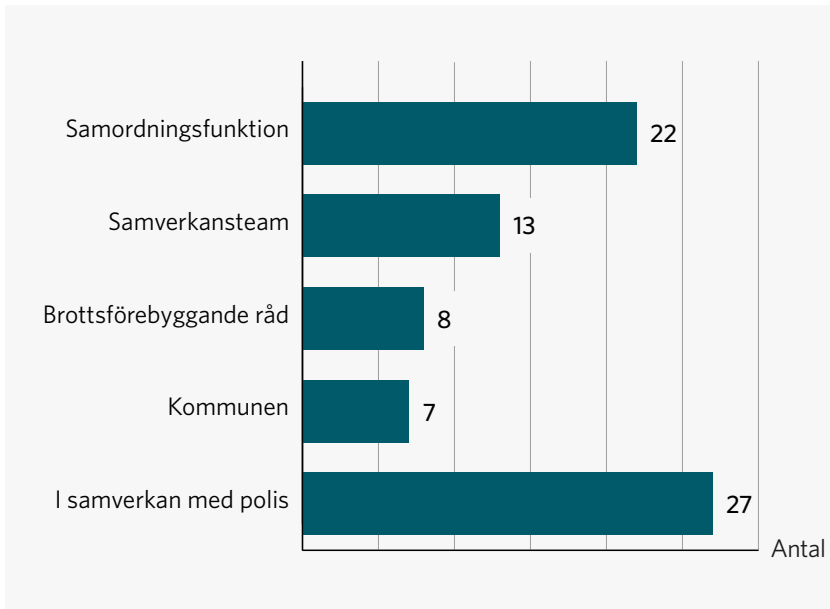
”Kartläggningen betyder helt enkelt att samla information och beskriva aktuella lokala problem och deras tänkbara orsaker. Kartläggningen behövs som underlag då man väljer och planerar åtgärder. Kartläggningen görs i flera steg. Inledningsvis kan man överskådligt undersöka situationen med hjälp av statistiska underlag, till exempel brottsstatistik. Brottsstatistiken visar hur brottsligheten ser ut totalt för kommunen, vilken brottsproblematik som är vanligast och hur utvecklingen ser ut över tid. Det är också intressant att undersöka om kommunen har speciellt stora problem med någon eller några brottstyper. Det är viktigt att komma ihåg att brottsstatistiken enbart visar den anmälda brottsligheten, inte den faktiska. Statistiken har därför kompletteras med annan information.”

En intressant observation är att följande formulering återfinns i 6 av 60 planer. **En uppdaterad lokal lägesbild ger goda förutsättningar för ett framgångsrikt arbete. Lägesbilden ska innehålla information om våldsbejakande högerextremism, den s.k. vit makt-miljön, våldsbejakande vänsterextremism och den våldsbejakande islamistiska miljön, dess närvaro och aktiviteter.** Referenser eller hänvisning saknas i samtliga fall, troligen är detta en formulering som hämtats från råd eller en överföring mellan kommuner som inspirerats av varandra planer.

Ansvar för lägesbilder

De flesta av kommunens eller regionens resurser omnämns som deltagare i att ta fram lägesbilder. Som tabellen visar är det ofta flera ansvariga som omnämns i en och samma plan, vilket förklaras av att ansvaret kan anges ligga hos olika aktörer på olika platser i texten, eller att ansvaret är fördelat på olika funktioner. Tabellen visar också genom det myckna omnämmandet, betydelsen av samarbete med polis och säkerhetspolis i framtagandet av lägesbilder.

Diagram 12: Ansvaret för de lokala lägesbilderna i de 38 planer där ansvariga aktörer omnämns



Det övergripande ansvaret för de lokala lägesbilderna ligger vanligen hos en kommunal samordningsfunktion eller ett samordningsteam alternativt ett lokalt brottsförebyggande råd. Samordningsfunktionen är understundom omnämnd som säkerhets eller trygghetssamordnare alternativt trygghetsstrateg vilka oftast tycks ha en bredare samordnande funktion än enbart fokus på VBE. Samverkansteam ser också olika ut, generellt beskrivs de som sammansatta av "relevanta aktörer". Vid ett par tillfällen anges "kommunen som ansvarig för att ta fram lägesbild", ansvarig aktör är således inte tydligt identifierad, men kan som nämnts i samma plan definieras i olika kommunala funktioner. I samtliga planer nämns polis och säkerhetspolis som viktiga samarbetspartners, detta hanteras genom samarbetsavtal mellan kommun och polis. De aktörer som är ansvarig för arbetet är generellt anslutna till det säkerhetsbevarande området, vilket innebär att våldsbejakande extremism i svenska kommuner främst uppfattas att vara ett säkerhetshotande fenomen, snarare än ett problem med sociala förtecken.

