



UPPSALA  
UNIVERSITET

UPPSALA UNIVERSITET  
Teologiska institutionen  
Religionshistoria och religionsbeteendevetenskap C, 15 hp  
VT, 2018  
Handledare: Gabriella Beer  
Betygsbestämmande lärare: Lena Roos

# **Att samverka kring våldsbej- kande extremism**

**en kvalitativ diskursanalys av svenska strategier och hand-  
lingsplaner**

Maria Öijen  
oijen.maria@gmail.com

# Abstract

This essay studies the discourse about cooperation with the civil society within strategies and action plans considering violent extremism produced by the Swedish state and four different Swedish municipalities. The study also considers if some special actor from the civil society is mentioned more often than others in terms of cooperation. The analysis is implemented through a critical discourse analysis according to Fairclough and contextualized through Deans version of Foucaults theory about governmentality. The result shows that the discourse about cooperation used by the Swedish state impacts on the discourse used by the municipalities even though the municipalities use less harsh and imperative formulations. Religious communities are mentioned more often than other actors in terms of cooperation partners even though the documents rarely specify what kind of religious community they mean. This can partly be explained through the concept of “violent extremism” which leads to problems in actual cooperation and to feelings of alienation and stigmatization within different communities, especially Muslim.

Nyckelord: samverkan, civilsamhälle, våldsbejakande extremism, diskurs, governmentality

## Innehållsförteckning

|  |    |
|--|----|
| Att samverka kring våldsbejakande extremism .....                          | 1  |
| en kvalitativ diskursanalys av svenska strategier och handlingsplaner..... | 1  |
| Kapitel 1 Inledning.....   | 4  |
| 1. Inledning.....  | 4  |
| 1.1. Syfte och mål.....  | 5  |
| 1.2. Frågeställning .....  | 5  |
| 1.3. Material .....  | 5  |
| 1.4. Metod och teori.....  | 6  |
| 1.4.1. Kritisk diskursanalys som metod.....                                | 6  |
| 1.4.2 Governmentality som teoretisk utgångspunkt .....                     | 7  |
| 1.5. Tidigare forskning .....  | 8  |
| 1.6. Avgränsning .....   | 12 |
| 1.7. Begrepp .....   | 12 |
| 1.8. Disposition.....  | 15 |
| Kapitel 2 Bakgrund .....   | 16 |
| 2.1. Bakgrund - arbete mot våldsbejakande extremism i Sverige .....        | 16 |
| Kapitel 3 Undersökning .....   | 19 |
| 3.1. Statlig nivå.....   | 19 |
| 3.1.1 Förebygga, förhindra, försvåra – 2014/15:146.....                    | 19 |
| 3.1.2. Nationell handlingsplan – 2011/12:44.....                           | 20 |
| 3.1.3. Nationell strategi mot våldsbejakande extremism.....                | 21 |
| 3.2. Kommunal nivå .....   | 21 |
| 3.2.1. Göteborg.....   | 22 |
| 3.2.2. Örebro.....   | 22 |
| 3.2.3. Malmö .....   | 23 |
| 3.2.4. Stockholm – Farsta.....   | 23 |
| 3.2.5. Stockholm – Rinkeby/Kista.....                                      | 24 |
| 3.2.6. Stockholm – Södermalm .....   | 25 |
| 3.3. Analys.....   | 25 |
| 3.3.1 Metodisk analys - stat.....  | 26 |
| 3.3.2. Metodisk analys – kommun.....                                       | 28 |
| 3.3.3. Jämförande analys .....   | 30 |
| 3.3.4 Governmentality – styrning utan tvång .....                          | 31 |
| Kapitel 4 Sammanfattning.....  | 32 |
| 4.1. Sammanfattning och slutsatser .....                                   | 32 |
| Käll- och litteraturförteckning.....                                       | 35 |
| Primärmaterial .....   | 35 |
| Sekundärmaterial.....  | 36 |

# Kapitel 1 Inledning

## 1. Inledning

Frågor om hur förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism ska genomföras är prioriterade och i högsta grad aktuella runt om i världen. Terrorattackerna i USA 2001 kan ses som en global startpunkt varifrån det förebyggande arbetet så småningom kommit att prioriteras parallellt med säkerhetspolitiska åtgärder. Sverige har genomgått samma utveckling, det förebyggande arbetet har gjorts till politik och ansvaret har succesivt flyttats från rättsvårdande myndigheter till kommunerna. Samverkan med civilsamhället beskrivs generellt som viktigt i arbetet mot våldsbejakande extremism. Motiven bakom detta kan förenklat sägas handla om tillgång och förtroende där aktörer i civilsamhället antas nå större framgång än myndigheter i arbetet med att nå ut till aktuella målgrupper.

Jag har arbetat statligt i snart 10 år och har många gånger slagits av hur svårt det kan vara att nå hela vägen fram och göra långsiktig skillnad som myndighetsperson. I ärenden där jag och mina kollegor samverkat med personer från andra myndigheter eller från civilsamhället upplever jag att vi vunnit större framgång, ju fler som sluter upp kring en person desto bättre blir oftast den långsiktiga effekten. Utifrån min bakgrund och ett religionshistoriskt intresse har min studie vuxit fram. Inledningsvis var jag intresserad av att studera hur samverkan fungerar i praktiken i det förebyggande arbetet mot islamism men insåg allt eftersom att en bra utgångspunkt för en uppsats på C-nivå var att titta på hur samverkan beskrivs i handlingsplaner som behandlar arbetet mot våldsbejakande extremism. Mitt material har bestått i aktuella skrivelser och handlingsplaner från stat och kommun utifrån vilka jag analyserat diskursen om samverkan.

Meningen med studien har dels varit att belysa hur diskursen kring samverkan förs på statlig respektive kommunal nivå, att jämföra dessa diskurser och analysera på hur antaganden och problematiseringar om samverkan spelar in och dels att sätta in diskurserna i en kontext med hjälp av det teoretiska ramverket om governmentality. Ett fungerande och effektivt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism är en stor utmaning för det svenska samhället. Jag menar att det därför är viktigt att utvärdera och analysera hur strategier och metoder formuleras och vilka effekter dessa formuleringar kan tänkas få.

## 1.1. Syfte och mål

Syftet med studien är att undersöka diskursen i skrivelser och handlingsplaner upprättade av svenska myndigheter kring samverkan med civilsamhället i arbetet mot religiös och politisk våldsbejakande extremism. Vidare syftar studien till att se hur diskurser och antaganden i texterna kan förstås med hjälp av Mitchell Deans utveckling av Foucaults teori om governmentality.

För att uppnå studiens syfte har handlingsplaner och skrivelser som behandlar arbetet mot våldsbejakande extremism på statlig och kommunal nivå i Sverige analyserats. Handlingsplaner och rapporter från regeringen, från den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism samt från fyra kommuner har inkluderats i studien.

## 1.2. Frågeställning

Huvudfrågeställning:

*Hur förs diskursen om samverkan med civilsamhället i statliga och kommunala handlingsplaner som behandlar arbetet mot religiös och politisk våldsbejakande extremism?*

Underfrågeställningar:

*Nämns samverkan med någon särskild aktör oftare än andra och i så fall hur och varför?*

*Hur kan diskursen om samverkan förstås utifrån Mitchell Deans utveckling av Foucaults teori om governmentality?*

## 1.3. Material

Studiens primärkällor utgörs av ett urval av statliga och kommunala handlingsplaner som behandlar arbetet mot våldsbejakande extremism. På det statliga planet har tre skrivelser valts ut för analys, *Förebygga, förhindra, försvåra, den svenska strategin mot terrorism*<sup>1</sup>, *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*<sup>2</sup> samt *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism*<sup>3</sup>. De två första dokumenten är skrivelser från regeringen som behandlar våldsbejakande extremism och terrorism. Enligt regeringens hemsida är ”en skrivelse är ett meddelande från regeringen till riksdagen om hur man ser på en viss fråga eller hur man har arbetat eller planerar att arbeta med ett visst politikområde. Den innehåller inget förslag till riksdagsbeslut”.<sup>4</sup> Det tredje dokumentet är upprättat av den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (Nationella samordnaren). Vidare omfattar studiens undersökning handlingsplaner från fyra olika kommuner. Det finns 290 kommuner i Sverige där Göteborg, Örebro, Malmö och Stockholm valts ut utifrån att de har

---

<sup>1</sup> Regeringens skrivelse 2014/15:146, Förebygga, förhindra, försvåra – den svenska strategin mot terrorism (2014).

<sup>2</sup> Regeringens skrivelse 2011/12:44, Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (2011).

<sup>3</sup> Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, Nationell strategi mot våldsbejakande extremism (2016).

<sup>4</sup> Regeringen, skrivelse, hämtad 2018-03-21.

tagit fram handlingsplaner och att de har haft anledning att hantera våldsbejakande extremism. I Stockholms kommun har man upprättat handlingsplaner på stadsdelsnivå istället för på kommunal nivå, med anledning av detta inkluderas handlingsplaner från tre stadsdelar i Stockholm nämligen Farsta, Rinkeby/Kista och Södermalm.

## 1.4. Metod och teori

Studien har genomförts kvalitativt genom en fallstudie. Fallstudier innebär djupgående undersökningar av program eller processer och Creswell beskriver fallstudier som ett beprövat tillvägagångssätt inom kvalitativ forskning. En fallstudie är enligt Creswell knuten till aktiviteter under en bestämd tidsperiod.<sup>5</sup> För denna studie har specifikt material valts ut i syfte att undersöka diskurser i program för arbetet mot våldsbejakande extremism skapade av svenska myndigheter mellan år 2011 och 2017. Materialet har analyserats utifrån Norman Faircloughs kritiska diskursanalys och studiens teoretiska utgångspunkter har hämtats från Mitchell Deans vidareutveckling av Michel Foucaults teori om governmentality.

### 1.4.1. Kritisk diskursanalys som metod

Begreppet ”diskurs” beskrivs av Winther/Jørgensen och Phillips som ett bestämt sätt att tala om och förstå världen, en idé om att språket är strukturerat i olika mönster som vi följer när vi agerar inom olika sociala domäner. I förlängningen menar man att diskursen aldrig kan vara helt neutral utan att den snarare spelar en aktiv roll i hur vi skapar och förändrar vår omvärld, våra identiteter och sociala relationer. ”Diskursanalys” beskrivs som ett sätt att analysera dessa mönster.<sup>6</sup> I likhet med denna beskrivning menar Phillips och Hardy att den sociala verkligheten produceras och blir verklig genom diskurser och att man inte kan förstå social interaktion utan att ta hänsyn till de diskurser som ger den mening.<sup>7</sup> Den kritiska diskursanalysen är en av många teorier inom fältet för diskursanalys och den lämpar sig för undersökningar av kommunikationsprocesser i olika sociala sammanhang, exempelvis för institutioners förhållande till samhällsliga utvecklingstendenser.<sup>8</sup> Enligt Hjelm används den kritiska diskursanalysen till att granska och analysera makt och skapandet av ideologier genom förda diskurser. I analysen ingår att titta efter sådant som inte omnämns i texten som konstateranden och antaganden som tar något för givet.<sup>9</sup> Utgångspunkten om att en viss diskurs påverkar utvecklingen i ett samhälle ligger nära denna studies frågeställning där diskursen om samverkan undersöks. Antaganden om samverkan som en effektiv metod i arbetet mot våldsbejakande extremism analyseras också. Då de analyserade dokumenten hämtats från statlig och kommunal nivå har det även varit möjligt att analysera hur diskursen överförs från statliga till kommunala dokument.

---

<sup>5</sup> John W. Creswell, *Research design, qualitative, quantitative and mixed methods approaches*, Third edition, vol. 2009 (London: Sage Publications Ltd, u.å.), s. 13.

<sup>6</sup> Marianne Winther Jørgensen, Phillips Louise, *Diskursanalys som teori och metod*, vol. 2000 (Lund: Studentlitteratur, u.å.), s. 7.

<sup>7</sup> Nelson Phillips, Hardy Cynthia, *Discourse analysis, Investigating processes of social construction*, vol. 2002 (London: Sage Publications Ltd, u.å.), s. 3.

<sup>8</sup> Winther Jørgensen, Phillips, *Diskursanalys som teori och metod*, s. 8.

<sup>9</sup> Michael Strausberg, Engler Steven, *The Routledge Handbook of Research Methods in the Study of Religion*, vol. 2011 (Oxon: Routledge, u.å.), s. 140-142.

Fairclough definierar diskurser som ”ett sätt att tala som ger betydelse åt upplevelser utifrån ett bestämt perspektiv”<sup>10</sup>. Hans kritiska diskursanalys vilar på en socialkonstruktionistisk grund som i sin tur bygger på fyra premisser enligt Vivien Burr. För denna studie är Burrs tankar om objektivitet och struktur relevanta. Burr menar att människans kunskaper om världen aldrig kan betraktas som objektiva sanningar, snarare ska sanningarna ses som produkter av vårt sätt att kategorisera världen. Vidare påverkas vårt sätt att kategorisera av de historiska och kulturella kontexter vi lever i vilket betyder att sanningarna i viss mån alltid är tillfälliga. Uppfattningar om vad som är sant eller falskt påverkas också av våra relationer till andra människor och Burr menar att kunskap skapas i social interaktion där man bygger upp gemensamma sanningar och världsbilder. Den sociala konstruktionen av sanningar och kunskap får konkreta sociala konsekvenser genom att vissa handlingar blir naturliga och andra otänkbara.<sup>11</sup> Inom diskursanalysen anser man att diskursen ska ses som grundläggande för den sociala världen vilket gör att den sociala världen aldrig separeras från diskurserna som förs i den.<sup>12</sup> Detta poängteras i Faircloughs kritiska diskursanalys där diskursen ses som på samma gång konstituerande och konstituerad för och av sociala praktiker, diskursen är med andra ord på en och samma gång formande och speglade av sociala strukturer och processer.<sup>13</sup> Vidare menar Fairclough att olika diskurser använder olika sätt för att bekräfta sina egna påståenden som om de vore sanningar, exempelvis att lägga fram tolkningar kategoriskt som om de vore fakta.<sup>14</sup>

Det centrala målet med kritisk diskursanalys är att kartlägga förbindelsen mellan språkbruk och social praktik. En analys utifrån Faircloughs kritiska diskursanalys innebär en analys av textens egenskaper, hur texten producerats utifrån redan existerande diskurser och hur textmottagaren konsumerar och tolkar texten (den diskursiva praktiken) samt överväganden om hur den diskursiva praktiken påverkar den existerande diskursordningen (den sociala praktiken). På detta sätt kan man avgöra vilka konsekvenser den diskursiva praktiken har för den bredare sociala praktiken.<sup>15</sup> I denna studie har texter i aktuella dokument först analyserats och sammanfattats utifrån studiens frågeställningar och nyckelbegrepp<sup>16</sup> sedan har texterna analyserats för att identifiera bakomliggande diskurser och skapade av diskursiva och sociala praktiker. Analysen innehåller också en jämförelse mellan statlig och kommunal nivå och en analys av hur sanningsanspråk och antaganden om samverkan problematiserats.