Fokus i lägesbilder

Ett av de kritikområden som framfördes av Andersson Malmros och Mattsson (2017) handlade om att planerna baseras på nationella lägesbilder utan förankring i lokala omständigheter. Det är fortfarande vanligt att planerna ger någon form av beskrivning av de tre gängse miljöerna som en bakgrundsinformation. Dock uppmärksammar vi en mer dynamisk hållning till betydelsen av att utgå ifrån lokala förutsättningar.

Inledningen till kommun 56 handlingsplan (från 2016) formuleras:

”Enligt nationella riktlinjer bör varje kommun ha en handlingsplan för att motverka våldsbejakande extremism. Handlingsplanen ska utgå från en lokal lägesbild. I kommun 56 är orosnivån för radikala grupperingar låg och därför har den här handlingsplanen fokus på generella förebyggande insatser.”

Kommun 56 har alltså utifrån en bedömning av det lokala läget slutit sig till att orosnivån i kommunen är såpass låg att insatser inte behöver inrikta sig på ingripande åtgärder utan att verksamheter kan fortsätta att arbeta för att stärka befintliga resurser. Genom ett sådant förfarande och återkommande uppdateringar kan planen hållas aktiv.

En annan väg har valts av Kommun 7 som i sin handlingsplan beskriver de tre gängse extremistiska grupperingarna, preventionspyramiden samt en genomgång av olika personlighetstyper som kan tänkas attraheras av våldsbejakande extremism. Efter detta görs en kortfattad lägesbeskrivning för planen som gäller för 2019–2021:

”Lägesbilden i kommun 7: Det finns aktiva inom samtliga våldsbejakande miljöer i kommun 7 idag.”

Utifrån denna kortfattade lägesbild upprättas åtgärder som att samordna insatser för att bemöta risker, utbilda skolans och socialtjänstens personal om våldsbejakande extremism, nämnda personal ska arbeta med frågorna inom sin verksamhet och slutligen ska berörda personer få stöd och råd inom ramarna för befintliga strukturer. I det här fallet skulle vi kunna tala om en frikoppling mellan problem och lösningar där åtgärder inte utgår ifrån en tydligt definierad bild av vad problemet eventuellt består av. En vagt formulerad lägesbild ger här en vagt formulerad handlingsplan.

Exempel:

Kommun 55 har i en lokal samverkansgrupp med representanter från socialtjänst, skola, polis, fritid och säkerhetssamordnare utvecklat en Handlingsplan och lägesbild mot våldsbejakande extremism med stöd av CVE. Planen omfattar sex punkter, där punkt 1-3 på en generell nivå beskriver bakgrundsfaktorer som syftet med en plan, behovet av den och hur kommunens resurser involveras i arbetet. Punkt fyra beskriver nuläget i kommunen på basis av de tre gängse extremistmiljöerna. Punkt fem sammanfattar nivån och potentiella risker och punkt sex beskriver åtgärder som ska vidtas under det närmaste året och tidpunkt för revidering. Allt som allt innehåller lägesbild och handlingsplan sju sidor.

Sammanfattning i korthet

Denna översyn syftade till att se över förändringar som skett gällande kommuners handlingsplaner mot våldsbejakande extremism sedan 2017. Utifrån resultatet av enkäter, analyser av handlingsplaner, utökad sökning på nätet och intervjuer med tjänstemän i kommuner visar föreliggande översynen på följande:

- › Antalet planer för att motverka våldsbejakande extremism i Sverige har ökat runt 25 % sedan föregående analys (då 127 planer som innefattar 134 kommuner kunde identifieras). I enkäten anger 147 kommuner att de år 2021 har en handlingsplan. En utökad manuell sökning identifierar ytterligare 30 planer, således har minst 177 av Sveriges 290 kommuner år 2021 en handlingsplan mot våldsbejakande extremism.
- › I enkäten svarade 17 kommuner att de inte har en specifik handlingsplan, men att de har andra styrdokument och planer som inbegriper frågan. En plan som formulerats för att stärka demokratiarbete, tillsammans med en plan för att minska kriminalitet och en plan som syftar till att stävja social oro – kan således med utgångspunkt i en lokal lägesbild förstås som en plan att hantera våldsbejakande extremism.
- › Stödmaterial och stödfunktioner om hur arbetet med handlingsplaner kan genomföras som tidigare saknats, har upprättats och inrättats av myndigheter och offentliga instanser såsom SKR, CVE, Skolverket och Socialstyrelsen.

- Antalet kommuner som arbetar med kommunala lägesbilder har ökat sedan föregående översyn.
- Lägesbilderna är i hög omfattning baserade på lokala omständigheter och uppdateras till synes regelbundet.
- Det förekommer oftare att kommuner anger att de har en lägesbild men ingen handlingsplan än att kommuner har en handlingsplan men ingen lägesbild.
- I de fall planerna är av senare datum (här avser vi de som tagits fram efter 2017), har de förändrats såtillvida att arbetet mot våldsbejakande extremism ses i ökad utsträckning som en del i kommuners ordinarie insatser.
- Sekretess och regleringar kring sekretess och informationsdelning accentueras i högre grad, särskilt i planer av senare datum.
- Flera kommuner har hänvisningar på sina hemsidor om vart man kan vända sig om misstankar om radikaliseringsuppstår, vilket också kan anses vara en form av plan tills dess att kommunen har fått resurser på plats.
- Planer av senare datum hänvisar och förklarar ofta till vikten av att göra en orosanmälan till socialtjänsten vid misstanke om att unga far illa.
- Det förefaller som att det i en del kommuner råder osäkerhet om huruvida man har en plan eller ej. I flera fall har vi med enkelhet kunna hitta planer hos kommuner som angett att de ingen har.
- De handlingskedjor som kritiserades i föregående översyn där skola, socialtjänst, fritidsverksamheter åläggs att observera och rapportera misstänkt radikaliserings återfinns i ett stort antal planer.
- De hårt kritiserade listorna över beteenden och attityder som kan visa på radikaliserings hos individer återfinns ännu i hög omfattning.
- Kommuner hänvisar oftare till den före detta samordnaren mot våldsbejakande extremism än till centrum mot våldsbejakande extremism. Detta trots att metoderna kritiserats och trots att den nationella samordnaren ersattes av cve 2018.

Vad behövs framöver?

Utifrån ovanstående sammanfattning av resultat kan vi konstatera att det skett en utveckling och förändring av arbetet med lägesbilder och handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Det kan argumenteras för att en lägesbild som hålls aktiv och aktuell är en förutsättning för att handlingsplanen skall vara anpassad och användbar. De handlingar som föreslås behöver vara riktade mot de problem som ligger för handen, en uppdaterad lägesbild kan vara till hjälp för att se hur läget utvecklas över tid och ge utrymme för att allokera lämpliga resurser. Utifrån rådande läge kan åtgärder aktiveras på kortare och längre sikt för att angripa situationen. En handlingsplan för att de lämpliga resurserna skall vara identifierade och förberedda på att agera. Handlingsplanen kan så att säga identifiera vilka mål kommunen har med sitt arbete, vilka resurser som finns att tillgå, hur och när och vem som hanterar lägesbild och vad den ska utmynna i, i termer av kort- och långsiktiga handlingsplaner. I de fall annan policy anges som handlingsplan för att motverka och hantera våldsbejakande extremism bör detta tydligt framgå även i dessa planer – och de som berörs behöver vara informerade om att så är fallet.

För att visa på innebörden av ett dynamiskt arbete med handlingsplaner har vi utvecklat en modell som kan hjälpa till att illustrera hur kommuner agerar eller kan agera. Vid slutet oss till att det finns en behovspyramid vad det gäller förberedelser, informationsinhämtning och insatser. Pyramiden är en ofta återkommande illustration över hantering av våldsbejakande extremism där samhällsstärkande insatser bildar en basnivå som gäller alla medborgare. På mellannivån placeras preventiva och motverkande insatser, sådana som inriktar sig på särskilda händelser, uppmärksammade trender, grupper eller signaler som behöver hanteras. På toppen återfinns de direkt ingripande insatser mot specifika individer och grupperingar (Sivenbring & Andersson Malmros, 2019). Pyramidformationen ska också hjälpa till att illustrera var tyngdpunkten i insatserna skall placeras och indikera att ju mer initierat arbete som görs i de lägre nivåerna – desto mindre behövs i de övre.