## 1.4.2 Governmentality som teoretisk utgångspunkt

Governmentality förklarar enligt Dean hur våra uppfattningar om oss själva hänger samman med de sätt på vilka vi styrs och blir styrda. Hur vi försöker styra oss själva och andra kopplas genom teorin till hur dessa aspekter används av och återspeglas i myndigheters formuleringar av kunskap som sanning. Syftet med en analys av governmentality är att studera hur myndigheter formar attityder och beteenden hos

---

<sup>10</sup> Winther Jörgensen, Phillips, *Diskursanalys som teori och metod*, s. 72.

<sup>11</sup> Winther Jörgensen, Phillips, s. 11–12.

<sup>12</sup> Phillips, Hardy, *Discourse analysis, Investigating processes of social construction*, s. 6.

<sup>13</sup> Winther Jörgensen, Phillips, *Diskursanalys som teori och metod*, s. 68–69.

<sup>14</sup> Winther Jörgensen, Phillips, s. 87–88.

<sup>15</sup> Winther Jörgensen, Phillips, s. 74–76.

<sup>16</sup> Studiens nyckelbegrepp: samverka, civilsamhälle, aktör, förening, trossamfund, våldsbejakande, extremist, terrorist och radikal.

individer utifrån vissa normer som man vill ska gälla i samhället utan användande av hårda, disciplinära verktyg.<sup>17</sup> Governmentality kan alltså ses som ett sätt att leda karakteriserat av styrning genom individers utövande av fria och egna val snarare än genom kontroll och förbud.<sup>18</sup>

Diskursen beskrivs som viktig för Foucaults teori om governmentality och han menar att kunskap formar och formas av diskurser. Han beskriver bland annat diskursens relation till utveckling där han menar att diskursen alltid måste ta hänsyn till samtiden för att hitta sin plats och formulera sin mening. Olika samtider ses som tidsbegränsade kunskapsregimer där diskurser formuleras, förstärks och omformuleras.<sup>19</sup> Foucault menar att diskurser i sig aldrig kan ses som sanningar utan att de istället ska betraktas som diskursiva konstruktioner under en viss kunskapsregim. Staten ses som en av många aktörer med makt att skapa diskurser.<sup>20</sup>

Dean beskriver governmentality utifrån ”regimes of practices” och ”conduct of conduct”. Han menar att en analys av styrande och ledning enligt Foucaults teori ska ses som en analys av organiserade praktiker genom vilka vi blir styrda och styr oss själva. De organiserade praktikerna motsvarar olika ”regimes of practices” vilka är delaktiga i processer där man producerar och reformerar kunskap, sanning och rationalitet. Dean menar att en analys av en regim utifrån detta måste ta hänsyn till regimens förhållande till olika sociala, kulturella och politiska processer där kunskap och sanningar skapas.<sup>21</sup> Den andra delen av Deans beskrivning utgår från ”conduct of conduct” vilket beskrivs som en länk mellan regimen och individen. Regimen och individen kopplas samman genom de av regimens praktiker som försöker forma individen utifrån individens egna behov och drivkrafter, något som fungerar på motsvarande sätt för grupper i samhället. På så sätt kan denna form av styrning ses som en utövning av statens makt som även involverar individers styrning av sig själva. Praktikerna ses som en mjukare form av styrning där staten vill få individer eller grupper att agera i enighet med värderade normer utan tvång.<sup>22</sup>

Dessa delar av teorin har använts i studiens analys för att sätta in studien i en vidare kontext samt för att belysa drivkrafter bakom skrivelsernas och handlingsplanernas upplägg.

## 1.5. Tidigare forskning

Inför denna studie har särskilt fokus legat på andra studier som analyserat statligt arbete mot våldsbejakade extremism i kombination med studier om hur statlig och kommunal samverkan med civilsamhället används och fungerar. Den forskning som lyfts fram under denna del har till stor del utförts i en svensk kontext med undantag för Lindekildes studie från Danmark, Nederländerna och Storbritannien. De tre inledande studierna som refereras till har utförts av personer som är

---

<sup>17</sup> Mitchell Dean, *Governmentality Power and rule in modern society, 2nd edition*, vol. 2010 (London: Sage Publications Ltd, u.å.), s. 14.

<sup>18</sup> Lasse Lindekilde, Neo-Liberal Governing of “Radicals”: Danish Radicalization Prevention Policies and Potential Iatrogenic Effects, *International Journal of Conflict and Violence (IJCV)* 6, nr 1 (27 februari 2012): 109–25, s. 111.

<sup>19</sup> Dean, *Governmentality Power and rule in modern society, 2nd edition*, s. 13-14.

<sup>20</sup> Dean, s. 24-26.

<sup>21</sup> Dean, s. 27-28.

<sup>22</sup> Dean, s. 20.



verksamma vid Segerstedtinstitutet. Segerstedtinstitutet inrättades under 2015 vid Göteborgs universitet och har ett nationellt ansvar som resurscentrum för frågor som berör våldsutövande ideologier och strukturer samt rasistiska organisationer.<sup>23</sup>

*Från ord till handlingsplan – en rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism*<sup>24</sup> har utarbetats av Segerstedtinstitutet på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL). Rapportens syfte är att analysera och beskriva utvecklandet av kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism. Samverkan är det tema som enligt studien betonas mest frekvent i handlingsplanerna, i 104 av de 127 handlingsplanerna lyfts civilsamhället fram som en viktig samverkanspartner.<sup>25</sup> Samverkan med civilsamhället motiveras framförallt utifrån civilsamhällets tillgång till specifika målgrupper, civilsamhällets kunskap i frågor som enskilda tjänstemän inte har koll på och civilsamhällets förmåga att skapa delaktighet.<sup>26</sup> Enligt rapporten innehåller 87 av de 127 studerade handlingsplanerna uppgifter om att man samverkar eller ska samverka med trossamfund. Trossamfund anses vara viktiga då de kommer i kontakt med målgruppen ”religiösa individer”. I de fall man nämner vilken typ av trossamfund som avses rör det sig främst om muslimska samfund även om Svenska kyrkan återkommer i ett antal handlingsplaner.<sup>27</sup> Vidare nämns civilsamhället och trossamfund som en viktig aktör i arbetet med att stötta anhöriga.<sup>28</sup>

Rapporten beskriver statens relation till kommunerna och menar att så kallad ”mjuk styrning” blivit allt mer vanlig i statens styrning över kommunernas verksamhet. Mjuk styrning innebär att staten styr genom andra medel än lagstiftning.<sup>29</sup> Det statliga ansvarsutkrävandet gentemot kommunerna att förebygga våldsbejakande extremism har stegvis ökat sedan 2011 men detta utan att man använt lagstiftning som styrmedel.<sup>30</sup> Snarare menar man i studien att den Nationella samordnaren genom en övertalande strategi fått kommunerna att utveckla sitt arbete och upprätta handlingsplaner.<sup>31</sup> I rapportens avslutande diskussion menar man att skapandet av lokala handlingsplaner är ett steg framåt men att en grundläggande brist på kunskap om lokala förutsättningar skapar frågetecken kring viken effekt planerna kan tänkas ha. En möjlig förklaring till denna brist är enligt rapporten den tidspress som handlingsplanernas framtagande förknippas med och avsaknaden av kompetens på kommunal nivå.<sup>32</sup>

*Samverkan i demokratins försvar – en studie om offentliga sektorn, civilsamhället och arbetet mot våldsbejakande extremism*<sup>33</sup> har undersökt varför den offentliga sektorn vill samverka med civilsamhället i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Studien skiljer på säkerhetspolitiskt och socialpolitiskt/förebyggande arbete, det är inom det senare som den offentliga sektorns samverkan

<sup>23</sup> Segerstedtinstitutet, hämtad: 2018-04-11.

<sup>24</sup> Robin Andersson Malmros, Mattson Christer, *Från ord till handlingsplan - en rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakade extremism*, Sveriges kommuner och landsting, 2017.

<sup>25</sup> Andersson Malmros, Mattson, s. 59–60.

<sup>26</sup> Andersson Malmros, Mattson, s. 62.

<sup>27</sup> Andersson Malmros, Mattson, s. 48.

<sup>28</sup> Andersson Malmros, Mattson, s. 49.

<sup>29</sup> Andersson Malmros, Mattson, s. 21.

<sup>30</sup> Andersson Malmros, Mattson, s. 64.

<sup>31</sup> Andersson Malmros, Mattson, s. 22.

<sup>32</sup> Andersson Malmros, Mattson, s. 73.

<sup>33</sup> Robin Andersson, *Samverkan i Demokratins Försvar - En Studie Om Den Offentliga Sektorn, Civilsamhället Och Arbetet Mot Våldsbejakande Extremism*, Göteborgs universitet, 2016.

med civilsamhället kommit att spela en central roll i arbetet mot våldsbejakande extremism.<sup>34</sup> I studien konstateras att det föreligger en brist på empiriskt underbyggda teorier inom forskning kring radikaliserings, extremism och terrorism. Detta till trots har många statliga organ, som svenska staten och kommunerna, tagit fram omfattande policys för att bekämpa radikaliserings och extremism. Policydokumenten bygger enligt studien i ytterst få fall på forskning, istället menar man att det är politiska uppfattningar som fått styra.<sup>35</sup> En liknande bild förmedlas kring det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism där forskningen kring vad som egentligen fungerar är svag. Detta kan delvis förklaras genom ”uppenbara mätproblem”, om det förebyggande arbetet lyckas sker inga terrorattacker och det är en utmaning att påvisa att dessa ”ickehändelser” beror på en viss förebyggande insats.<sup>36</sup>

Studiens resonemang om varför det anses viktigt att samverka är utförligt och i huvudsak menar man att samverkan motiveras som en förutsättning för att lösa komplexa problem. Vidare lyfts samverkan fram som viktigt inom områden där kommunen saknar resurser eller kompetens eller i syfte att skapa kontakt med människor som offentlig sektor har svårt att nå ut till. Att samverkan blivit ”modernt” påverkar också, en utveckling som man menar drivs på av staten genom bland annat bidrag till olika samverkansprojekt.<sup>37</sup> Dock konstateras att samverkan mellan offentlig sektor och civilsamhälle inte är särskilt utbredd på lokal nivå, i vissa kommuner finns inget systematiskt samverkansarbete. Detta beror enligt studien på att man saknar utarbetade former för samverkan samt på problem med etiketteringen av arbetet mot våldsbejakande extremism.<sup>38</sup> Problem med arbetets etikettering kopplas till ”våldsbejakande extremism” som begrepp vilket enligt studien visat sig vara särskilt problematiskt i relation till det muslimska civilsamhället där många organisationer känt sig stigmatiserade och utpekade. Begreppet står i kontrast till att medlemmar inte upplever sig själva som potentiella extremister, en organisation som inleder samverkan med kommunen riskerar därför att tappa medlemmar.<sup>39</sup>

*Socialt arbete, pedagogik och arbete mot så kallad våldsbejakande extremism – en översyn* baseras på en översyn av rekommendationer och andra dokument som riktas mot ”första linjen” i arbetet mot våldsbejakande extremism.<sup>40</sup> ”Första linjen” definieras som de personer som kommer i direktkontakt med individer som kan anses vara i riskzonen för att radikaliseras och Herz analyserar hur denna kategori av professionella bör arbeta för att förebygga våldsbejakande extremism enligt forskningsmässiga komponenter. Herz menar att det är viktigare att titta på specifika komponenter som ingår i framgångsrikt arbete stället för att endast se till metodval. Totalt lyfts sex olika komponenter fram, att involvera anhöriga och civilsamhället i arbetet samt att arbeta med en lokal förankring ingår bland dessa.<sup>41</sup> Civilsamhällets lokala förankring beskrivs som viktig i arbetet med att hitta vägar till de målgrupper som anses vara i risk för eller redan är radikaliserade, aktörer som lyfts fram är föreningar och församlingar. Generella beskrivningar av föreningar eller församlingar i handlingsplaner motsvarar enligt studien oftast muslimska

---

<sup>34</sup> Andersson, s. 1.

<sup>35</sup> Andersson, s. 20.

<sup>36</sup> Andersson, s. 22.

<sup>37</sup> Andersson, s. 28.

<sup>38</sup> Andersson, s. 52.

<sup>39</sup> Andersson, s. 53.

<sup>40</sup> Marcus Herz, *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism - en översyn* (Göteborg: Segerstedtinstitutet, 2016).