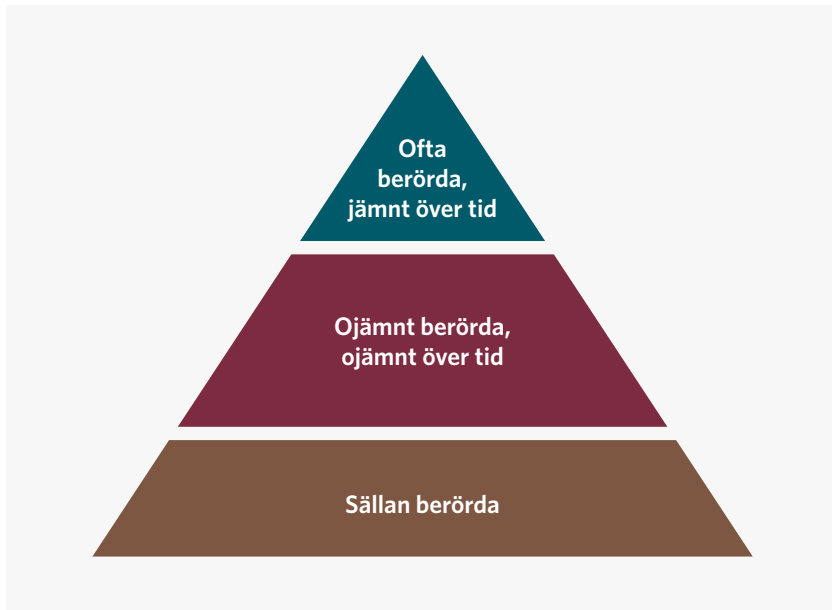
Pyramiden

Vår pyramidmodell är menad att illustrera hur vi kan förstå relevansen av att kommuner har någon form av handlingsplan eller strategi för att hantera våldsbejakande extremism. Pyramiden utgår ifrån ett organisationsperspektiv som omfattar kommunen som geografisk avgränsning. Den är menad att illustrera kommunernas arbete med lägesbilder och handlingsplaner relaterat till hur problemet aktualiseras och uppfattas. Det handlar mer om en relation mellan händelser och närvaro av extremism under längre tid snarare än om enskilda ärenden.

En del kommuner blir aldrig eller sällan berörda av extremism, andra blir mer frekvent berörda och ibland under en längre sammanhängande period. Ett exempel på det senare kan vara hur Göteborg mellan 2011 och 2016 hade hög närvaro av problemet med göteborgare som rekryterades och reste till konflikten i Syrien och Irak. Idag har detta problem avklingat och dess karaktär har förändrats till att istället handla om potentiella skeenden kring återvändare. Problemet är således ännu aktuellt men har förändrat karaktär och kräver andra åtgärder. Kommunen berörs ojämnt av skeenden relaterade till extremism som placeras ojämnt över tid.

Det är troligt att många kommuner över tid behöver göra förflyttningar mellan pyramidens nivåer och att det kan ske relativt hastigt och att det behöver finnas elasticitet i arbetet mot våldsbejakande extremism. Det viktiga är att kommuner befinner sig i pyramiden och inte utanför den, och att det finns en medvetenhet om ens placering i pyramiden och att det finns en översikt och en beredskap för att agera på nya lägesbilder. I detta är uppdaterade lokala lägesbilder avgörande för att kunna ha en sådan beredskap. Lägesbilder är också ett adekvat verktyg för att överse hur trender har sett ut över de senaste åren, avgörande händelser och återkommande aktiviteter som har påkallat uppmärksamhet eller insats.

Figur 1: Pyramiden



Pyramiden är menad att fungera som en illustration över hur kommuner kan orientera sig i läget (snarare än som modell för att bedöma det) och utifrån det avgöra vilka resurser som behöver fokuseras på arbetet mot våldsbejakande extremism. Det kan också understödja tanken om att en fastställd handlingsplan inte nödvändigtvis alltid har svaret på problemet. Olika kommuner har olika behov och resurser och det är orimligt att de ska ha samma handlingsplan som en annan kommun som utgångspunkt, eller att denna skulle vara giltig över en längre period.

Majoriteten av de kommuner som ingår i denna översyn befinner sig på basnivån på denna pyramid. De flesta har en handlingsplan och/eller lägesbild oaktat läget. Merparten av dessa har också en ansvarig kontaktperson som är en väg in i kommunen för dessa frågor (såväl internt som extern). Dessa kommuner kan gynnas av kunskapspåfyllning någon gång per år, genom exempelvis deltagande i någon årlig nationell konferens, samverkan i regionen eller liknande.

En mindre andel kommuner befinner sig i det mellersta lagret. Ärenden av mer akut karaktär som rör våldsbejakande extremism dyker upp ibland, eller så har man en känd närvaro av en eller flera grupperingar i sitt närområde som gör att man behöver hålla sig uppdaterad på mer regelbunden basis. Trots att dessa kommuner förmodligen har detta som sällanhändelser är det viktigt att poängtera att de ändå kan utgöra en betydande påverkansfaktor i kommunen. Om den är av betydande karaktär finns det anledning att förvänta sig att denna kommun kommer att behöva flytta sina ansträngningar till toppen av pyramiden och skärpa sina aktiva åtgärder i skarpa lägen. Kommuner i det mellersta skiktet har anledning att aktivt arbeta mer frekvent med sina lägesbilder och kan behöva stöd från andra myndigheter och aktörer vad det gäller bedömning och insatser för att kunna möta frågan och vidhängande händelser på lämpligt vis.

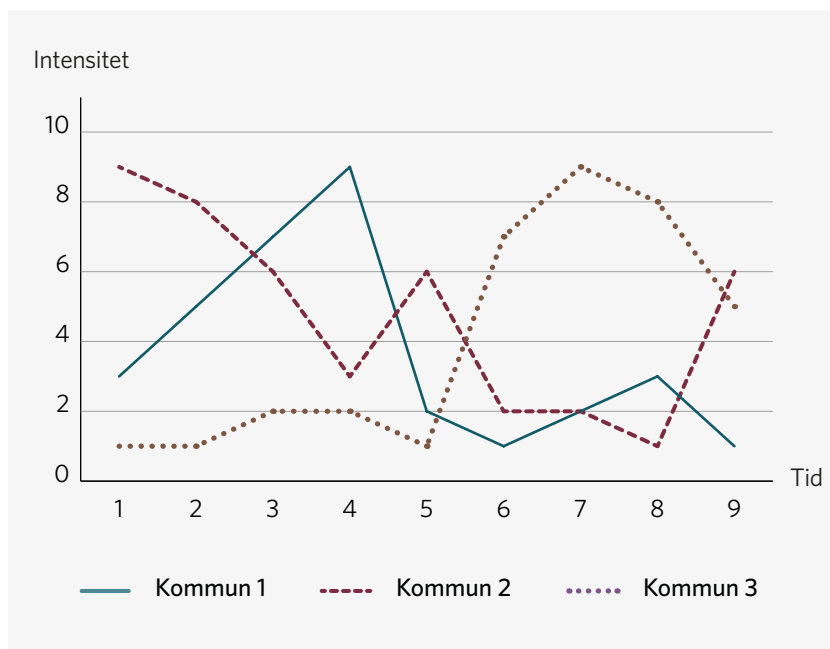
Kommuner som befinner sig i den översta nivån är i hög grad berörda av frågan. Det kan yttra sig genom en hög och känd närvaro av en eller flera individer, organisationer, aktiv rekrytering, sammandrabbning mellan rörelser, individer som uttrycker konkreta hot eller att samhället funktioner eller individer utsätts för våld, påverkan, arbetsmiljöproblem med anledning av demokratistörande verksamhet. Dessa kommuner har allt som oftast redan aktiva åtgärder för att arbeta med detta och behöver ofta externt stöd från andra aktörer för att komma framåt i frågan. De kan också behöva samverka med myndigheter, andra kommuner och regioner. De har ofta såväl aktiv handlingsplan som lägesbild samt andra policydokument som reglerar hur de ska arbeta med området strategiskt.

Det finns också ett antal kommuner som inte alls kommer in i pyramiden. Där man inte har en kontaktperson, handlingsplan eller lägesbild. Merparten av dem skulle förmodligen hamna i den största och nedersta gruppen som är sällan berörda. Men det

är i sig ingen garanti för att man inte kommer att bli berörda. Ingen kommun som kontaktades för en intervju, av dem som 2017 uppgav att de skulle ta fram en handlingsplan, men som 2021 ännu inte hade gjort det, hade inte någon person som kunde svara på vilken beredskap kommunen har för dessa frågor.

Det ska nämnas att det står varje kommun fritt att välja hur arbetet mot våldsbejakande extremism ska läggas upp i enlighet med det kommunala självstyret. Vi menar dock att det är viktigt att inte helt hamna utanför pyramiden i dessa frågor. Erfarenheten visar att arbetet mot våldsbejakande extremism inte är ett linjärt arbete som konsekvent kommer löpa på samma vis som det gjort. Därför behöver kommuner ha en beredskap för hur intensiteten i detta arbete kan komma att behöva såväl minskas som ökas. I diagrammet nedan exemplifieras det med tre fiktiva kommuner där såväl närvaro som intensitet ser helt olika ut över tid. Vilket i sin tur illustrerar den elasticitet vi menar behövs i detta arbete.

Diagram 13: Fiktiv närvaro av extremism



Diskussion

Policy såsom handlingsplaner tenderar att utvecklas stegvis, de innehåller sällan färdiga och fullt ut verksamma insatser utan de behöver testas, utvärderas och förfinas för att utvecklas i linje med de problem som skall hanteras. Robin Andersson Malmros och Christer Mattsson diskuterade hur ansvaret för att hantera våldsbejakande extremism genom rekommendationer från den dåvarande Nationella samordnaren, tycktes ha förskjutits ut i kommunerna och att kommuner efter detta fått en hel del kritik för att ha agerat senfärdigt – eller snarare för att de inte haft handlingsplaner på plats. Bilden har förändrats och nyanserats något sedan dess. Kommunen ansvarar för lokala resurser och inom dessa ryms arbetet för att motverka antidemokratiska uttryck och extremism, dock finns det ännu inga formella krav för kommuner att upprätta planer.