<sup>41</sup> Herz, s. 16.

sådana.<sup>42</sup> Civilsamhället lyfts även fram i arbetet med avhoppare, här menar man att ansvaret för avhopparverksamhet med fördel bör ligga på civilsamhället då avhoppare kan dra sig för att kontakta en myndighet av rädsla för straff eller andra disciplinära åtgärder.<sup>43</sup> Studien riktar viss kritik mot hur arbetet mot våldsbejakande extremism är beskrivet i de dokument som analyserats. Bland annat menar man att det förebyggande arbetet med nuvarande rekommendationer riskerar att karakteriseras av övervakning och andra disciplinerande åtgärder istället för att fokusera på sociala och pedagogiska aspekter i arbetet. Det senare alternativet bör enligt Herz vara grundläggande i det förebyggande arbetet kombinerat med mål om demokratiska, sociala och mänskliga rättigheter för alla.<sup>44</sup>

I *Introduction: Assessing the Effectiveness of Counter-Radicalisation Policies in Northwestern Europe* analyserar Lindekilde effektiviteten i nordvästeuropeisk policy för att motverka radikaliserings.<sup>45</sup> Lindekilde menar att det förebyggande arbetet mot radikaliserings och extremism bör ses som ett relativt nytt fenomen som uppstått i efterdyningarna av 11e septemberattackerna 2001. Det förebyggande arbetet beskrivs som en kombination mellan säkerhetspolicy och socialpolitisk policy och Lindekilde menar att arbetet ofta går ut på att identifiera individer i riskzonen genom övervakning för att sedan övergå i socialt arbete som integration och inkludering.<sup>46</sup> Den policy som analyserats karakteriseras av alternativ eller incitament för att få medborgare att göra egna val i en föredragen riktning. Exempel på sådana initiativ är inkluderande arbete riktat mot unga muslimer, dialog med muslimska samfund samt program som arbetar för ökad sammanhållning i civilsamhället.<sup>47</sup>

Lindekilde lyfter fram olika faktorer som han menar påverkar effektiviteten i det förebyggande arbetet på ett negativt sätt. En av dessa faktorer handlar om den förda diskursen i policydokumenten och mottagandet av diskursen bland de fokusgrupper som arbetet vänder sig till. Lindekilde menar att diskursen till stor del kretsar kring islamistisk extremism och att den tenderar att problematisera hela samhällen istället för att rikta in sig på det fåtal individer som kan räknas som extremistiska. Hela muslimska samhällen riskerar på grund av detta att misstänkliggöras med stigmatisering och kontraproduktivitet som följd.<sup>48</sup> I arbetet med att engagera fokusgrupper och samhällen är det viktigt att hitta en balans mellan tolerans för olika attityder och säkerhetsarbete, Lindekilde menar att detta kan appliceras på den förda dialogen som bör verka sammanhållande och enligt demokratiska principer.<sup>49</sup>

I flera av studierna poängteras att det saknas forskning och underbyggda teorier om våldsbejakande extremism och radikaliserings samt om det förebyggande arbetets metoder. Risker och antaganden kring samverkan problematiseras och kombineras med resonemang om diskursens påverkan där begreppet våldsbejakande extremism spelar in. Ett för stort fokus på samverkan riskerar enligt flera av studierna att forcera fram kontraproduktivitet i det förebyggande arbetet.

---

<sup>42</sup> Herz, s. 20–21.

<sup>43</sup> Herz, s. 25.

<sup>44</sup> Herz, s. 62–63.

<sup>45</sup> Lasse Lindekilde, *Introduction: Assessing the Effectiveness of Counter-Radicalisation Policies in Northwestern Europe*, *Critical Studies on Terrorism* 5, nr 3 (december 2012): 335–44.

<sup>46</sup> Lindekilde, s. 337.

<sup>47</sup> Lindekilde, s. 338.

<sup>48</sup> Lindekilde, s. 339.

<sup>49</sup> Lindekilde, s. 341.

## 1.6. Avgränsning

För studien har jag valt att fokusera på vad statliga och kommunala handlingsplaner och rapporter säger om samverkan i arbetet mot våldsbejakande extremism. Eftersom detta är en uppsats på C-nivå har endast befintligt material ingått i studien, att samla in material från aktörer och grupper inom civilsamhället samt att följa upp effekten av det faktiska arbetet hanteras inte inom ramen för uppsatsen.

Urvalet av material har baserats på aktualitet och tillgång. De statliga dokument som valts ut har bedömts vara aktuella och viktiga styrdokument och de kommunala handlingsplanerna har valts ut baserat på just aktualitet och tillgång. De fyra utvalda kommunerna har antingen en stor befolkning med uttalade problembilder kring extremism (Göteborg, Malmö, Stockholm) alternativt en uttalad problembild i ett specifikt område i kommunen (Örebro). Utifrån kontakter med flertalet andra kommuner är min uppfattning att det finns ett visst motstånd till formatet ”handlingsplan” och detta särskilt då man inte upplever sig ha några direkta problem med våldsbejakande extremism. Detta kan förklara varför inte alla utformat aktuella handlingsplaner och kan även ses som en förklaring till urvalet för denna uppsats.

Inledningsvis tänkte jag samla in material från 1990- och 1970-talet för att sedan jämföra detta med aktuellt material. Det material som utformats tidigare än 2000-talet och som fanns att tillgå var ett fåtal statliga dokument. I kontakter med kommunerna uttryckte de att ansvaret för arbetet mot våldsbejakande extremism hamnat på deras bord först i samband med inrättandet av den Nationella samordnaren 2014 och att de därför inte hade några tidigare handlingsplaner.

## 1.7. Begrepp

I de analyserade dokumenten är flera begrepp och definitioner återkommande, innebörden av dessa kan variera från fall till fall beroende på bland annat textförfattare, syfte och intention. För denna studie är särskilt fyra begrepp relevanta utifrån studiens syfte och frågeställning: samverkan, civilsamhälle, religiös extremism och politisk extremism. Utöver dessa är islamistisk, våldsbejakande, radikaliserings och terrorism begrepp som återkommer i texterna, även dessa definieras.

**Samverkan** definieras av Nationalencyklopedin som att ”handla eller fungera gemensamt för ett visst syfte”.<sup>50</sup> Olsson beskriver samverkan mellan kommun och organisationer från civilsamhället som påverkad av olika maktaspekter. Olsson menar att samverkan där kommunen besitter all makt leder till att organisationer riskerar att tappa sin särprägel, en nyckel till gynnsamma förutsättningar för samverkan är därför att skapa jämbördiga maktförhållanden. Den frivilliga organisationen är dock inte maktlös, den kan alltid välja att inte ingå i samverkan med kommunen. Samverkan har utvecklats till att bli något av ett modeord och kan enligt Olsson bedrivas på alla kommunala områden, troligt är dock att kommunen samverkar oftare inom områden där den saknar tradition och profession av att utföra arbetet.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Nationalencyklopedin, samverkan, hämtad: 2018-04-24.

<sup>51</sup> Lars-Erik Olsson, På olika villkor Samverkan mellan kommun och frivillig organisation, *Forskningsavdelningens arbetsrapportserie NR 12, Ersta Sköndal högskola*, s. 23 & 47.

I *Palett för ett stärkt civilsamhälle* definieras det **civila samhället** som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen”. Exempel på aktörer inom civilsamhället är enligt utredningen ideella föreningar, trossamfund, stiftelser och nätverk. Dessa aktörer kan generellt sägas bedrivas i allmännyttigt syfte eller med syfte att möta behov bland sina medlemmar och de agerar ofta med en ideologisk medvetenhet.<sup>52</sup> Enligt Nationalencyklopedin definieras civilsamhälle som en ”samlade beteckning för den sfär i demokratiska samhällen som består av frivilliga sammanslutningar mellan individer [...] som är självständiga från staten”.<sup>53</sup>

Flera av de analyserade dokumenten hänvisar till Säkerhetspolisens (SÄPO) definition av **extremism** som lyder ”rörelser, ideologier eller individer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning” eller ”företeelsen där individer använder extrema metoder för att förändra samhället i önskad riktning”. Extremism förekommer både inom den politiska och religiösa sfären<sup>54</sup> och enligt SÄPO:s årsbok för 2017 är tre extremistmiljöer aktiva i Sverige: den våldsbejakande islamistiska miljön, vit makt-miljön och den autonoma miljön.<sup>55</sup>

Definitionen av **religiös extremism** utgår i denna studie från en funktionell religionsdefinition enligt Milton Yinger. Yingers definition är enligt Furseth och Repstad något smal men jag menar att den ändå är passade för denna studie. Yinger definierar religionen som ”ett system av trosföreställningar och praxisformer som människor får hjälp av för att kämpa med de djupaste problemen i den mänskliga tillvaron”. Vidare nämner Yinger en rad problem som han menar att religionen försöker lösa, bland annat att religionen fungerar som en hjälp med att hantera upplevda ”krafter som hotar vårt fortsatta liv och vår tillvaro i de grupper vi ingår i”.<sup>56</sup> SÄPO:s definitioner av extremismmiljöerna i Sverige är gruppbetonad och de menar att man agerar i syfte att förändra samhället och göra det bättre för dem som ingår i miljön.<sup>57</sup> Schmid menar att extremister tenderar att vara rigida med en svartvit världsbild där man antingen ingår i gruppen eller står utanför.<sup>58</sup> Den funktionalistiska religionsdefinitionen kan användas för att förklara religiös extremism då religionen används för att kämpa mot problem och krafter som hotar de grupper extremisterna ingår i.

**Politisk extremism** utgörs i Sverige av vit makt-miljön och den autonoma miljön<sup>59</sup> där vit makt-miljön baseras på en ideologi om ett ”etniskt homogent samhälle” och den autonoma miljön på en socialistisk ideologi om det klasslösa samhället.<sup>60</sup> Den politiska extremismen kan på ett liknande sätt som den religiösa kopplas till

---

<sup>52</sup> Dan Eriksson, *Palett för ett stärkt civilsamhälle: betänkande*, Statens offentliga utredningar, 2016:13 (Stockholm: Wolters Kluwer, 2016), s. 54.

<sup>53</sup> Nationalencyklopedin, *civilsamhälle*, hämtad: 2018-04-24.

<sup>54</sup> Säkerhetspolisens, *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*. (Stockholm: Säkerhetspolisens, 2010), s. 27.

<sup>55</sup> Säkerhetspolisens, *Säkerhetspolisens årsbok 2017*, s. 62.

<sup>56</sup> Inger Furseth, Repstad Pål, *Religionssociologi - en introduktion*, vol. 2005 (Malmö: Liber, u.å.), s. 34–35.

<sup>57</sup> Säkerhetspolisens, *Säkerhetspolisens årsbok 2017*, s. 62.

<sup>58</sup> Alex Schmid, *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, *Terrorism and Counter-Terrorism Studies*, 2013, s. 10.

<sup>59</sup> Säkerhetspolisens, *Säkerhetspolisens årsbok 2017*, s. 62.

<sup>60</sup> Herz, *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism - en översyn*, s. 10-11.

funktionalism men då med utgångspunkt i ideologierna. Ideologierna kan ses som en hjälp med att hantera problem i tillvaron och hot mot den egna gruppen.

Begreppet **islamistisk** kommer från ordet islamism. SÄPO definierar islamism i relation till islamsk där det senare är beskrivande för människor som bekänner sig till islam, muslimer, och det tidigare beskriver ett synsätt där islam uppfattas som en hel samhällsordning med politiska perspektiv. Begreppet islamistisk ska därmed ses som relativt brett, det innefattar allt från personer som accepterar existerande parlamentariska system till dem som helt tar avstånd från sekulära politiska system.<sup>61</sup> Fazlhashemi använder sig av en liknande förklaring, han definierar islamism som politisk islam och menar att begreppet kan förklaras utifrån den utveckling som muslimska länder genomgått i modern tid. Som ett svar på de strukturella kriser som drabbade många muslimska länder efter första världskriget ansåg vissa muslimska tänkare att en återgång till ursprunglig islam var den enda tänkbara vägen framåt. Gemensamt för dagens islamistiska rörelser är enligt Fazlhashemi att de på ett eller annat sätt vill islamisera samhället efter den specifika tolkning av islam som rörelsen ger uttryck för. Det viktigaste i denna utveckling är enligt islamisterna politisk islamisering, skapandet av en islamisk stat samt juridisk islamisering genom införandet av sharialagar.<sup>62</sup>

**Våldsbejakade extremism** definieras av SÄPO som accepterande, stödjande eller utövande av ”ideologiskt motiverat våld för att främja en sak”. Att vara våldsbejakande ska inte förväxlas med att vara våldsbenägen då våldsbejakande kan innebära ett stöd till våldshandlingar som andra begår, trots att individen själv aldrig utövar våld.<sup>63</sup>

SÄPO definierar **radikalisering** som ”den process som leder till att en person eller en grupp stödjer eller utövar ideologiskt motiverat våld för att främja en sak”.<sup>64</sup> Schmid problematiserar begreppet och menar att radikaliseringsprocessen aldrig kan förstås för sig självt utan alltid måste sättas in i en kontext. En definition som man använt inom EU lyder ”en socialisation till extremism som yttrar sig i terrorism”. Schmid utvecklar denna definition och menar att det rör sig om en individ som förflyttar sig från en normalitetsposition inom den demokratiska gemenskapen i riktning mot en extremistisk position där det anses vara okej att använda våld för att attackera det demokratiska samhället.<sup>65</sup>

**Terrorism** definieras i *Förebygga, förhindra, försvåra* som en extrem form av våldsbejakande extremism som hotar internationell och nationell fred och säkerhet samt våra grundläggande fri och rättigheter.<sup>66</sup> Lodenius definierar terrorism som handlingar motiverade av tankar om att idéer står över människovärdet. Lodenius

---

<sup>61</sup> Säkerhetspolisen, Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige, s. 28.

<sup>62</sup> Mohammad Fazlhashemi, Takfirism, i: Christoffer Edling, Rostami Amir (red), *Våldsbejakande extremism - en forskarantologi SOU 2017:67*, s. 47-48.

<sup>63</sup> Säkerhetspolisen, Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige, s. 27.

<sup>64</sup> Säkerhetspolisen, Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige, s. 29.

<sup>65</sup> Schmid, Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review, s. 5-6.