Med utgångspunkt i den föregående översikten, visar föreliggande analys att uppdaterandet av befintliga handlingsplaner och utvecklandet av nya har stannat upp. Antalet planer ökar till synes procentuellt i vår översikt, främst för att nya planer adderas till dem som antagits före 2018. De kommuner som inte kommit in i pyramiden år 2017 verkar fortsatt ha det svårare att komma in i den i dagsläget. Kanske för det politiska arbete med

frågan är lägre prioriterat och har hamnat i kölvattnet av andra mer resurskrävande frågor. Avsaknad av kontaktmöjligheter med förtroendevalda kan möjligen bekräfta den tanken.

En avsaknad av dokumenterad handlingsplan betyder emellertid inte att kommuner inte har någon plan eller strategi för att hantera våldsbejakande extremism. Förutom de planer som identifierats i denna översyn, anges framtagandet av lägesbilder vara en strategi – genom regelbunden utvärdering av läget ges uppdaterade indikationer på hur eventuella problem utvecklas och möjliggör framtagandet av en handlingsplan som är anpassad efter de lokala omständigheterna, resurserna och behoven. Det är mer angeläget att de insatser som görs är anpassade och fungerar än att det finns en dokumenterad men daterad plan som tjänar ett symboliskt syfte mer än ett praktiskt.

Referenser

Andersson Malmros, R. & Mattsson, C. (2017). *Från ord till handlingsplan. En rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism*. SKL, Sveriges kommuner och Landsting.

Andersson Malmros, R. (2019). From Idea to Policy: Scandinavian Municipalities Translating Radicalization. *Journal for deradicalization*. spring 2019, Nr.18.

Andersson Malmros, (2022). Translating grand challenges into municipal organizing: Prevention of terrorism, extremism and radicalization in Scandinavia. doktorsavhandling. Göteborgs Universitet.

Borum, R. (2011). Rethinking Radicalization. *Journal of Strategic Security* 4. Vol 4. Perspectives on Radicalization and Involvement in Terrorism, 1–6.

Burke, K. (1969). *A Grammar of Motives*. University California Press.

Chaskin, R. (2003). Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability Within Loosely Coupled Systems. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.32, no.2, June 2003. 161–189. (CVE 2020).

Dagens Nyheter, 21 november 2021. *Många svenska kommuner saknar plan mot extremism*. <https://www.dn.se/sverige/man-ga-kommuner-saknar-plan-mot-extremism/>.

Gardell, M. (2017). Lone wolves – hotet från ensamagerande politiska våldsbrottslingar. I Gardell, M., Löow, H. & Dahlberg-Grundberg. (2017). *Den ensamme terroristen. Om lone wolves, näthat och brinnande flyktingförläggningar*. Stockholm: Ordfront.

Gill, P., Horgan, J., & Deckert, P. (2014). Bombing alone: Tracing the motivations and antecedent behaviors of lone actor terrorists. *Journal of Forensic Sciences*, 59(2), 425–435.

Hafez, M. & Mullins, C. (2015). The Radicalization Puzzle: A Theoretical Synthesis of Empirical Approaches to Homegrown Extremism. *Studies in Conflict & Terrorism*. 38:11, 958-975.

Jackson, R., Jarvis, L., Gunning, J. and Breen-Smyth, M. (2011). *Terrorism, A Critical Introduction*. UK: Red Globe Press.

Kepel, G. & Rougier, B. (2016). *Adressing Terrorism*. European Research in Social Sciences and the humanities in support to policies for Inclusion and Security. Bryssel: Europeiska kommissionen

Kundnani, A. (2013). Radicalisation. The journey of a concept. In Baker -Beall, C. Heath-Kelly, C. & Jarvis, L. (Red). *CounterRadicalisation: Critical perspectives*. Hoboken: Taylor & Francis.

Kundnani, A. (2014). *The Muslims are coming! Islamophobia, extremism and the domestic war on terror*. Verso.

Larsson, Göran. (2021): Those Who Choose to Fight the Islamic State: Autobiographical Accounts of Western Volunteers, *Terrorism and Political Violence*. <https://doi.org/10.1080/09546553.2020.1837118>.

Löow, H. (2017). I gränlandet – Symbiosen mellan det organiserade och oorganiserade. i Gardell, M., Löow, H. & Dahlberg-Grundberg. (2017). *Den ensamme terroristen. Om lone wolves, näthat och brinnande flyktingförläggningar*. Stockholm: Ordfront.

Mattsson, C. (2019). Policing violent extremism: How the global war on terror meandered into local municipal policies in Sweden. *Sage Open*. Published online March 2019. <https://doi.org/10.1177%2F2158244019837462>.

Mattsson och Johansson (2020). *Den hatade andra. Vägar in i och utifrån nynazistiska rörelser*. Göteborg: Korpen.

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, (2017). *Handledning och rekommendationer för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan*. <https://www.cve.se/download/18.62c6cfa-2166eca5d70e413a/1552041258381/Nationella-Samordnaren-Folder-maj-2017-orginal.pdf>.

Neumann, P.R. (2008) Red. Introduction. I: Perspectives on Radicalisation and Political Violence – Papers from the First International Conference on Radicalisation and Political Violence, London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence. <https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2016/11/Perspectives-on-Radicalisation-Political-Violence.pdf>.

O'Donnell, A. (2015). Securitisation, Counterterrorism and the silencing of dissent: the educational implications of Prevent. *British Journal of Educational Studies*, 64 (1), 53–67.

Ragazzi, F. (2017). Students as suspects. The challenges of counter radicalisation policies in education in the Council of Europe member states. Strasbourg: Council of Europe.

Rambøll. (2021). Utvärdering av center mot våldsbejakande extremisms behovsanpassade stöd till kommuner. [hämtad 21-11-20] <https://cve.se/download/18.1f8c9903175f8b2aa-70d8a6/1622628076646/Ramboll%20%20utv%C3%A4rdering%20av%20CVEs%20behovsanpassade%20st%C3%B6d%20till%20kommuner.pdf>.

Regeringens direktiv, Dir. (2014:103). *En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Beslut vid regeringssammanträde den 26 juni 2014.

Regeringens skrivelse, 2011/12:44. *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/49bb8c/contentassets/441d6f98b4e-340d3a1a975d66c3e81f6/handlingsplan-for-att-varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism-skr.-20111244>.

Regeringens skrivelse, 2014/15:144. *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/4a3a91/contentassets/0ab-9597659f24c05a918caa7916b6048/skrivelse-141514400webb.pdf>.

Regeringen. SFS. (2010:1408). *Regeringsformen*.

Regeringen. SFS. (2001:453). *Socialtjänstlagen*.

Rieger, D., Frischlish, L. & Bente, G. (2017). Propaganda in an insecure, unstructured world: How Psychological uncertainty and authoritarian attitudes shape the evaluation of right-wing extremist internet propaganda. *Journal for deradicalization*. Spring/2017 Nr. 10. 203-229.

Schmid, A. P. (2013). Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: A conceptual discussion and literature review. Retrieved 2017-03-10 from <http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>.

Sedgwick, M. (2010). The Concept of Radicalization as a Source of Confusion. *Terrorism and Political Violence*, 22(4), 479–494.

Sivenbring, J. (2019). Democratic Dilemmas in Education Against Violent Extremism. In, Lunneblad, J. (ed). *Policing Schools: School Violence and the Juridification of youth*. Springer.

Sivenbring, J. & Andersson Malmros, R. (2019). *Mixing Logics – Multiagency Approaches in Policy for Countering Violent Extremism*. Gothenburg: the Segerstedt institute.

Sivenbring, J. Andersson Malmros, R. (2021). Collaboration in Hybrid Spaces: The Case of Nordic Efforts to Counter Violent Extremism. *Journal for deradicalization*. Winter 2021/22 (29), 54–91.

SOU (2016:92). Värna demokratin mot våldsbejakande extremism Nationell samordning och kommunernas ansvar. *Delbetänkande av Utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2017:110. (2017). Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hinder och möjligheter. Kulturdepartementet. Stockholm: Wolters Kluwers.

Statskontoret. (2018). *Utvärdering av regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism 2014–2017*. (2018:29). Kulturdepartementet. (SE).

Sveriges kommuner och landsting SKL. (2019). *Att hantera våldsbejakande extremism. Ansvar och juridiska förutsättningar för kommunen*. SKR.

Sveriges Kommuner och Landsting (2018). Råd vid lokaluthyrning. *Demokratiska aspekter vid nyttjande av kommunala lokaler*. SKR.

Säpo. (2020). Säkerhetspolisens årsbok 2019. Stockholm: Säkerhetspolisen. [hämtad 2022-08-12] <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.310a187117da376c6603190/1637581422822/Arsbok2019.pdf>.

Säpo. (2021). Säkerhetspolisens årsbok 2020. Stockholm: Säkerhetspolisen. [hämtad 2022-08-12] https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.310a187117da376c6601ddd/1637581090097/sakerhetspolisens_arsbok_2020.pdf.

Walker, W. E. (2000). Policy Analysis: A systematic approach to Supporting Policymaking in the Public Sector. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis* 9:11-27.

van San, M., Sieckelinck, S & de Winter, M. (2013). Ideals adrift: an educational approach to radicalization. *Ethics and Education*. Vol. 8, No. 3, 276–289.

Bilaga 1

Intervju med kommuner som inte tagit fram handlingsplan trots planer att göra så 2017

1. Stämmer det att ni inte har en handlingsplan?
2. 2017 uppgav ni att ni planerade för att ta fram en handlingsplan/lägesbild, hur har resonemanget om detta gått sedan dess?
3. Vem/vilka har tagit dessa beslut att genomföra, alternativt inte genomföra arbetet med en handlingsplan?