<sup>66</sup> Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra, försvåra – den svenska strategin mot terrorism*, s. 6.

menar att terroristen drivs av tankar om plikt och lojalitet till den egna gruppen vilket väger tyngre än egna känslor av tvivel och ånger.<sup>67</sup>

## 1.8. Disposition

Uppsatsens inledande kapitel är relativt omfattande och förhoppningen är att dess innehåll ska tydliggöra studiens utgångspunkt och sätta in frågeställningen i rätt kontext genom delar om metod, teoretiskt ramverk, tidigare forskning och begreppsdefinitioner. Studiens undersökningsdel följer här på detta inledande kapitel. Undersökningen inleds med en bakgrund för utvecklingen av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism varefter primärmaterialen sammanfattas och analyseras. Analysen tar sin utgångspunkt i den kritiska diskursanalysen som är studiens metod och avslutas med en förklaringsmodell enligt det teoretiska ramverket om governmentality.

---

<sup>67</sup> Anna-Lena Lodenius, *Vi måste förbereda oss på död - i huvudet på en terrorist*, vol. 2017 (Falun: Atlas, u.å.), s. 406–408.

## Kapitel 2 Bakgrund

### 2.1. Bakgrund - arbete mot våldsbejakande extremism i Sverige

”Under ett par minuter den 7e april förändras Stockholm för alltid”. Så skriver DN i en artikel från den 29e januari i år där händelseförloppet från terrorattacken på Drottninggatan där fem personer miste livet ett år tidigare sammanfattas. Den misstänkte, Rakhmat Akilov, åtalades i slutet på januari 2018. I åtalet står att Akilov ska ha erbjudit Islamiska staten (IS) att begå terrordådet<sup>68</sup> och att han vägletts av personer som påstått sig ha kopplingar till terrorgruppen, men IS har aldrig tagit på sig dådet.<sup>69</sup>

I regeringens skrivelse *Förebygga, förhindra, försvåra* beskrivs hotbilden i Sverige. Här poängterar man att de flesta terrorattentat som sker i världen genomförs utanför Europas gränser. Det främsta terroristhotet i Sverige kommer enligt skrivelsen från aktörer inspirerade av al-Qaida eller närbesläktade organisationers ideologier. Man menar att det sannolikt finns personer som har förmåga att begå terrorattentat, här lyfts särskilt återvändande från konfliktområden fram, men att de flesta av dessa inte utvecklats och inte heller kommer att utveckla en avsikt om att begå ett attentat. Motivationerna bakom attentat beskrivs som ideologiska eller individuella och kränkningar av islam eller den individuella friheten tas som exempel. Ensamerande gärningsmän lyfts fram som ett potentiellt hot, dessa definieras av att de inte tillhör något etablerat nätverk och att de inte agerar på någon annans uppdrag. Dock kan uttalanden från utländska ledare uppfattas som legitimerande av attentat.<sup>70</sup> I Säkerhetspolisens årsbok för 2017 menar man att fenomenet med ensamagerande gärningsmän med islamistiska bevekelsegrunder kan ledas tillbaka till 2014 då IS talesperson Abu Mohammad al-Adnanis uppmanade anhängare att ”göra vad de kan där de är med de medel som står till buds”. Uppmaningen betraktas som den första officiella instruktionen för IS-anhängare att agera mot ”otrogna i väst”.<sup>71</sup> Ahn-Za Hagström, analytiker vid SÄPO, menar att taktiken om att göra vad man kan där man är historiskt sett alltid använts av de tre extremistmiljöerna men att effekterna av den varit tydligast i den islamistiska kontexten de tre senaste åren.<sup>72</sup>

Den globala utvecklingen mot ett mer förebyggande fokus i frågor om våldsbejakande extremism och terror beskrivs av Kundnani som konsekvenser av 11e septemberattackerna 2001. I efterdyningarna av attackerna arbetade man först efter devisen att endast säkerhetspolitiska åtgärder fungerade i kriget mot terrorn, man

<sup>68</sup> DN - Terrordådet på Drottninggatan – det hände den 7e april 2017, hämtad: 2018-04-17.

<sup>69</sup> DN – Akilov, terroristen som ingen vill veta av, hämtad: 2018-04-17.

<sup>70</sup> Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra, försvåra* – den svenska strategin mot terrorism, s. 4–5.

<sup>71</sup> Säkerhetspolisens, Säkerhetspolisens årsbok 2017, s. 16.

<sup>72</sup> Säkerhetspolisens, Säkerhetspolisens årsbok 2017, s. 33.



utgick ifrån att terroristerna inte var reformbara och att varken politiska eller ekonomiska förändringar skulle kunna stävja deras hat. Genom denna diskurs menar Kundnani att åtgärder som invasionen i Irak och upprättandet av Guantanamo motiverades. Vändningen kom under 2004 och 2005 i samband med terrorattackerna i London och Madrid samt motupproren i Irak. Då menar Kundnani att man insåg att de säkerhetspolitiska åtgärderna hade vissa begränsningar och man började därför rikta om sitt fokus till att även inkludera diskussioner om terrorismens orsaker. Ur den nya diskursen omformulerades konceptet för ”radikalisering” från den mer generella betydelsen av utvecklandet av radikala politiska åsikter till att bli en förklaringsmodell för hur en terrorist utvecklas. Kundnani menar vidare att begreppet symboliserar skiftet från den ”gamla terrorismen” som bestod av nationalism och vänsterorienterat våld till den ”nya terrorismen” som härstammande ur den islamiska teologin. Radikalisering kan därför inte längre ses som ett generellt begrepp utan det beskriver enligt Kundnani i första hand muslimska extremisters utveckling av en våldsbejakande ideologi.<sup>73</sup> Den radikaliserade islamisten förklaras oftast utifrån psykologiska och teologiska orsaker. Sociala och politiska orsaker till radikaliserings lyfts sällan vilket enligt Kundnani kan förklaras utifrån en västerländsk önskan om att flytta problemet ifrån sig, en ansvarsförskjutning som enligt Kundnani resulterat i ett misstänkliggörande av hela den muslimska världen.<sup>74</sup> En annan aspekt som gjorde att man började fokusera mer på det förebyggande arbetet var enligt Kundnani det faktum att flera av terrorister var europeiska medborgare som radikaliserats i hemlandet. Politiker i Europa, med start i Nederländerna, började nu utveckla policys för det förebyggande arbetet på hemmaplan där mycket av arbetet kom att bygga på kunskap om indikatorer för radikaliserings.<sup>75</sup>

Utvecklingen av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism i Sverige tog enligt Herz fart efter terrordåden i USA 2001 och tågbombarna i Madrid 2004. Utvecklingen har bland annat resulterat i tillsättandet av en Nationell samordnare 2014 ”för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism” samt etableringen av Segerstedtinstitutet vid Göteborgs Universitet 2015.<sup>76</sup> Enligt *Förebygga, försvåra, förhindra* var samordnarens uppdrag att ”förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå” samt att ”utveckla kunskap och metoder inom området”.<sup>77</sup> Den Nationella samordnarens uppdrag löpte ut i januari 2018, arbetet flyttades då över till det nyinrättade Centret mot våldsbejakande extremism som organisatoriskt ligger under Brottsförebyggande rådet.<sup>78</sup>

Innan inrättandet av den Nationella samordnaren vilade ansvaret för det förebyggandet arbetet mot våldsbejakande extremism på de rättsvårdande myndigheterna.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Arun Kundnani, Radicalisation: The Journey of a Concept, *Race & Class* 54, nr 2 (oktober 2012): 3–25, s. 4–5.

<sup>74</sup> Kundnani, s. 5.

<sup>75</sup> Kundnani, s. 6.

<sup>76</sup> Herz, Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism - en översyn, s. 8.

<sup>77</sup> Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra, försvåra* – den svenska strategin mot terrorism, s. 9–10.

<sup>78</sup> Nationella samordnaren, hämtad: 2018-03-22.

<sup>79</sup> Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, Nationell strategi mot våldsbejakande extremism, s. 6.

Det är fortfarande SÄPO som har huvudansvaret för att förhindra terroristbrottslighet i Sverige<sup>80</sup> och de arbetar till viss del även förebyggande.

Enligt SÄPO ingår merparten av de i Sverige som anser att brottsliga metoder är nödvändiga för att förändra samhället i någon av de tre extremistmiljöerna: den våldsbejakande islamistiska miljön, vit makt-miljö och den autonoma miljön. Det ideologiska motivet är enligt SÄPO oftast kopplat till en konflikt, en sakfråga eller en situation som uppfattas som orättvis. I SÄPO:s hotbild för 2017 bedöms den våldsbejakande islamistiska miljön utgöra det störta hotet i Sverige, detta utifrån uttalade avsikter och bedömda förmågor. Inom den islamistiska miljön menar man att aktörerna betraktar alla som inte tror eller tycker som dem som legitima mål, detta till skillnad från vit makt-miljön och den autonoma miljön som istället väljer ut specifika måltavlor som anses vara upprätthållande av orättvisa strukturer. Uppmaningar till våld och hot inom vit makt-miljön och den autonoma miljön sker enligt årsboken inte i samma omfattning eller med samma tydlighet som inom den islamistiska miljön. Trots detta utgör de båda miljöerna ett ”relativt allvarligt hot mot demokratin och mot enskilda individer” då de regelbundet och systematiskt använder våld och hot.<sup>81</sup>

Wimelius et al. menar att den lokala nivåns roll är ett återkommande tema i forskning om förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism och att det som särskilt framhålls är vikten av ”demokratifrämjande åtgärder” samt en ”fungerade samverkan mellan lokala politiker och förvaltningar, civilsamhälleorganisationer, skola, socialtjänst och polis i det konkreta arbetet”. Författarna menar att detta tydliggjorts i Sverige då betydelsen av förebyggande arbete på lokal nivå numera betonas i flera statliga utredningar och skrivelser.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Regeringens skrivelse 2014/15:146, Förebygga, förhindra, försvåra – den svenska strategin mot terrorism, s. 16.

<sup>81</sup> Säkerhetspolisen, Säkerhetspolisens årsbok 2017, s 62–63.

<sup>82</sup> Malin E Wimelius, Eriksson Malin, Ghazinour Mehdi, Kinsman John, Strandh Veronica, Sundqvist Johanna, Den lokala nivåns betydelse i arbetet mot våldsbejakade extremism, i: Christoffer Edling, Rostami Amir (red), *Våldsbejakande extremism - en forskarantologi SOU 2017:67*, s. 225-226.

## Kapitel 3 Undersökning

### 3.1. Statlig nivå

Studiens undersökningsdel inleds här med en genomgång av de tre skrivelserna från den statliga nivån. Skrivelserna har analyserats och sammanfattats utifrån studiens syfte, frågeställningar och nyckelbegrepp. Nyckelbegreppen är samverka, civilsamhälle, aktör, förening, trossamfund, våldsbejakande, extremist, terrorist och radikal. En motsvarande genomgång av de kommunala handlingsplanerna följer efter denna del, kapitlet avslutas med en gemensam analys av materialet.

#### 3.1.1 Förebygga, förhindra, försvåra – 2014/15:146

*Förebygga, förhindra, försvåra, den svenska strategin mot terrorism*<sup>83</sup>, regeringens skrivelse 2014/15:146, är den senaste statliga strategiskrivelsen mot terrorism och våldsbejakande extremism. Skrivelsen består av 44 sidor text och delas in i tre områden enligt rubriken med ett särskilt fokus på det förebyggande arbetet. Samverkan och uppföljning omnämns som viktiga delar av strategin. Insatser för att värna demokratin och för att förebygga terrorism bör enligt skrivelsen hållas samman och den nuvarande situationen kräver att myndigheter och ”andra aktörer” samverkar i arbetet mot terrorism.<sup>84</sup> Ett framgångsrikt arbete mot terrorism kräver att ”hela samhället arbetar mot terrorismens grundorsaker”, denna formulering återfinns på två ställen i texten. Att fler aktörer deltar i arbetet ställer krav på samordning och samverkan, här menar man att ett helhetsperspektiv är viktigt så att de åtgärder man utför inte får motsatt effekt och leder till att radikaliserings och utanförskap ökar.<sup>85</sup>

Det förebyggande arbetet beskrivs utifrån fem områden där det första området behandlar samverkan och innehåller formuleringen ”nyckeln till ett framgångsrikt arbete är en fungerande samverkan mellan relevanta myndigheter och organisationer”. I sammanhanget specificeras trossamfund två gånger som organisationer som kan bidra till att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Det lokala förebyggande arbetet faller enligt skrivelsen inom ramen för olika aktörers verksamhet, här specificeras socialtjänst, skola, ideella och religiösa verksamheter.<sup>86</sup> Under skrivelsens del som benämns *Försvåra* nämns myndigheternas samverkan med andra aktörer dels i syfte att förmedla information till allmänheten och dels i syfte att föra dialog med grupper som upplever sig som utsatta.<sup>87</sup> Skrivelsen avslutas med att återigen poängtera det gemensamma ansvaret.

<sup>83</sup> Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra, försvåra – den svenska strategin mot terrorism* (2014).

<sup>84</sup> *Förebygga, förhindra, försvåra*, s. 1–3.

<sup>85</sup> *Förebygga, förhindra, försvåra*, s. 5–6.

<sup>86</sup> *Förebygga, förhindra, försvåra*, s. 10–12.

<sup>87</sup> *Förebygga, förhindra, försvåra*, s. 25.

Bekämpning av terrorism är ett ansvar för hela samhället. Terrorismen utvecklas ständigt och innebär nya utmaningar i arbetet med att bekämpa den. Alla som kan ha en roll i det arbetet måste ta ansvar för att bidra med det de kan. Samverkan är en förutsättning för att arbetet ska bli framgångsrikt.<sup>88</sup>

### 3.1.2. Nationell handlingsplan – 2011/12:44

*Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*<sup>89</sup>, regeringens skrivelse 2011/12:44, består av 47 sidor text. En ökad demokratisk medvetenhet och insatser för att förebygga uppkomsten av våldsbejakande extremism bör enligt skrivelsen särskilt bedrivas på lokal nivå med en bred förankring i samhället. I det förebyggande arbetet nämns organisationer inom det civila samhället som särskilt viktiga för att ”stödja individer som är i riskzonen för att ansluta sig till extremistgrupper eller som vill lämna sådana miljöer”. Ökad kunskap och medvetenhet om våldsbejakande extremism i det civila samhället beskrivs som särskilt eftersträvansvärt vid idrottsklubbar och andra frivilligorganisationer. I samma del av skrivelsen lyfts komplexiteten i frågor som berör extremism, man menar att arbetet kan ”väcka frågor om åsikts och föreningsfrihet” samt riskera att ”förstärka destruktiva engagemang” och ”skapa polarisering”. Att kunskap och information om extremism utgår från en vetenskaplig grund utan inslag av egna fördomar beskrivs som viktigt.<sup>90</sup> Enligt skrivelsen ämnar man tilldela medel till demokratifrämjande projekt som ”genomför verksamhet för att dels stärka ungas demokratiska värderingar, dels förebygger att unga utvecklar ett antidemokratiskt agerande eller rekryteras till antidemokratiska rörelser”. Att stärka trosriktningar som värnar demokratiska värderingar genom finansiellt statligt stöd beskrivs också som viktigt för den svenska demokratin.<sup>91</sup>

Vidare poängteras att förebyggande arbete på lokal nivå är av stor vikt då ”grupper som främjar våld eller hot för att uppnå ett politiskt mål ofta uppstår på lokal nivå”. För att effektivt kunna motverka våldsbejakande extremism betonas behovet av samverkan mellan olika lokala aktörer och man lyfter fram vikten av samverkan med trossamfund ”som verkar i enlighet med demokratins grundläggande värderingar”.

Den religiösa mångfalden i samhället [...] medför ökad uppmärksamhet för och förväntningar på insatser från trossamfunden. Trossamfunden kan genom sin verksamhet bidra till större kunskap, förståelse och respekt för olika trosriktningar. Kontakter och samverkan mellan olika trossamfund, liksom trossamfundens egen medverkan inom olika samhällsområden är värdefull.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Förebygga, förhindra, försvåra, s. 41.

<sup>89</sup> Regeringens skrivelse 2011/12:44, Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (2011).

<sup>90</sup> Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, s. 6–8.

<sup>91</sup> Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, s. 23–25.

<sup>92</sup> Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, s. 36.

### 3.1.3. Nationell strategi mot våldsbejakande extremism

*Nationell strategi mot våldsbejakande extremism*<sup>93</sup> är en strategiskrivelse från den Nationella samordnaren, den innehåller 35 sidor text och beskrivs som en vidareutveckling av *Förebygga, förhindra, försvåra*. Inledningsvis poängteras att det viktigaste arbetet sker på lokal nivå där ”kommunens medarbetare, lokala poliser och det civila samhället har möjlighet att förebygga våldsbejakande extremism”. Man skriver bland annat att samverkan är ett ”kommunalt ansvar” och att samverkan ”måste utvecklas”.<sup>94</sup> Skrivelsens beskriver demokratifrämjande arbete som särskilt viktigt i det förebyggande arbetet, detta ska bygga på samverkan med målet att göra samhället mer motståndskraftigt mot angrepp på demokratin.<sup>95</sup>

Vidare nämns samverkan med organisationer och trossamfund som viktigt i samband med framtagande av aktuella lägesbilder samt i kontakter med anhöriga till avhoppare eller aktiva extremister.<sup>96</sup> Man menar att organisationer och trossamfund ofta har en naturlig närhet till anhöriga som myndigheter har svårt att bygga upp. Att arbeta med anhöriga, som ofta är de första som upptäcker tecken på radikalisering hos närstående, är enligt skrivelsen en etablerad metod som visat sig verksam i flera europeiska länder.<sup>97</sup> I linje med detta nämns samverkan med civilsamhället som avgörande för den kommunala förmågan att nå ut till medborgarna.

De kommuner som har en samverkan med civila samhället har på ett enkelt sätt införlivat frågan om våldsbejakande extremism i denna struktur. De kommuner som däremot inte har en etablerad samverkan har betydligt svårare att nå ut till civila samhället och i förlängningen till medborgarna. Samverkan med civilsamhället ska säkerställa att kommunen har en kunskap om och kontaktvägar in till de goda krafter inom det civila samhället som verkar inom kommunen.<sup>98</sup>

Vidare beskrivs långsiktighet och förtroende som viktiga komponenter i samverkansarbete på lokala nivå.

Företrädare för det civila samhällets organisationer bör identifieras av kommunen och de som vill bör involveras i det kommunala förebyggande arbetet. Aktörer inom det civila samhället kan vara trossamfund och idrottsföreningar. [...] Relationer kräver tillit som byggs upp över tid.<sup>99</sup>

## 3.2. Kommunal nivå

Nedan följer sammanfattningar av respektive skrivelse från den kommunala nivån där information som belyser studiens syfte och frågeställning sammanfattas. Inläsningen av materialet har genomförts under samma förutsättningar som för den statliga nivån.

---

<sup>93</sup> Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, Nationell strategi mot våldsbejakande extremism (2016).

<sup>94</sup> Nationell strategi mot våldsbejakande extremism, s 2–4

<sup>95</sup> Nationell strategi mot våldsbejakande extremism, s 12

<sup>96</sup> Nationell strategi mot våldsbejakande extremism, s 15–16

<sup>97</sup> Nationell strategi mot våldsbejakande extremism, s 24

<sup>98</sup> Nationell strategi mot våldsbejakande extremism, s. 20.

<sup>99</sup> Nationell strategi mot våldsbejakande extremism, s. 22.

### 3.2.1. Göteborg

*Göteborgs stads plan mot våldsbejakande extremism*<sup>100</sup> omfattar 21 sidor text, det framgår inte vilket år den skrivits men den ”gäller år 2016–2017”. Av handlingsplanens framgår att den tagits fram med vägledning från den Nationella samordnaren.<sup>101</sup> I handlingsplanen specificeras tolv rekommendationer från den Nationella samordnaren, en rekommendation är ”glöm inte det civila samhället” under vilken man skriver:

Att föra kontinuerlig dialog med det civila samhället om våldsbejakande extremism är viktigt. Det kan exempelvis röra sig om lokala idrottsföreningar, trossamfund eller andra ideella organisationer. [...] Inkludera hellre fler än färre aktörer eftersom alla sitter på en specifik kompetens och ett potentiellt positivt engagemang som gynnar arbetet.<sup>102</sup>

En annan rekommendation lyder ”involvera även kritiska vänner”, här lyfter man fram att samtal med civilsamhället även bör inkludera kritiska aktörer för att vidga samverkansperspektivet.<sup>103</sup> I övrigt omnämns samverkan med civilsamhället två gånger, dels under punkten om den lokala lägesbilden där man vill ”inkludera civilsamhället, boende, barn och unga i lägesbilden” och dels under punkten som berör identifiering av samverkanspartners.<sup>104</sup> I handlingsplanen nämns risken med att arbetet kan bli kontraproduktivt och att fel metodik kan leda till att fler individer ansluter sig till våldsbejakande extremism. Man menar bland annat att individer som konfronteras för extrema åsikter riskerar att bli mer extrema om de känner sig ifrågasatta.<sup>105</sup>

### 3.2.2. Örebro

*Handlingsplan för arbetet mot våldsbejakande extremism*<sup>106</sup> är Örebro kommuns handlingsplan från 2015, den innehåller sex sidor text. I handlingsplanen poängteras samverkan i det förebyggande arbetet.

Att förebygga förekomsten av våldsbejakande extremism är av avgörande betydelse för att förhindra att odemokratiska krafter får fäste i samhället. För att göra detta krävs ett väl fungerande och långsiktigt samarbete mellan de aktörer som på olika sätt berörs av frågan. Det handlar om både offentliga verksamheter [...] samt aktörer inom civilsamhället så som idrottsföreningar, ungdomsorganisationer och religiösa samfund.<sup>107</sup>

Under handlingsplanens utgångspunkter fastställs att kommunen har ansvar för det förebyggande arbetet där samverkan med föreningar omnämns under generella förebyggande insatser. I mer specificerade förebyggande insatser beskrivs endast samverkan mellan offentliga verksamheter. I delen som behandlar samverkan och samordning konstateras att ”ett nära samarbete mellan myndigheter, organisationer

---

<sup>100</sup> Social resursförvaltning Göteborgs stad, Göteborgs Stads plan mot våldsbejakande extremism.

<sup>101</sup> Göteborgs Stads plan mot våldsbejakande extremism, s. 2.

<sup>102</sup> Göteborgs Stads plan mot våldsbejakande extremism, s. 17.

<sup>103</sup> Göteborgs Stads plan mot våldsbejakande extremism, s. 17.

<sup>104</sup> Göteborgs Stads plan mot våldsbejakande extremism, s. 15.

<sup>105</sup> Göteborgs Stads plan mot våldsbejakande extremism, s. 14.

<sup>106</sup> Örebro kommun, Handlingsplan för arbetet mot våldsbejakande extremism (2015).

<sup>107</sup> Handlingsplan för arbetet mot våldsbejakande extremism (Örebro), s. 2.

och civilsamhället är av största vikt och det befintliga samarbetet ska utvecklas och fördjupas”. Samverkan med civilsamhället beskrivs kort och kopplas till ”kommunens partnerskapsfunktion” vilken står för det operativa samordningsansvaret i respektive bostadsområde. Funktionen ska enligt texten ”samverka med de myndigheter och organisationer inom civilsamhället som finns i respektive område”.<sup>108</sup>

### 3.2.3. Malmö

*Riktlinje: Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga*,<sup>109</sup> är Malmös handlingsplan från 2015 vilken består av 19 sidor text. Handlingsplanen skiljer sig från de tidigare handlingsplanerna i det att den till stor del utgår ifrån ett generellt och demokratifrämjande upplägg i motsats till det riktade extremismförebyggande upplägget. Handlingsplanen delar in det demokratifrämjande arbetet i tre nivåer och man skriver att kommunen är beroende av att samarbeta med civilsamhället på alla tre nivåer. Specifika direktiv om samverkan med civilsamhället saknas i texten, föreningslivet lyfts fram men då i generella ordalag om fostrande och ansvar för demokratiska värden.

All föreningsverksamhet i Malmö stad som får stöd från olika förvaltningar vilar på en demokratisk grund och föreningslivet axlar också en fostrande roll.<sup>110</sup>

Ansvar för olika samhällsfenomen ligger enligt handlingsplanen på offentlig sektor, man menar att representanter från civilsamhället många gånger kan vara avgörande samverkanspartners men att de aldrig kan åläggas något formellt ansvar.<sup>111</sup> En till handlingsplanen bifogad bilaga behandlar verksamheter och satsningar i arbetet. De flesta satsningarna omnämns endast med namn och det går därför inte att avgöra vilka av dessa som innefattar samverkan med civilsamhället. Satsningen *Samarbete med Malmös muslimska nätverk* kan antas innefatta samverkan med civilsamhället, detta gäller även för projektet *Våra liv* som innefattar samverkan med bland annat Islamakademin. Utöver ytterligare två satsningar där samverkan med civilsamhället nämns saknas referenser till sådan samverkan i de övriga 24 satsningarna.<sup>112</sup>

### 3.2.4. Stockholm – Farsta

Farstas handlingsplan heter *Lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism*,<sup>113</sup> den är från 2017 och omfattar 21 sidor text. Handlingsplanens syfte är att ”säkerställa en tydlig ansvarsfördelning och struktur för arbetet med att förebygga och motverka våldsbejakande extremism på en lokal nivå”. Samverkan med externa aktörer beskrivs ”en förutsättning för att nå önskat resultat”.<sup>114</sup> Den lokala lägesbild som beskrivs har tagits fram utifrån dialog berörda aktörer, bland dessa är ”kyrkan

<sup>108</sup> Handlingsplan för arbetet mot våldsbejakande extremism (Örebro), s. 3–6.

<sup>109</sup> Stadskontoret Malmö stad, Riktlinje: Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga (2015).

<sup>110</sup> Riktlinje: Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, s. 7–9.

<sup>111</sup> Riktlinje: Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, s. 4.

<sup>112</sup> Riktlinje: Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, s. 13–15.

<sup>113</sup> Farstas stadsdelsnämnd, Lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism (2017).

<sup>114</sup> Lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism (Farsta), s. 5.

och moské” samt ”ideella och religiösa föreningar” representanter från civilsamhället.<sup>115</sup> *Samverkan kring unga i Farsta* tas som exempel på förebyggande arbete inom vilket kommunen samverkar med ”representanter från kyrkan”. Farstas lokala brottsförebyggande råd är ett annat exempel där man samverkar med ”många externa aktörer” och där ”ämnet våldsbejakande extremism vid behov behandlas”.<sup>116</sup>

Handlingsplanen har en separat del om samverkan där samverkan med ”kyrkan och andra trossamfund” samt ”föreningslivet i övrigt” räknas upp. Vidare menar man att:

Förvaltningen kommer att beakta olika möjligheter till samverkan med civilsamhället, där så är tillämpligt [...] Samverkan avseende våldsbejakande extremism bör infogas i den befintliga samverkan som finns idag kring främst barn och ungdomar för att fungera optimalt och långsiktigt.<sup>117</sup>

### 3.2.5. Stockholm – Rinkeby/Kista

Den lokala handlingsplanen från Rinkeby/Kista heter *Handlingsplan mot våldsbejakande extremism*,<sup>118</sup> den är från 2017 och omfattar 22 sidor text. Handlingsplanens mål är bland annat att stärka ”central samordning och öka lokal samverkan” samt att ”samverkan med civilsamhället ska utvecklas”.<sup>119</sup> Den lokala lägesbilden har enligt handlingsplanen tagits fram genom intervjuer och enkäter med berörda verksamheter, från civilsamhället omnämns ”medborgare och religiösa samfund”.<sup>120</sup> Vidare beskrivs existerande samverkan i form av ekonomiskt stöd till två lokala moskéer och Islamiska förbundet Järva i syfte att ”bedriva utbildning och ge information till unga vuxna samt föräldrar”.<sup>121</sup> Handlingsplanen innehåller en separat del om samverkan där civilsamhällets roll beskrivs.

Civilsamhället en viktig roll i arbetet mot våldsbejakande extremism och därför bör aktörer med hög trovärdighet ges goda förutsättningar i arbetet. Stadens nämnder kan ge riktade bidrag till organisationer som arbetar förebyggande. Förvaltningens riktlinjer för bidragsgivande ska ses över så att det framgår att inget stöd ges till någon aktör som inte står bakom den demokratiska rättsstatens principer, de mänskliga rättigheterna och jämställdhet mellan kvinnor och män.<sup>122</sup>

Vidare beskriver handlingsplanen den nybildade lokala samordningsgruppen där ”adjungerande representanter från civilsamhället” ingår. En av samordningsgruppens uppgifter är att skapa kontakter med ”aktiva föreningar och samfund i området” vilket är ett led i förvaltningens mål om ”att beakta möjligheten till samverkan med civilsamhället”.<sup>123</sup>

<sup>115</sup> Lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism (Farsta), s. 8–9.

<sup>116</sup> Lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism (Farsta), s. 12.

<sup>117</sup> Lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism (Farsta), s. 17–18.

<sup>118</sup> Rinkeby/Kista Stadsdelsnämnd, *Handlingsplan mot våldsbejakande extremism* (2017).

<sup>119</sup> *Handlingsplan mot våldsbejakande extremism* (Rinkeby/Kista), s. 6.

<sup>120</sup> *Handlingsplan mot våldsbejakande extremism* (Rinkeby/Kista), s. 11–12.

<sup>121</sup> *Handlingsplan mot våldsbejakande extremism* (Rinkeby/Kista), s. 14–15.

<sup>122</sup> *Handlingsplan mot våldsbejakande extremism* (Rinkeby/Kista), s. 16.

<sup>123</sup> *Handlingsplan mot våldsbejakande extremism* (Rinkeby/Kista), s. 19.



### 3.2.6. Stockholm – Södermalm

Södermalms handlingsplan heter *Bilaga 02, Reviderad handlingsplan mot våldsbejakande extremism*,<sup>124</sup> den är från 2017 och omfattar 20 sidor text.<sup>125</sup> Handlingsplanen inleds med en lägesbild.

Lägesbilden innehåller en beskrivning av den extremism som finns/har visat sig i stadsdelsområdet. Lägesbilden beskriver lokala fenomen och utgår från lokala förutsättningar. Detta ligger till grund för det förebyggande och förhindrande arbetet samt samverkan med andra aktörer.<sup>126</sup>

Som ett led i kartläggningen av den lokala lägesbilden har en enkätundersökning genomförts. Trossamfund representerar civilsamhället i enkätundersökningen men man skriver att svarsfrekvensen generellt var låg och att inget svar inkommit från trossamfundet. Utifrån enkätens övriga svar konstateras att trossamfund och föreningslivet ska ses som viktiga samverkanspartners i arbetet mot våldsbejakande extremism.<sup>127</sup> Under förebyggande och förhindrande arbete omnämns ingen samverkan med civilsamhället. Under samverkansarbete beskrivs Söderandan, det lokala brottsförebyggande rådet på Södermalm, där representanter från civilsamhället ingår. Ett annat projekt som nämns är Samverkan Söder, ”ett nätverk för professionella som möter barn och unga på Södermalm”. I detta nätverk ingår ”civilsamhället i form av trossamfund”.<sup>128</sup> I övrigt beskrivs ingen mer samverkan med civilsamhället i handlingsplanen. Den samverkan som omnämns kan sägas vara generell och någon specifik samverkan kring arbetet mot våldsbejakande extremism saknas helt. Under handlingsplanens avslutande del som beskriver förvaltningens fortsatta arbete står att våldsbejakande extremism ska tas upp som en punkt på styrgrupperna för bland annat Söderandan och Samverkan Söder.<sup>129</sup>

### 3.3. Analys

Sedan inrättandet av den Nationella samordnaren 2014 har ansvaret för det förebyggande arbetet succesivt flyttats från rättsvårdande myndigheter till kommunerna. De svenska kommunerna har varierande erfarenheter av arbetet mot våldsbejakande extremism. Hur omfattade samverkansarbetet faktiskt är ligger utanför denna studie och det som kan utläsas av de analyserade skrivelserna och handlingsplanerna bör ses som ambitioner och direktiv snarare än bevis på faktisk samverkan. Men hur förs då diskursen om samverkan med civilsamhället och nämns någon särskild samverkansaktör oftare än andra? Nedan följer en analys av respektive skrivelses diskurs om samverkan, avslutningsvis jämförs diskurserna inom och mellan statlig och kommunal nivå.

Fairclough menar att diskursen ska ses som konstituerande och konstituerad för och av sociala praktiker. Vid en kritisk diskursanalys kartläggs förbindelsen mellan språkbruk och social praktik inom vilken man bör ta hänsyn till existerande

<sup>124</sup> Södermalms stadsdelsnämnd, Bilaga 02 – Reviderad handlingsplan mot våldsbejakande extremism (2017).

<sup>125</sup> Reviderad handlingsplan mot våldsbejakande extremism (Södermalm), s. 5.

<sup>126</sup> Reviderad handlingsplan mot våldsbejakande extremism (Södermalm), s. 8.

<sup>127</sup> Reviderad handlingsplan mot våldsbejakande extremism (Södermalm), s. 11.

<sup>128</sup> Reviderad handlingsplan mot våldsbejakande extremism (Södermalm), s. 16.

<sup>129</sup> Reviderad handlingsplan mot våldsbejakande extremism (Södermalm), s. 18.

diskurser som texten producerats utifrån samt textmottagarens tolkning av texten (den diskursiva praktiken).<sup>130</sup> Analysen innefattar överväganden om vilka konsekvenser den diskursiva praktiken får för existerande diskursordning och social praktik. De existerande diskurser som denna analys grundar sig på hämtas från studiens bakgrund. Kundnani menar att terrorattacker den 11e september 2001 ledde till en diskurs som till stor del baserades på säkerhetspolitik med utgångspunkten att terrorister inte gick att påverka ideologiskt. I samband med motupproret i Irak och terrorattacker i London och Madrid insåg man dock att säkerhetspolitiska åtgärder inte var tillräckliga och det globala fokuset riktades allt mer mot förebyggande arbete.<sup>131</sup> Att flera av terroristerna var europeiska medborgare som radikaliserats i hemlandet förstärkte argumenten för ett förebyggande arbete ytterligare.<sup>132</sup> Herz menar att utvecklingen av det förebyggande arbetet i Sverige följt samma mönster.<sup>133</sup> Enligt Wimelius et al. är den lokala nivån särskilt viktig i arbetet mot våldsbejakande extremism där demokratifrämjande åtgärder samt samverkan mellan lokala myndigheter och civilsamhället särskilt framhålls.<sup>134</sup> Herz instämmer i detta, han lyfter fram den lokala förankringen och samverkan med civilsamhälle och anhöriga som två viktiga komponenter i arbetet mot våldsbejakande extremism.<sup>135</sup> De existerande diskurserna blir särskilt relevanta för de statliga skrivelserna då staten främst kan ses i förhållande till global utveckling. Kommunernas existerande diskurser kan delvis hämtas från den globala utvecklingen men främst får deras handlingsplaner ses som relaterade till statliga direktiv och skrivelser.

### 3.3.1 Metodisk analys - stat

*Förebygga, förhindra, försvåra*<sup>136</sup> är uttalat en strategi mot terrorism även om våldsbejakande extremism också inkluderas. Flera gånger upprepas att hela samhället ”måste” arbeta mot terrorismens grundorsaker och att den nuvarande situationen ”kräver” samverkan mellan myndigheter och andra aktörer. Det gemensamma ansvaret betonas då man skriver att alla som kan bidra i arbetet har ett ”ansvar” att göra det. Diskursen i skrivelsen är tydlig och skarp med användandet av ord som måste, ansvar och kräver. Vissa delar av diskursen kan ses som mjukare, som när mer generella demokratifrämjande åtgärder för att motverka intolerans beskrivs. Nyckelaktörer från civilsamhället beskrivs som ideella och religiösa verksamheter, trossamfund är den enda aktör som specificeras och omnämns två gånger i texten. Samverkan problematiseras delvis då man menar att fler aktörer kräver ett helhetsperspektiv så att inte radikaliserings och utanförskap ökar.

---

<sup>130</sup> Winther Jörgensen, Phillips, *Diskursanalys som teori och metod*, s. 68–76.

<sup>131</sup> Kundnani, *Radicalisation: The Journey of a Concept*, *Race & Class* 54, s. 4–5.

<sup>132</sup> Kundnani, s. 6.

<sup>133</sup> Herz, *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism - en översyn*, s. 8.

<sup>134</sup> Wimelius et al., *Den lokala nivåns betydelse i arbetet mot våldsbejakande extremism*, i: Christoffer Edling, Rostami Amir (red), *Våldsbejakande extremism - en forskarantologi SOU 2017:67*, s. 225–226.

<sup>135</sup> Herz, *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism - en översyn*, s. 16.

<sup>136</sup> Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra, försvåra - den svenska strategin mot terrorism* (2014).

I *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*<sup>137</sup> ligger fokus på ökad kunskap och medvetenhet om demokrati och våldsbejakande extremism. Den lokala nivån beskrivs som särskilt viktig i det förebyggande arbetet, där ska projekt eller trosriktningar som värnar om demokratin stärkas genom finansiellt stöd och trossamfund ska genom samverkan uppmuntras till att bidra med ökad förståelse för religiösa frågor. Diskursen om samverkan kan beskrivas som mycket positiv och uppmuntrande baserad på goda exempel utan tvingande formuleringar. Antagandet om att samverkan endast är positivt problematiseras genom en diskussion om komplexiteten i frågor som berör extremism och risken att skapa polarisering. Specificerade aktörer från civilsamhället som nämns i texten är idrottsklubbar och trossamfund/trosriktningar, den senare omnämns två gånger.

I *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism*<sup>138</sup> beskrivs samverkan som ett kommunalt ansvar som ”måste” utvecklas. Samverkan med civilsamhället leder enligt skrivelsen till större möjligheter att nå ut till medborgarna och till ett lyckat demokratifrämjande arbete i lokalsamhället. Kommunen ”bör” identifiera aktörer inom det civila samhället som vill medverka i arbetet och att dessa aktörer ”bör” involveras. Generellt definieras aktörer från civilsamhället som organisationer och trossamfund, de aktörer som specificeras i texten är idrottsföreningar och trossamfund där den senare omnämns flertalet gånger. Dessa aktörer ”bör” enligt skrivelsen vara aktiva i arbetet mot våldsbejakande extremism. Skrivelsen beskriver samverkan som något positivt och problematiseringar kring begreppet saknas. Diskursen karakteriseras av orden måste och bör vilket tolkas som tydliga uppmaningar till att man borde handla enligt rekommendationen.

Den Nationella samordnaren kan ses som länken mellan stat och kommun. Jämfört med *Förebygga, förhindra, försvåra* använder sig den Nationella samordnaren av en något försiktigare diskurs utifrån att man borde samverka istället för att man måste. Baserat på Faircloughs uppfattning om diskursens formande och speglade av sociala praktiker kan den Nationella samordnaren anses stå i närmare relation till kommunerna och därför vara mer speglad av dessa. Textmottagaren av *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism* kan antas vara kommunerna och deras uppfattning blir därför viktigare än i relation till *Förebygga, förhindra, försvåra*. Den senare skrivelsen kan snarare ses som en markering från staten om att man tar terrorhotet på allvar genom att tydligt definiera vad som måste göras. *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism* skrevs tre år innan *Förebygga, förhindra, försvåra*. Diskurserna i skrivelserna tyder på att staten gått från en mjukare till en hårdare diskurs vilket kan spegla samtida sociala praktiker och statens behov av att visa på handlingskraft i relation till textmottagare. De statliga skrivelsernas påverkan på existerande diskursordning ses i denna studie utifrån hur de kommunala handlingsplanerna beskriver samverkan.

---

<sup>137</sup> Regeringens skrivelse 2011/12:44, Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (2011).

<sup>138</sup> Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, Nationell strategi mot våldsbejakande extremism (2016).

### 3.3.2. Metodisk analys – kommun

I Göteborgs handlingsplan<sup>139</sup> definieras samverkan med civilsamhället utifrån dialog och inkludering, samverkan beskrivs som ”viktig” och något man ska ”verka” för. Enligt handlingsplanen ”bör” man identifiera samarbetspartners tidigt och stödja dessa med kunskapshöjande insatser. Aktörer från det civila samhället som specificeras i texten är idrottsföreningar och trossamfund. Arbetet mot våldsbejakande extremism problematiseras då man skriver att fel metoder kan leda till att fler ansluter sig till våldsbejakande rörelser. Även samverkan problematiseras delvis då man skriver att man bör involvera kritiska aktörer för att vidga samverkansperspektivet. Diskursen kring samverkan kan beskrivas som mjuk men samtidigt målstyrd. Samverkan ska baseras på dialog och inkludering vilket kan ses som en strävan efter en maktbalans samtidigt som man använder ordet bör vilket ses som en tydlig uppmaning till handling.

I Örebros handlingsplan<sup>140</sup> fastställs att det förebyggande arbetet är kommunens ansvar. Man skriver att samarbete mellan olika aktörer som berörs av frågan ”krävs” för att förebygga våldsbejakande extremism, de aktörer från civilsamhället som omnämns är idrottsföreningar, ungdomsorganisationer och religiösa samfund. Samverkan genomförs enligt handlingsplanen lokalt i olika områden men det framkommer inte i hur stor utsträckning denna samverkan berör våldsbejakande extremism. Diskursen kring samverkan är kortfattad men tydlig då man endast konstaterar att samverkan krävs för att förebygga våldsbejakande extremism, problematiseringar kring samverkan saknas helt.

Malmö handlingsplan<sup>141</sup> har ett demokratistärkande fokus som saknar specifika direktiv om samverkan. Man skriver att kommunen är ”beroende” av att samarbeta med civilsamhället och att det är ”viktigt” med samverkan men närmare beskrivningar om vad eller vem denna samverkan ska omfatta saknas. Samverkan problematiseras så till vida att man skriver att representanter från civilsamhället aldrig kan åläggas något formellt ansvar. Diskursen kring samverkan får sägas vara mycket generell och icke tvingande, i de fall samverkan nämns kopplas den till demokrati-främjande och inkluderande arbete som man menar verkar förebyggande mot våldsbejakande extremism.

I Farstas lokala handlingsplan<sup>142</sup> lyfts samverkan fram som en förutsättning för att nå önskat resultat inom det förebyggande arbetet. Exempel på existerande samverkan med civilsamhället specificerar aktörerna kyrka och moské, ideella och religiösa föreningar samt representanter från kyrkan. Denna samverkan kan beskrivas som mer generell där våldsbejakande extremism tas upp vid behov. Utöver detta skriver man att samverkan kring våldsbejakande extremism ska ske där så är ”tilllämpligt” och att den ”bör” infogas i befintlig samverkan. Samverkan med civilsamhället problematiseras inte i texten och diskursen kan sägas bygga på goda exempel samt en kombination av lösare direktiv och tydliga förväntningar.

---

<sup>139</sup> Social resursförvaltning Göteborgs stad, Göteborgs Stads plan mot våldsbejakande extremism.

<sup>140</sup> Örebro kommun, Handlingsplan för arbetet mot våldsbejakande extremism (2015).

<sup>141</sup> Stadskontoret Malmö stad, Riktlinje: Malmö arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga (2015).

<sup>142</sup> Farstas stadsdelsnämnd, Lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism (2017).

I Rinkeby/Kistas<sup>143</sup> handlingsplan skriver man att samverkan främst sker i syfte att skapa trygghet och tillit bland boende men också för att möjliggöra upptäckt av våldsbejakande extremism. Utifrån syftet kan man anta att existerande samverkan är av mer generell karaktär och inte specifikt riktad mot våldsbejakande extremism. Vidare skriver man att samverkan i arbetet mot våldsbejakande extremism ”ska” utvecklas och att aktörer i civilsamhället med hög trovärdighet ”bör” ges goda förutsättningar i arbetet. Trossamfund som en aktuell aktör specificeras flertalet gånger och muslimska samfund nämns tre gånger som exempel på existerande samverkanspartners. Samverkan problematiseras delvis implicit, att man beskriver existerande samverkan mer generellt kan bero på att man vill komma runt riskerna med att använda våldsbejakande extremism som begrepp. Diskursen kring samverkan är i övrigt tydlig, man skriver att man ska och bör utveckla samverkan med civilsamhället.

Södermalms handlingsplan<sup>144</sup> innehåller inga konkreta direktiv om samverkan med civilsamhället. Den existerande samverkan som nämns är generell, inom denna samverkan avser man lyfta våldsbejakande extremism till diskussion men någon riktad samverkan mot våldsbejakande extremism nämns inte. Diskursen kring samverkan är försiktig, man skriver endast att samverkan med trossamfund och föreningslivet är ”viktig” i frågor om våldsbejakande extremism. Problematiseringen skulle kunna jämföras med den för Rinkeby/Kista om att man avsiktligt inte använder sig av begreppet våldsbejakande extremism i samverkan. Men samtidigt är Södermalms handlingsplan mycket mer vag och generell i sina beskrivningar av samverkan varför detta inte anses vara en rimlig jämförelse.

De kommunala handlingsplanerna är skriva mellan 2015 och 2017 och den existerande diskursen anses därför vara den samma för samtliga handlingsplaner. Diskursen kring samverkan varierar i de olika handlingsplanerna, den går från att vara tydlig och tvingande till att vara försiktig och mer generell. Endast Örebros handlingsplan använder ordet krävs, i övrigt är det mest tvingande ordet bör som återkommer i Göteborgs, Farstas och Rinkeby/Kistas handlingsplaner. I Göteborgs handlingsplan kombinerar man mjuka formuleringar med tydliga rekommendationer och i Malmös handlingsplan tas detta ytterligare ett steg då man menar att samverkan helt ska bygga på frivillighet och kretsas kring demokrati och inkludering. Södermalms handlingsplan är mest knapphändig i frågor om samverkan, samverkan beskrivs som viktig men man skriver endast om redan upparbetad samverkan inom vilken frågor om extremism inte verkar särskilt prioriterade. Textmottagare för kommunernas handlingsplaner kan variera men representanter från civilsamhället är mest relevanta för denna studie. Problematiseringar kring samverkan tyder på en insikt om att samverkan inte alltid behöver vara positivt och att det kan medföra risker. Detta kan även jämföras med Andersson studie där arbetets koppling till begreppet våldsbejakande extremism beskrivs som problematiskt, särskilt i relation till det muslimska civilsamhället.<sup>145</sup> Göteborgs handlingsplan är den enda som tydligt problematiserar begreppet våldsbejakande extremism i relation till samverkan. Malmö och Rinkeby/Kista problematiserar begreppet på ett mer implicit sätt då de beskriver samverkan mer generellt utifrån positiva begrepp som

<sup>143</sup> Rinkeby/Kista Stadsdelsnämnd, Handlingsplan mot våldsbejakande extremism (2017).

<sup>144</sup> Södermalms stadsdelsnämnd, Bilaga 02 – Reviderad handlingsplan mot våldsbejakande extremism (2017).

<sup>145</sup> Robin Andersson, Samverkan i Demokratins Försvär - En Studie Om Den Offentliga Sektorn, Civilsamhället Och Arbetet Mot Våldsbejakande Extremism, s. 53.

inkludering och trygghet. Handlingsplanernas påverkan på den existerande diskursordningen och på den sociala praktiken skulle kunna analyseras utifrån vilka konsekvenser handlingsplanerna får för det faktiska samverkansarbetet mot våldsbejakande extremism, detta ligger dock utanför denna studies omfattning.

### 3.3.3. Jämförande analys

Det centrala målet med kritisk diskursanalys är att kartlägga förbindelsen mellan språkbruk och social praktik<sup>146</sup>, i denna jämförande analys om samverkansdiskursen hämtas språkbruk i de statliga skrivelserna och social praktik från de kommunala handlingsplanerna. Utifrån hur de kommunala handlingsplanerna beskriver samverkan avser denna analys visa hur eller om de statliga skrivelserna påverkat existerande diskursordning. Vidare besvaras frågeställningen huruvida någon särskild aktör från civilsamhället nämns oftare än andra i samverkansdiskursen.

I två av tre statliga skrivelser formuleras diskursen om samverkan relativt tvingande med ord som måste, kräver och bör. En jämförelse mellan dessa två skrivelser visar att *Förebygga, förhindra, försvåra* använder en mer tvingande diskurs än vad den Nationella samordnaren gör. I den tredje skrivelsen är diskursen mjukare, samverkan beskrivs positivt utan tvång. Det är dock de två senaste skrivelserna, och då särskilt den Nationella samordnarens strategi, som kan ses som vägledande för kommunerna i utformningen av handlingsplaner. Endast en kommun, Örebro, använder krävs i sitt resonemang om samverkan. Ordet bör är betydligt vanligare och används av tre kommuner, Göteborg, Farsta och Rinkeby/Kista. Två kommuner, Malmö och Södermalm, saknar helt tvingade eller stark rekommenderande formuleringar. Analysen visar att kommunerna delvis påverkats av den diskurs som regeringen och den Nationella samordnaren för. Det kommunala ansvaret för det förebyggande arbetet är relativt nytt och att ta intryck från styrdokument ses som naturligt. Dock kan man se en förskjutning i diskursen där de kommunala handlingsplanerna i mindre utsträckning än de statliga använder sig av tvingande eller starkt rekommenderande formuleringar. Detta skulle kunna bero på insikt om problematiken med begreppet våldsbejakande extremism eller på andra svårigheter och utmaningar som man ser i det faktiska samverkansarbetet på kommunal nivå. För de statliga skrivelserna finns inte samma incitament då man inte behöver ta hänsyn till det praktiska arbetet på samma sätt, istället kan det finnas incitament för att visa på handlingskraft och tydlighet.

De statliga skrivelserna specificerar ideella organisationer, idrottsföreningar och trossamfund/religiösa verksamheter som särskilt viktiga bland civilsamhällets aktörer i arbetet mot våldsbejakande extremism. Trossamfund nämns mest frekvent men endast generellt utan att man beskriver vilken typ av samfund som åsyftas. Trenden för de kommunala handlingsplanerna liknar den statliga, i de fall aktörer specificeras är trossamfund mest återkommande. I Farstas och Rinkeby/Kistas handlingsplaner beskrivs trossamfundet närmare som kyrka, moské och muslimska samfund. Bakgrunden till varför just samfund nämns oftare än andra aktörer kan delvis hämtas från uppfattningen om att den islamistiska extremismen utgör det största hotet i Sverige<sup>147</sup> samt från Kundnans globala analys och beskrivning av den

<sup>146</sup> Winther Jörgensen, Phillips, *Diskursanalys som teori och metod*, s. 74–76.

<sup>147</sup> Säkerhetspolisen, Säkerhetspolisens årsbok 2017, s 62–63.

”nya terroristen” och radikaliseringsbegreppet som kopplade till islamism.<sup>148</sup> Att typ av samfund endast specificeras i två kommunala handlingsplaner kan kopplas till problematiseringen av begreppet våldsbejakande extremism, generellt är man försiktig i sina beskrivningar för att inte verka utpekande eller stigmatiserande.

### 3.3.4 Governmentality – styrning utan tvång

En analys med hjälp av governmentality syftar i denna studie till att visa hur staten utövar mjuk styrning för att forma arbetet mot våldsbejakande extremism i kommunerna. Andersson/Malmros och Mattson skriver att ”mjuk styrning” blivit vanligare i statens styrning över kommunerna. De menar att den Nationella samordnaren varit delaktig i denna styrning när det kommer till arbetet mot våldsbejakande extremism, samordnaren har genom en ”övertalande strategi” fått kommunerna att utveckla sitt arbete utan att staten behövt använda lagstiftning eller andra styrmedel inom området.<sup>149</sup> Den mjuka styrningen kan kopplas till Foucaults teori om kunskapsregimer inom vilka diskurser formuleras och förstärks och där staten beskrivs som en aktör med makt att påverka diskursen.<sup>150</sup> Här kan det ökade globala fokuset på förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism ses som en skapad kunskapsregim inom vilken den svenska staten sedan förstärkt diskursen om samverkan. Diskursen förs vidare till kommunerna och på vägen formas kunskap och sanningar om hur arbetet bör bedrivas. En analys av en regim måste, enligt Dean, ta hänsyn till de processer där kunskap och sanningar skapas.<sup>151</sup> Statens relation till kommunerna kan ses som en politisk process där sanningar och antaganden flyttas från en nivå till en annan. Vidare är kommunernas lokala förankring viktigt i processen då de förmedlar sanningar vidare till det civila samhället och till medborgarna. Antagande om samverkan som något positivt och fungerande överförs i denna process och problematiseras i olika omfattning på vägen.

Deans vidareutveckling av Foucaults teori om governmentality belyser vissa bakomliggande motiv och drivkrafter till denna studies analys av samverkansdiskursen. Deans beskrivning av ”conduct of conduct” där staten använder sig av individens egna drivkrafter för att forma individer i önskad riktning<sup>152</sup> kan appliceras på relationen mellan stat och kommun. Staten vill få kommunen att agera själva i enighet med värderade normer och uppfattningar om samverkan genom en mjuk form av styrning utan tvång. Studiens jämförelseanalys som visar att kommunerna påverkats av statens diskurs, kommunens drivkrafter varierar men kan antas vara påverkade av faktorer som lokala intressen, medborgarnas bästa och politiska motiv. Analysen visar att det inom denna ”mjuka styrning” också finns utrymme för egna tolkningar och vägval då kommunerna i olika stor utsträckning övertar statliga argument och formuleringar om samverkan.

---

<sup>148</sup> Kundnani, Radicalisation: The Journey of a Concept, *Race & Class* 54, s. 4–5.

<sup>149</sup> Andersson Malmros, Mattson, Från ord till handlingsplan - en rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakade extremism, s. 22 & 64.

<sup>150</sup> Dean, *Governmentality Power and rule in modern society*, 2nd edition, s. 13–14.

<sup>151</sup> Dean, s. 27–28.

<sup>152</sup> Dean, s. 20.

# Kapitel 4 Sammanfattning

## 4.1. Sammanfattning och slutsatser

Syftet med denna studie har varit att studera diskursen kring samverkan med civilsamhället i skrivelser och handlingsplaner som berör arbetet mot religiös och politisk våldsbejakande extremism. Frågeställningarna utgår från syftet med tillägget om någon särskild aktör nämns oftare i än andra i samverkansdiskursen samt hur diskursen kan förstås utifrån Deans utveckling av Foucaults teori om governmentality.

Studiens bakgrund har visat på en global utveckling som sedan 2001 gått från enbart säkerhetspolitiska utgångspunkter till att även förebyggande arbete och policys hamnat i fokus. Kundnani menar att denna utveckling dels beror på en insikt om att endast säkerhetspolitiska åtgärder inte är tillräckligt samt att flera av terroristerna som utförde attentat radikaliserats i sina västerländska hemländer. I och med det ändrade fokuset kom användningen av begreppet radikalisering allt mer att symbolisera islamistiska extremister och Kundnani beskriver denna utveckling som ett skifte från den ”gamla terrorismen”, driven av nationalism och vänsterorienterat våld, till den ”nya terrorismen” som härstammade ur den islamistiska ideologin. Begreppet radikalisering kan med anledning av detta inte längre ses som ett generellt begrepp utan att det i första hand ska ses som beskrivande för muslimska extremisters utveckling av en våldsbejakande ideologi.<sup>153</sup> Herz instämmer i Kundnanis resonemang och han menar att utvecklingen mot ett större fokus på förebyggande arbete följer samma mönster i Sverige. Inrättandet av den Nationella samordnaren och den tydliga ansvarsförskjutningen där kommunerna övertagit ansvaret för det förebyggande arbetet från rättsvårdande myndigheter är exempel på hur arbetet i Sverige utvecklats.<sup>154</sup> Ansvarsförskjutningen kan kopplas till uppfattningar om extremismens lokala förankring. Den lokala nivåns roll är ett återkommande tema i forskning om förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism och särskilt framhålls vikten av ”demokratifrämjande åtgärder” samt en ”fungerade samverkan mellan lokala politiker och förvaltningar, civilsamhälleorganisationer, skola, socialtjänst och polis i det konkreta arbetet”. Wimelius et al menar att detta tydliggjorts i Sverige då betydelsen av förebyggande arbete på lokal nivå numera betonas i flera statliga utredningar och skrivelser.<sup>155</sup> Tillsammans med den lokala nivåns betydelse är samverkan med civilsamhället något som återkommande lyfts fram som viktigt i arbetet mot våldsbejakande extremism. Herz menar att civilsamhällets lokala förankring bland annat är viktig i arbetet med att hitta vägar till de målgrupper som

<sup>153</sup> Arun Kundnani, *Radicalisation: The Journey of a Concept*, *Race & Class* 54, nr 2 (oktober 2012): 3–25.

<sup>154</sup> Herz, *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism - en översyn*.

<sup>155</sup> Malin E Wimelius, Eriksson Malin, Ghazinour Mehdi, Kinsman John, Strandh Veronica, Sundqvist Johanna, *Den lokala nivåns betydelse i arbetet mot våldsbejakande extremism*, i: Christoffer Edling, Rostami Amir (red), *Våldsbejakande extremism - en forskarantologi* SOU 2017:67.



anses vara i risk för eller redan har radikaliserats, aktörer som lyfts fram är föreningar och trossamfund.<sup>156</sup> Men samverkan är inte helt oproblematiskt och tidigare forskning visar hur begreppet våldsbejakande extremism fört med sig problem i relation till civilsamhället. Andersson beskriver begreppsproblematiken som särskilt problematiskt i relation till det muslimska civilsamhället där organisationer känt sig felaktigt utpekade och stigmatiserade.<sup>157</sup>

Det material som valts ut och analyserats i denna studie innefattar tre skrivelser från staten och den Nationella samordnaren samt sex handlingsplaner från olika kommuner. Materialet har sammanfattats och analyserats med hjälp av Faircloughs kritiska diskursanalys. Analysen har bland annat visat att kommunerna delvis påverkats av den diskurs som regeringen och den Nationella samordnaren för i sina skrivelser. Dock kan man se en förskjutning i diskursen där de kommunala handlingsplanerna i mindre utsträckning än de statliga använder sig av tvingande eller starkt rekommenderande formuleringar. En eventuell förklaring till detta kan vara en större insikt i begreppsproblematiken samt att kommunerna tagit hänsyn till lokala textmottagare i sina formuleringar. För de statliga skrivelserna finns inte samma incitament, istället kan man anta att staten vill visa på handlingskraft och tydlighet.

Studien visar att den mest omnämnda samverkansaktören från civilsamhället i de analyserade skrivelserna och handlingsplanerna är trossamfund. Endast två kommunala handlingsplaner specificerar vilken typ av samfund man åsyftar då de beskriver redan existerande eller planerad samverkan med muslimska samfund. Bakgrunden till varför just samfund omnämns mest frekvent hämtas från uppfattningen om att den islamistiska extremismen utgör det största hotet i Sverige<sup>158</sup> samt från Kundnans globala analys och beskrivning av den ”nya terroristen” som kopplat till islamism. Att typ av samfund endast specificeras i två kommunala handlingsplaner kan kopplas till Anderssons problematisering av begreppet ”våldsbejakande extremism”, det råder en generell försiktighet i beskrivningar för att inte verka utpekande eller stigmatiserande.

Andersson/Malmros och Mattson skriver att staten och den Nationella samordnaren utövat ”mjuk styrning” i relation till kommunerna för att få kommunerna att utveckla sitt arbete mot våldsbejakande extremism. En ”övertalande strategi” har använts utan att staten behövt ta till lagstiftning eller andra styrmedel inom området.<sup>159</sup> Den mjuka styrningen koppas i denna studie till Deans vidareutveckling av Foucaults teori om governmentality. Foucault beskriver styrningen i relation till förda diskurser där han menar att stater kan påverka diskursen inom bestämda kunskapsregimer där sedan kunskap och sanningar konstrueras.<sup>160</sup> I denna studie ses det ökade globala fokuset på förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism som en skapad kunskapsregim inom vilken den svenska staten förstärkt diskursen om samverkan. Diskursen förs vidare till kommunerna och på vägen formas kunskap och sanningar om hur arbetet bör bedrivas. Studien visar att antaganden om

---

<sup>156</sup> Herz, Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism - en översyn.

<sup>157</sup> Robin Andersson, Samverkan i Demokratins Försvar - En Studie Om Den Offentliga Sektorn, Civilsamhället Och Arbetet Mot Våldsbejakande Extremism.

<sup>158</sup> Säkerhetspolisen, Säkerhetspolisens årsbok 2017.

<sup>159</sup> Andersson Malmros, Mattson, Från ord till handlingsplan - en rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakade extremism.

<sup>160</sup> Dean, *Governmentality Power and rule in modern society*, 2nd edition.

samverkan som något positivt och fungerande överförs i denna process och problematiseras i olika omfattning på vägen.

Den diskursiva praktikens påverkan på samhället i stort, på den sociala praktiken och på existerande diskurser, belyses delvis i studien genom sambandet mellan stat och kommun. Jag menar att det skulle vara värdefullt att gå vidare och fördjupa undersökningen i denna del, både för att se hur diskursen påverkar chanser till faktisk samverkan samt studera vilken typ av samverkan som utförs och med vilka motiv. Exempelvis skulle delen i denna studie som visar att samfund omnämns oftare än andra aktörer då kunna jämföras med faktisk samverkan.

# Käll- och litteraturförteckning

## Primärmaterial

Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra, försvåra – den svenska strategin mot terrorism*, Stockholm: Regeringen, <http://www.regeringen.se/4a4d2a/contentassets/d4fdc4bc1c314fdb9aa6c7a3da9bc93/141514600webb.pdf> (hämtad 2018-03-05)

Regeringens skrivelse 2011/12:44, *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*, Stockholm: Regeringen, <http://www.regeringen.se/49bb8c/contentassets/441d6f98b4e340d3a1a975d66c3e81f6/handlingsplan-for-att-varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism-skr.-20111244> (hämtad 2018-03-05)

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, 2016, *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism*, <http://www.regeringen.se/49f3a8/contentassets/8e9319885a544c00bc788e3a371f93b3/nationell-strategi-mot-valdsbejakande-extremism> (hämtad 2018-03-05)

Social resursförvaltning Göteborgs stad, 2016–2017, *Göteborgs Stads plan mot våldsbejakande extremism*, <https://socialutveckling.goteborg.se/uploads/G%C3%B6teborgs-Stads-plan-mot-v%C3%A5ldsbejakande-extremism.pdf> (hämtad 2018-03-19)

Örebro kommun, 2015, *Handlingsplan för arbetet mot våldsbejakande extremism*, [http://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c529ea/1484207049998/Handlingsplan\\_f%C3%B6r\\_arbetet\\_mot\\_v%C3%A5ldsbejakande\\_extremism.pdf](http://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c529ea/1484207049998/Handlingsplan_f%C3%B6r_arbetet_mot_v%C3%A5ldsbejakande_extremism.pdf) (hämtad 2018-03-05)

Stadskontoret Malmö stad, 2015, *Riktlinje: Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga*, [http://malmo.se/download/18.16ac037b154961d028725e11/1491299337056/Riktlinje+att+v%C3%A4rna+demokratin+mot+v%C3%A5ldsbejakande+extremism%28632804%29\\_TMP.pdf](http://malmo.se/download/18.16ac037b154961d028725e11/1491299337056/Riktlinje+att+v%C3%A4rna+demokratin+mot+v%C3%A5ldsbejakande+extremism%28632804%29_TMP.pdf) (hämtad 2018-03-05)

Farstas stadsdelsnämnd, 2017, *Lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism*, <http://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1902891&rt=0&t> (hämtad 2018-05-12)

Rinkeby/Kista Stadsdelsnämnd, 2017, *Handlingsplan mot våldsbejakande extremism*, <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1903244> (hämtad 2018-05-12)

Södermalms stadsdelsnämnd, 2017, *Bilaga 02 – Reviderad handlingsplan mot våldsbejakande extremism*, <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1901741> (hämtad 2018-05-12)

## Sekundärmaterial

### *Böcker*

Creswell, John W, *Research design, qualitative, quantitative and mixed methods approaches, Third edition*, London: Sage Publications Ltd, 2009.

Dean, Mitchell, *Governmentality Power and rule in modern society, 2nd edition*, London: Sage Publications Ltd, 2010.

Furseth, Inger, och Pål Repstad, *Religionssociologi - en introduktion*, Malmö: Liber, 2005.

Lodenus, Anna-Lena, *Vi måste förbereda oss på död - i huvudet på en terrorist*, Falun: Atlas, 2017.

Phillips, Nelson, och Cynthia Hardy, *Discourse analysis, Investigating processes of social construction*, London: Sage Publications Ltd, 2002.

Strausberg, Michael, och Steven Engler, *The Routledge Handbook of Research Methods in the Study of Religion*, Oxon: Routledge, 2011.

Winther Jörgensen, Marianne, och Louise Phillips, *Diskursanalys som teori och metod*, Lund: Studentlitteratur, 2000.

### *Artiklar*

Delin, Mikael, "Akilov, terroristen som ingen vill veta av", DN.se 2018-04-06, <https://www.dn.se/sthlm/akilov-terroristen-som-ingen-vill-veta-av/>, hämtad: 2018-04-17.

Kundnani, Arun, "Radicalisation: The Journey of a Concept", *Race & Class*, vol 54, nr 2, 2012, s. 3–25.

Lindekilde, Lasse, "Introduction: Assessing the Effectiveness of Counter-Radicalisation Policies in Northwestern Europe", *Critical Studies on Terrorism*, vol 5, nr 3, 2012, s. 335–44.

Lindekilde, Lasse, "Neo-Liberal Governing of "Radicals": Danish Radicalization Prevention Policies and Potential Iatrogenic Effects", *International Journal of Conflict and Violence (IJCV)* vol 6, nr 1, 2012, s. 109–25.

Svensk, Jessika, ”Terrordådet på Drottninggatan – det hände den 7e april 2017”, i DN.se 2018-01-29, <https://www.dn.se/sthlm/terrordadet-pa-drottninggatan-det-hande-den-7-april-2017/>, hämtad: 2018-04-17.

*Studier, rapporter och statens offentliga utredningar (SOU)*

Andersson Malmros, Robin, Christer Mattson, *Från ord till handlingsplan - en rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakade extremism*, Stockholm: Sveriges kommuner och landsting, 2017.

Andersson, Robin, *Samverkan i Demokratins Försvar - en studie om den offentliga sektorn, civilsamhället och arbetet mot våldsbejakande extremism*, Göteborg: Göteborgs universitet, 2016.

Herz, Marcus, *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism - en översyn*, Göteborg: Segerstedtinstitutet, 2016.

Olsson, Lars-Erik, *På olika villkor Samverkan mellan kommun och frivillig organisation*, Forskningsavdelningens arbetsrapportserie NR 12, Ersta Sköndal högskola, 2000.

Schmid, Alex, *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, Haag: Terrorism and Counter-Terrorism Studies, 2013.

SOU 2016:13, *Palett för ett stärkt civilsamhälle: betänkande*, Dan Eriksson, Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2017:67, E Wimelius, Malin, Malin Eriksson, Mehdi Ghazinour, John Kinsman, Veronica Strandh, Johanna Sundqvist, ”Den lokala nivåns betydelse i arbetet mot våldsbejakade extremism”, i *Våldsbejakande extremism - en forskarantologi*, Christoffer Edling, Amir Rostami (red), Stockholm: Wolters Kluwers, 2017, s 225–255.

SOU 2017:67, Fazlhashemi, Mohammad, ”Takfirism”, i *Våldsbejakande extremism - en forskarantologi*, Christoffer Edling, Rostami Amir (red), Stockholm: Wolters Kluwers, 2017, s 47–67.

Säkerhetspolisen, *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*. Stockholm: Säkerhetspolisen, 2010.

Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisens årsbok*, Stockholm: Säkerhetspolisen, 2017.

*Internetsidor*

Regeringskansliet, *Skrivelse*, 2018, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/>, hämtad 2018-03-21.

Segerstedtinstitutet, Göteborgs universitet, 2018, <https://segerstedtinstitutet.gu.se/>, hämtad 2018-04-11.

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, *Denna sida uppdateras inte längre*, 2018, <http://www.samordnarenmotextremism.se/2018/01/12/denna-sida-uppdateras-inte-langre/>, hämtad: 2018-03-22.

*Nätbaserade uppslagsverk*

Nationalencyklopedin, *Samverka*, 2018, <https://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/samverka>, hämtad 2018-04-24.

Nationalencyklopedin, *Civilsamhälle*, 2018, <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/civilsamh%C3%A4lle>, hämtad 2018-04-24.