Bilaga 2

Intervju med kommuner som angett att de har lägesbild men ingen handlingsplan

1. Stämmer det att ni inte har en handlingsplan, men lägesbild?
2. 2017 uppgav ni att ni planerade för att ta fram en handlingsplan/lägesbild, hur har resonemanget gått sedan dess?
3. Varför blev det just en lägesbild?
4. Hur tas denna lägesbild fram?
5. Hur ofta revideras den?
6. Hur används lägesbilden?
7. Vem/vilka har tagit dessa beslut?

Bilaga 3

Exempel på listor med tecken som i planerna anges kunna förutspå radikaliserings

2019

De tecken som kan härleda till radikaliserings eller våldsbejakande extremism kan vara:

- › extremistiska uttalanden via webb och sociala medier
- › svart och vitt tänkande
- › spridning av våldsbejakande material
- › demonstrationer och sammandrabbningar
- › resor och möten som har radikaliseringsstecken
- › symboler och kläder
- › kriminella eller våldsbejakande vänner
- › avståndstagande från vänner, familj fritidsintressen
- › ändrade sociala mönster och beteenden
- › använder hot och våld. Begår hatbrott
- › utvecklar ett vapenintresse

(2020)

- Att individen vistas på sociala medier, hemsidor, läser böcker eller ser på film med våldsbejakande extremistiskt budskap.
- Att individen är inblandad i tydliga händelser eller situationer så som möten med extremistiska budskap, våldsamma sammandrabbningar eller upplopp.
- Att individen börjar omge sig med extremistiska symboler, klä sig enligt en viss grups dresskod eller tatuerar sig med särskilda budskap eller symboler.
- Att individen är inblandad i kriminalitet eller annan typ av allvarligt riskbeteende.
- Att individen ger uttryck för intoleranta åsikter, förkastar demokratiska principer, är övertygad om att de egna åsikterna är de enda riktiga, försöker argumentera och överbevisa andra.
- Att individen ger uttryck för konspirationsteorier, synen på andra som fiender, hat mot bestämda grupper exempelvis judar, muslimer, kapitalister, invandrare, homosexuella osv.
- Att individen argumenterar för absoluta lösningar, exempelvis att en viss grupp ska bort, att samhället ska sprängas osv.
- Att individen försöker legitimera sina åsikter genom att peka på missförhållanden i samhället eller världen.
- Att individen isolerar sig eller har dåliga relationer till familjen.
- Att individen börjar umgås med nya kompisar och har relationer till personer eller grupper som ger anledning till oro, exempelvis kopplingar till kriminalitet eller våldsbejakande extremism.
- Att individen väljer att lägga av med fritidsintressen och lämnar gamla kompisar och gäng.
- Att individen drastiskt förändrar sociala mönster. Kan vara både till synes bra och dåliga förändringar.

(2017)

När ska du oroa dig?

Exempel på riskbeteende

- › Att individen besöker hemsidor, läser böcker eller ser filmer med våldsbejakande extremistiskt budskap.
- › Att individen är inblandad i tydliga händelser eller situationer som våldsamma sammandrabbningar eller upplopp, möten med extremistiska budskap.
- › Att individen är inblandad i kriminalitet eller annan typ av allvarligt riskbeteende.

Exempel på åsikter

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

Exempel på förändringar i relationer

- › Isolerar sig eller har dåliga relationer till familjen.
- › Umgås med nya kompisar och har relationer till personer eller grupper som ger anledning till oro, t ex kopplingar till kriminalitet eller våldsbejakande extremism.
- › Läger av med fritidsintressen och lämnar gamla kompisar och gäng.
- › Drastiskt förändrar sociala mönster.

Vi har en plan

Kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism och lägesbilder 2022

Denna rapport är framarbetad av Segerstedtinstitutet på uppdrag av och i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Avsikten är att följa upp föregående undersökning av de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism från 2017. I denna uppföljning utgör resultatet från tidigare undersökning en utgångspunkt för att se över utvecklingen av de kommunala handlingsplanerna. Utöver utvecklingen och uppdateringen av handlingsplanerna fram till år 2021, studeras arbetet med att ta fram kommunala lägesbilder samt implementering och förankring i det praktiska arbetet i kommunerna. För att fördjupa kunskapen från den förra studien har också intervjuer gjorts med företrädare för ett antal kommuner.

Studien visar att bilden har förändrats och nyanserats något sedan 2017, och det är mer angeläget att de insatser som görs är anpassade och fungerar än att det finns en dokumenterad men daterad plan som tjänar ett symboliskt syfte mer än ett praktiskt.

ISBN 978-91-8047-063-6

Beställ eller ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner