

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT 2016]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Robin Andersson

Handledare: Gary Kokk

Examinator: Iwona Sobis

Samverkan i demokratis försvar

En studie om den offentliga sektorn, civilsamhället och arbetet
mot våldsbejakande extremism

Sammanfattning

Denna studie har behandlat en av de mest debatterade, aktuella och prioriterade frågorna på både den nationella och lokala politiska nivån i Sverige – nämligen förebyggande av våldsbejakande extremism. Extremism och demokrati uppfattas befinna sig i ett motsatsförhållande till varandra och därför är det en viktig uppgift för staten att förebygga individers rörelser i riktning från en demokratisk normalitet och mot en extremistisk eller radikal position. För att förhindra en sådan rörelse krävs en mjukare form av styrning som förmår individer att engagera sig i aktiviteter som bidrar till att de själva kan reglera och hantera sin egen riskidentitet. Foucaults teori om governmentalitet har utgjort teoretisk utgångspunkt i förståelsen av hur sådan styrning konstrueras och på vilket sätt som civilsamhället blir ett redskap i styrningen.

Denna studies syfte har varit att undersöka *varför* den offentliga sektorn vill samverka med civilsamhället i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Vidare undersöker studien *hur* offentliga institutioner samverkar med civilsamhället i detta arbete, samt vilka aktiviteter denna samverkan ger upphov till.

Studien är kvalitativ och två olika typer av källor har använts: dokument och intervjuer. De analyserade dokumenten har inhämtats från både statliga- och kommunala aktörer. Intervjuerna genomfördes med företrädare från statliga myndigheter som fördelar projektmedel till civilsamhället, samt med företrädare från fem svenska kommuner som har i uppdrag att arbeta med förebyggande av våldsbejakande extremism.

Studiens resultat visar att samverkan med civilsamhället i arbetet mot våldsbejakande extremism har som främsta syfte att nå ut med förebyggande och självreglerande aktiviteter till individer som saknar förtroende för den offentliga sektorn. Vidare visar studien att samverkansarbetet i nuläget lider av ett antal strukturella och terminologiska problem som gjort det svårt att omsätta viljan till samverkan i praktisk verksamhet.

Nyckelord: Governmentalitet, våldsbejakande extremism, förebyggande arbete, civilsamhället, samverkan

Förord

Dessa förord markerar slutstationen på två år av kombinerade helfartsstudier och heltidsarbete. Det har varit två år som inneburit mycket slit och en hel del uppoffringar socialt, då pluggandet främst blivit förlagt till kvällar och helger. Om det inte varit kvällar och helger, så har det varit pluggande på tåg- och flygresor i Sverige och Europa. Att jag har orkat med och klarat av denna utmaning gör att jag skriver dessa förord med viss stolthet.

Det finns dock positiva aspekter med att kombinera arbete och studier. Även om min närmaste omgivning nog ställer sig bakom påståendet att det medfört vissa sociala konsekvenser, så har den dagliga anknytningen mellan teori och praktik varit en given tillgång. Det har alltid funnits en uppsjö av dagliga exempel som jag kunnat applicera mina nyvunna teoretiska lärdomar på.

Vidare förenar denna studie mina två stora teoretiska intresseområden: arbetet mot våldsbejakande extremism och offentlig förvaltning. Till vardags är jag projektledare på Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet som har som uppdrag att arbeta med frågor kring förebyggande av extremism. Mina arbetsuppgifter berör främst institutets samverkansuppdrag gentemot kommuner, myndigheter, civilsamhälle och andra intressenter inom ramen för arbetsområdet. Givet detta har jag haft en fördel i skrivandet av studien då jag kunnat använda min egen förförståelse för ämnet, samt material och studier som jag varit i kontakt med sedan tidigare. Jag har också kunnat diskutera en del av mina idéer inför och under studien med kollegor som har mycket längre akademisk erfarenhet än vad jag har. Till hela institutet vill jag därför rikta ett stort tack. Ett särskilt tack till min kollega och vän Christer som varit min radarpartner sedan starten av min yrkeskarriär år 2012.

Tack till min handledare Gary som hela tiden uppmanat mig att skriva mindre (men detta förord får du inte möjlighet att påverka). Tack också till de informanter som ställt upp i studien och motiverat mig genom att påpeka hur viktigt ämnet är. Ett avslutande tack vill jag rikta till min fästmo Emma som i juni 2016 flyttade hem från sitt dåvarande arbete i Afghanistan och som varit det bästa av stöd i denna process.

Robin Andersson

St. Petersburg, den 2 januari 2017

Innehållsförteckning

1.	Introduktion	1
2.	Studiens tillvägagångssätt.....	5
2.1	Studiens empiri	5
2.2	Etiska överväganden	7
3.	Teoretisk utgångspunkt.....	9
3.1	Governmentalitet.....	9
3.2	Governmentalitet som analysverktyg	11
4.	Arbetet mot våldsbejakande extremism	13
4.1	Radikal eller extremist?	13
4.2	Radikalisering	16
4.3	Forskning om förebyggande arbete mot extremism	20
5.	Samverkan mellan civilsamhället och med den offentliga sektorn	26
5.1	Det svenska civilsamhället och samverkan med den offentliga sektorn.....	26
5.2	Samverkan mot våldsbejakande extremism.....	29
6.	Resultat	32
6.1	Varför är samverkan viktig?	32
6.1.1	Statlig nivå.....	32
6.1.2	Kommunal nivå	39
6.2	Samverkan i praktiken	45
6.2.1	Former av samverkan	45
6.2.2	Samverkansaktiviteter på lokal nivå	50
6.2.3.	Etiketteringen	53
7.	Analys av varför och hur	55
7.1	Definition och lösning av problematiken.....	56
7.2	Styrande antaganden och rationalitet	58
7.3	Instrument för att påverka individer	62
8.	Slutsats.....	66
9.	Referenser	69
10.	Bilagor	75

1. Introduktion

Denna studies syfte är att undersöka *varför* den offentliga sektorn vill samverka med civilsamhället i arbetet mot våldsbejakande extremism, samt *hur* detta samverkansarbete i nuläget bedrivs. Studien behandlar en av de mest debatterade, aktuella och prioriterade frågorna på både nationell och lokal politisk nivå i Sverige – nämligen förebyggande av våldsbejakande extremism. Samhället satsar stora resurser på att förebygga våldsbejakande extremism, men det saknas i stor utsträckning empirisk forskning som kan vägleda policy och praktik i hur detta arbete ska utformas och genomföras. Det är med utgångspunkt i glappet mellan forskning och praktik som denna studie hoppas kunna bidra med kunskap om samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället i arbetet mot våldsbejakande extremism. Förhoppningsvis kan studien visa sig användbar som utgångspunkt för andra studier i ämnet, samt för policymakers på nationell- och kommunal nivå.

Sedan terrorattentaten mot USA den 11 september 2001 pågår vad som kallats för ett globalt krig mot terrorism (Kundnani, 2012). Detta krig har kommit att ha två olika fokus. Kriget har dels förts via säkerhetspolitiska insatser såsom global militär krigsföring mot terrororganisationer, nationella- och transnationella polisiära insatser, övervakning av riskpersoner samt juridiska reformer för att stoppa och lagföra terrorister. Men kriget har också förts via omfattande socialpolitiska åtgärder; ofta benämnt som förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism (för en diskussion om dessa frågor i Sverige, se Herz, 2016a). Om det säkerhetspolitiska arbetets syfte är att agera reaktivt och skydda mot omedelbara fysiska hot mot samhället och dess medborgare, ska det socialpolitiska arbetet bidra till att minska uppkomsten av samma hot. Ambitionen är att komma åt roten av problematiken och inte bara symptomen. Det är inom ramen för det socialpolitiska åtgärdsarbetet som den offentliga sektorns samverkan med civilsamhället har kommit att spela en central roll i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Centrala policydokument på överstatlig (United Nations, 2015; EU-kommissionen, 2016), statlig (Regeringens skrivelse 2011/12:44) och lokal nivå (se till exempel Örebro kommun, 2015) tillskriver civilsamhällets organisationer en centrall roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, men tillhandahåller ingen utvecklad förklaring kring varför de är viktiga. Att offentliga institutioner riktar särskilda bidrag till eller på andra sätt stödjer civilsamhällets organisationer för att arbeta med frågor som ligger i deras intresse, blir alltmer

vanligt inom ramen för socialt arbete (Herz, 2016b). Dels ges civilsamhällets organisationer resurser för att utöka och utveckla sitt arbete, dels kan organisationernas arbete skapa önskvärd mobilisering och engagemang bland målgrupper som de offentliga institutionerna har svårt att nå ut till (Olsson, 2000). Men det finns också risker med detta. Genom att till exempel stater och kommuner riktar särskilda bidrag och blir huvudsakliga finansiärer av civilsamhällets arbete mot extremism, kan det uppstå en oklarhet om var skiljelinjen mellan offentliga institutioner och civilsamhällets organisationer egentligen går (Herz, 2016b). Särskilt problematiskt blir det när det uttalade syftet med samverkan är att påverka vissa grupper i samhället i en särskild riktning; från extremistiska idépositioner till en normalitetsposition inom den demokratiska gemenskapen (se till exempel SOU 2013:81). Det leder till frågor om hur samverkansarbetet bedrivs samt vilka aktiviteter denna samverkan ger upphov till. Att civilsamhället framhålls som en central partner i statliga dokument är en sak, men frågan är hur denna samverkan gestaltar sig i praktiken. Ovanstående problemformulering leder fram till följande frågeställning:

- *Varför* vill den offentliga sektorn samverka med civilsamhället i arbetet mot våldsbejakande extremism?
- *Hur* samverkar offentliga institutioner och civilsamhället och vilka aktiviteter ger samverkan upphov till?

Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism involverar många aktörer, processer och aktiviteter på många olika nivåer. Denna studie kan svårligen täcka in ett sådant stort och komplext samverkansområde, utan att förlora sitt analytiska djup. Därför begränsar sig studien till att undersöka det arbete som bedrivs i Sverige som involverar den offentliga sektorn, även om till exempel EU:s bestämmelser och aktiviteter i stor utsträckning påverkar det arbete som genomförs i Sverige. I fokus för studiens datainsamling står två viktiga policyområden för dagens samverkansarbete:

- Bidragsgivande från statlig aktör till civilsamhällesorganisation för att motverka våldsbejakande extremism
- Lokalt samverkansarbete mellan kommun och civilsamhällesorganisation som bedrivs i förebyggande syfte

Inte heller i Sverige är det möjligt att beskriva allt förebyggande arbete som bedrivs lokalt. Därav kommer fokus ligga på arbetet i fem svenska kommuner: Stockholm, Göteborg, Malmö, Örebro och Borlänge. Det är inte heller möjligt att täcka in samtliga processer som kan tänkas bidra i arbetet mot våldsbejakande extremism i dessa kommuner. Istället ligger fokus på de verksamheter och organisationer som explicit beskriver sig arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism. Till exempel kan en välfungerande skolverksamhet, vars primära funktion inte är att förebygga våldsbejakande extremism, vara en viktig komponent i det dagliga förebyggande arbetet. Den typen av verksamhet kommer dock inte att vara skäl för analys i denna studie.

Mitchell Deans (1999) vidareutveckling av Foucaults teori ”governmentalitet” har varit studiens teoretiska utgångspunkt och analytiska verktyg. Syftet med en analys av governmentalitet är att undersöka hur en stat målbestämt försöker forma attityder och beteenden hos individer i enighet med de normer som man vill ska gälla i ett samhälle, utan att behöva använda hårda, disciplinära verktyg.

Studiens frågeställning besvaras med hjälp av dokumentanalys och intervjuer. Även om samtliga analyserande policydokument och informanter i studien talar om vikten av samverkan med civilsamhället, så har denna vilja med få undantag omsatts i ett systematiskt samverkansarbete på lokal nivå. Den mest uppenbara anledningen till den offentliga sektorns vilja att samverka med civilsamhällets organisationer, är deras förmodade tillgång till målgrupper och individer som den offentliga sektorn har svårt att nå ut till. Genom att civilsamhället engagerar sig i arbetet mot våldsbejakande extremism blir det också möjligt att förmå deras medlemmar att delta i självreglerande aktiviteter. För att stimulera civilsamhällets deltagande i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism har statliga myndigheter beviljat statsbidrag till civilsamhällets organisationer.

Efter det att civilsamhällesorganisationerna engagerats i arbetet ska de utbilda och informera om extremism bland sina medlemmar och andra intressenter, organisera avhopparverksamhet, vara en arena för att testa nya metoder/modeller och kunna bidra med att identifiera sina egna medlemmar som rör sig mot en extremistisk position. Projektbidragens bestämmelser har främst gett upphov till specialiserade metoder/modeller och utbildningsfokuserade insatser. Denna typ av insatser saknar i stor utsträckning stöd i forskning (Herz, 2016a). Ett annat problem är etiketteringen våldsbejakande extremism. Då många muslimska

civilsamhällesorganisationer finner begreppet stigmatiserande och diskriminerande, visar studiens resultat att många avstår från att delta i arbetet.

Min studie är disponerad enligt följande: I kapitel 2 görs en genomgång av studiens tillvägagångssätt och etiska överväganden. I kapitel 3 redogörs för governmentalitet, vilket är det analytiska verktyg som används i studien. I kapitel 4 presenteras tidigare forskning om förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Läsaren introduceras i detta kapitel för två nyckelbegrepp i studien: "våldsbejakande extremism" och "radikalisering". Kapitel 5 inleds med en genomgång av samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället ur ett bredare perspektiv, för att sedan presentera tidigare forskning kring hur civilsamhället har involverats i arbetet mot våldsbejakande extremism. Kapitel 6 redogör för studiens resultat, uppdelat i två delar som reflekterar frågeställningen: "6.1 Varför är samverkan viktig" och "6.2 Samverkan i praktiken". Därefter följer i kapitel 7 studiens analys som bygger på de analytiska dimensioner tillhörande governmentalitet som Dean (1999) utvecklat. Studien avslutas med slutsatser i kapitel 8, referenser i kapitel 9 och bilagor i kapitel 10.

2. Studiens tillvägagångssätt

2.1 Studiens empiri

Studien är kvalitativ och har använt två olika typer av källor: dokument och intervjuer. Att använda olika typer av datakällor har varit viktigt för att ge en heltäckande bild av undersökningsområdet, samt för att förstå både formella hållningspunkter i policydokument och vad som sker i praktiken. Dels ger detta en förutsättning att förstå hur policy och praktik hänger samman, dels kan det i vissa fall förklara diskrepansen mellan dem.

Inledningsvis identifierades de aktörer som var av intresse för studien. Detta gjordes med utgångspunkt i de två områden som studien valt att fokusera på:

- Bidragsgivande från statlig aktör till civilsamhällesorganisation för att motverka våldsbejakande extremism
- Lokalt samverkansarbete mellan kommun och civilsamhällesorganisation som bedrivs i förebyggande syfte

Informanterna i intervjustudien var inte slumpmässigt utvalda, utan utgick ifrån den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremismens samarbeten. Den Nationella samordnaren hänvisar till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor och Allmänna Arvsfonden för civilsamhällesaktörer som vill söka bidrag (Nationella samordnaren, 2016a), vilket föranledde studiens fokus på dessa två aktörer. I urvalet av kommuner utgick studien ifrån de fyra kommuner som är pilotkommuner hos Nationella samordnaren för uppbyggnaden av kommunala "Kunskapshus": Göteborg, Örebro, Stockholm och Borlänge. Ett "kunskapshus" är ett icke-rumsligt nätverk av olika resurser och aktörer, vilka kan användas i arbetet mot våldsbejakande extremism (se till exempel Borlänge kommun, 2016). Det dessa kommuner har gemensamt är att de alla har uppmärksammats i media för att ha aktiva våldsbejakande extremistiska miljöer (se avsnitt 6.1.2 för närmare redogörelse). Utöver dessa adderades Malmö Stad. Detta tillägg motiverades av att Malmö vid flertalet tillfällen uppmärksammats i media för att det finns problem med våldsbejakande extremism (se till exempel Juhlin & Burström, 2016, 10 april), men också för att staden valt ett " eget" strategiskt förhållningssätt i hur man valt att organisera sitt förebyggande arbete. Detta urval representerar således kommuner i Sverige med ett antaget större problem med våldsbejakande extremism än den genomsnittliga svenska kommunen.

Intervjuerna: Intervju valdes som datainsamlingsmetod då den försöker ”förstå världen från undersökningspersonens synvinkel, utveckla mening ur deras erfarenheter, avslöja deras levda värld” (Kvale & Brinkmann, 2009, s.17-18). Sammanlagt har sju semi-strukturerade intervjuer med nio informanter genomförts, vilket motsvarar drygt 9,5 timmar intervjutid. Intervjuerna utgick ifrån två olika intervjumallar (se bilaga 1 och 2) eftersom frågorna till statliga bidragsgivare och kommunala samordnare behövde skilja sig åt. Detta då man arbetar med olika processer och relationen till civilsamhället på avgörande punkter skiljer sig åt. Skulle samma frågor ställts till informanter från statliga bidragsgivare och kommuner, hade detta påverkat datainsamlingens validitet negativt. Däremot har forskaren varit noggrann med att samma frågor ställts till informanterna från respektive organisationstyp (statlig eller kommunal). Skulle frågorna till de kommunala informanterna skilt sig åt, hade detta påverkat reliabiliteten i resultatet negativt (Kvale & Brinkmann, 2009).

Beroende på vilka svar informanterna gav, ställdes kompletterande frågor till dess att intervjumallens frågor ansågs besvarade. Att kunna anpassa frågorna till varje unik intervjusituation är en av den semistrukturerade intervjuens fördelar i datainsamling (Kvale & Brinkmann, 2009). Öppna och mer allmänna frågor bidrar till att informanterna kan ge mer uttömmande svar, jämfört med om frågorna är formulerade så att svarsalternativen blir slutna och specifika. Semistrukturerade frågor bidrar därför till att på ett mer övergripande sätt skapa förståelse om den enskilda aktörens samverkansarbete (Kvale & Brinkmann, 2009). I två av intervjuerna bad informanterna om att få vara två vid samma intervjutillfälle, eftersom man arbetade tillsammans med att förebygga våldsbejakande extremism i samma organisation och kunde ge kompletterande information. Detta godkändes då det bedömdes påverka datainsamlingen positivt. Intervjuerna genomfördes på plats i de respektive kommunerna och på de statliga myndigheterna. Därefter genomlyssnades intervjuerna noggrant och transkriberades från ljud till text. I denna process har många värdefulla aspekter försvunnit. Det talade språket vid en intervju innehåller andning, frasering och betoningar som en tolkad utskrift av intervjun inte kan tillgodose (Kvale & Brinkmann, 2009). Informanterna delgavs via mail information om studiens syfte och hur data skulle användas (se bilaga 3). I inledningen av intervjun delgavs informanterna information om att de när som helst hade möjlighet att avbryta intervjun, om studiens ändamål och nyttjande, samt att deras respektive namn inte skulle publiceras på grund av medial känslighet i frågan (se avsnitt 2.2).

Dokumentstudien: Dokument som reglerar de statliga myndigheternas uppdrag och fördelning av medel laddades ned och kontakterna på respektive myndighet ombads att komplettera dokumentationen om sådan fanns. Därefter kontaktades de identifierade kommunerna och ombads skicka över eventuell dokumentation som kompletterade de handlingsplaner mot våldsbejakande extremism som respektive kommuns politiska ledning antagit. Utöver dessa har skrivelser och policydokument från regeringen och staten som berör våldsbejakande extremism och samverkan med civilsamhället analyserats (se avsnitt 6.1.1 för redogörelse av dessa). För att finna relevanta dokument gjordes sökningar via regeringens hemsida med hjälp av följande sökord: (a) extremism (b) terrorism och (c) radikalisering. I statliga dokument såsom skrivelser, utredningar och kommittédirektiv finns i regel hänvisningar till tidigare dokument inom samma ämnesområde. Syftet med dokumentanalysen var att undersöka varför samverkan med civilsamhället skrivs fram och hur det motiveras, samt undersöka om det fanns återgivet hur samverkan ska bedrivas (Bryman, 2006).

Studiens empiriska fynd kategoriserades i enighet med de tre analytiska dimensioner (Lindekilde, 2012a) i governmentalitet som beskrivs i avsnitt 3.2. Enligt Dean (1999) ger analysen av governmentalitet oss möjlighet att utöva kritik av tidigare givna sanningar om hur våra värderingar, attityder och beteenden styrs och styr andra. En sådan kritik behöver bygga på tidigare forskning inom området för analys, varav den tidigare forskning som presenteras i kapitel 4 "Arbetet mot våldsbejakande extremism" och kapitel 5 "Samverkan mellan civilsamhället och den offentliga sektorn" kommer jämföras med empirin som framkommit i studien. Analysen kan sedan bli ett avstamp för att introducera ny kunskap och bidra med nya sätt att förstå ämnesområdet, vilket i förlängningen kan leda till förändring (Dean, 1999).

2.2 Etiska överväganden

Det uppkommer en maktasymmetri i intervjusituationen och den efterföljande tolkningsprocessen. Det är studiens författare som definierat intervjusituationen, valt ämne och avgjort vilka frågor och svar som var viktiga och därefter har denne möjlighet att tolka empirin och dra slutsatser (Kvale & Brinkmann, 2009). Detta genererar ett ofrånkomligt etiskt problem.

Studien har valt att inte publicera namn på informanterna. Enligt Vetenskapsrådet (CODEX, 2012) ska sådana angivelser som kan avslöja deltagarnas identitet döljas, men det är inte möjligt att efterfölja i denna studie då det trots avidentifiering är möjligt att förstå vem som

har sagt vad. Studien har valt att redovisa informanternas respektive organisationstillhörighet, vilket motiverats med att det varit nödvändigt att presentera organisatorisk kontext och hänvisa till respektive organisations dokument i studiens resultat. Informanterna har därför getts möjlighet att läsa igenom sina citat och resultatet som skrivits fram på basis av deras utsagor för att undvika eventuella missförstånd. Fem av informanterna har valt att göra så. I dessa fall har ett resonemang förts med informanten om anledning till föreslagen korrigerings. Då samtliga synpunkter berott på feltolkning av informanternas utsagor, har forskaren valt att ändra dessa delar. I två av dessa fall har informanter haft synpunkter på hur citaten skrivits fram. I båda fallen har forskaren gått med på att ändra citeringarna då de inte bedömts påverka innebörden av utsagorna. Givet frågans mediala känslighet och uppmärksamhet, har de etiska principerna varit särskilt viktiga att ta i beaktande, samt att vara lyhörd inför informanternas synpunkter. Det finns exempel på aktörer som arbetar med frågan som offentliggjorts i media med negativa konsekvenser (se till exempel Nordlund, 2016, 23 maj).

Vidare känner denna studies författare samtliga informanter förutom två sedan tidigare. Detta då författaren är verksam på Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet. Institutet har ett nationellt uppdrag att sprida kunskaper och metoder för att motverka rekrytering till våldsbejakande rörelser och ideologier och rasistiska organisationer. Det går inte att utesluta att detta har förstärkt författarens maktposition i förhållande till informanterna, då institutets material och kunskap i varierande utsträckning används av aktörerna. Det finns en risk att informanterna har försökt att framställa sig positiva i relation till Segerstedtinstitutet och den forskning som institutet producerat. Därför har det varit särskilt viktigt att påtala för informanterna att denna studie inte är en granskning av huruvida de gör ett bra arbete eller inte i samverkansfrågan.

3. Teoretisk utgångspunkt

Studiens frågeställning har analyserats med hjälp av Mitchell Deans (1999) vidareutveckling av Foucaults teori om governmentality. Teorins analytiska verktyg har använts för att förstå varför och hur den offentliga sektorn finner samverkan med civilsamhället som centralt i det förebyggande arbetet, samt på vilket sätt civilsamhället blir ett ”mjukt” verktyg för att styra individer till att bli en del av en demokratisk gemenskap. För att få förståelse för analysverktyget, ges också en kort introduktion till de centrala teoretiska principerna i governmentality.

3.1 Governmentality

Governmentality as a mode of regulation is characterized by the ambition to govern through individuals' exercise of free choice, rather than direct control or prohibitions (Lindekilde, 2012a, s. 111)

Governmentality är en konceptuell teori utvecklad av Foucault i slutet av 1970-talet. Teorin behandlar och försöker förstå olika tankesätt kring hur vi styr andra och oss själva i en mycket vid kontext. Detta gör att teorin har kommit att användas och omtolkas av olika forskare på olika sätt (Dean, 1999). Det finns dock ett antal teoretiska principer för forskningen att utgå ifrån vid användandet av governmentality. Till skillnad från den disciplinära formen av styrning, utgår governmentality från undersökandet av en mjukare typ av styrning, där till exempel staten kan förmå individer att agera på ett särskilt sätt genom olika typer av icke-tvingande aktiviteter. Syftet med denna mjukare form av styrning är att målbestämt forma beteende hos individer i enighet med de normer som man vill ska gälla i ett samhälle, utan att behöva använda hårda, disciplinära verktyg såsom lagföring. Styrning blir i denna kontext mer än bara statens utövning av politisk makt, utan involverar också individens styrning av dem själva. Dean (1999) skriver att ”to govern, in this sense, is to structure the field of possible action” (s. 14). Detta kan uppnås via aktiviteter med syfte att forma, guida och påverka individer i en viss inriktning.

Således bygger governmentality på tanken att ”the conduct of conduct”, att kunna leda människors beteende, är uppnåbart. De styrande förstår mänskligt beteende som något som kan formas, styras, kontrolleras och stöpas om till ett visst slutmål. Detta är tätt sammanflätat med begreppet ”government”, som enligt Dean (1999) ska förstås som:

Government in any more or less calculated and rational activity, undertaken by a municipality of authorities and agencies, employing a variety of techniques and forms of knowledge, that seeks to shape conduct by working through our desires, aspirations, interests and beliefs, for definite but shifting ends and with a diverse set of relatively unpredictable consequences, effects and outcomes (s. 11)

Centralt för denna förståelse av mänskligt beteende och hur man kan påverka det, är övertygelsen om rationalitetens och moralens kraft (Dean, 1999). Begreppet rationalitet representerar i detta sammanhang allt tänkande som strävar efter att vara relativt systematiskt, klart och explicit om olika aspekter av externa och interna omständigheter som omger oss. Människan anses agera rationellt och klarar av att göra rationella avväganden om vilket det bästa av två alternativ är. Moral är inom governmentaltitet ett självstyrande instrument; människan vet vad det ”rätta” att göra är, baserat på den kunskap man har, vad man lärt sig och vilka förväntningar omvärlden eller man själv har på sig (Dean, 1999).

Kunskap formar och formas av diskurser (Foucault, 1972). Detta är viktigt att förstå i studier av förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism, då forskningsområdet omgärdas av svag empirisk forskning (Elshimi, 2015). Inom governmentaltitet är förståelsen av diskursers makt av central betydelse (Dean, 1999). En stat är en, av många aktörer i samhället, med makt att producera eller reproducera olika utsagor inom ett visst ämne, vilka i sin tur kan forma eller bli en del av en diskurs (Foucault, 1972). Diskurser gör anspråk på att vara sanna, men sanningen betraktas av Foucault som en diskursiv konstruktion. Istället är det kunskapsregimer som bestämmer vad som är sant och inte sant i en given fråga (Dean, 1999). Kunskapsregimer är tidsbegränsade epoker som innehåller hegemoniska diskurser som producerats i ett sammanhang, till exempel inom akademien, och sedan förstärks och omformuleras av till exempel media, politik och utbildningsinstitutioner (Foucault, 1972). Diskurser som får hegemonisk status kan avgöra hur en stat uppfattar ett visst politiskt problem, hur lösningen på problemet ser ut och vilka som ska vara delaktiga i att lösa problemet (Elshimi, 2015). Därmed kan produktionen av en diskurs bli kunskapsbas för såväl politiska åtgärder som administrativa sådana.

3.2 Governmentalitet som analysverktyg

An analytics of government is a materialist analysis in that it places these regimes of practices at the centre of the analysis and seeks to discover the logic of such practices (Dean, 1999, s. 30)

Att inleda en analys av governmentalitet börjar med en problematisering av vad till exempel en regering gör inom ett visst politiskt område – i föreliggande studie utgörs det empiriska området av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Utgångspunkten är inte att analysera varför, vad och hur en regering gör utifrån ett givet teoretiskt ramverk eller teoretiska principer, utan snarare att ställa öppna, kritiska frågor om ”the conduct of conduct”. Att analysera governmentalitet har gjorts på en rad olika forskningsområden såsom psykologi, sjukvård, välfärd, biopolitik samt politisk teori (Dean, 1999). Governmentalitet som analysverktyg är karakteriserat av dess konkreta tillämpbarhet och i centrum står ”hur”-frågan (Dean, 1999). Syftet med att undersöka hur vi styrs och styr, är inte bara att deskriptivt beskriva vad en regering gör inom ett visst politiskt område, utan också att undersöka hur detta har blivit uttänkt och med hjälp av vilken kunskap.

För att forma individer på ett önskvärt sätt, formerar stater vad Dean (1999) kallar för ”regimes of practices”. ”Regimes of practices” består av i varierande utsträckning kalkylerade sätt för staten att i olika steg implementera aktiviteter som förväntas främja de värderingar, attityder och beteenden som är önskvärda. Det är genom att analysera olika dimensioner i ett ”regimes of practices”, man kan förstå hur styrningen från en stat eller lokal auktoritet inom ett visst politiskt område är uttänkt, och följaktligen kunna ställa kritiska frågor kring agerandet (Dean, 1999). Lindekilde (2012a) har använt denna metod i sin policyanalys av den danska handlingsplanen mot våldsbejakande extremism, i vilken han använder sig av fyra analytiska dimensioner, varav tre är av intresse för denna studies frågeställningar:

1. Definition och lösning av problematiken - analys av hur auktoriteten väljer att definiera och rama in en viss typ av problematik, och beskriva *vad* man ska göra åt det
2. Styrande antaganden och rationalitet - analys av antaganden och den rationalitet på vilka man bygger de policys och praktiker som förväntas motverka problematiken
3. Instrument för att påverka individer - analys av olika former av instrument/praktiker man väljer och använder för att forma individer, till exempel program, metoder, taktiker, institutioner, procedurer och teknologier

Att upprätta olika typer av "regimes of practices" innebär att en stat via intervention antingen kan öka eller minska individers möjligheter att agera självständigt. Dessa interventioner kallar Dean (1999) för "technologies of agency". Olika former av "technologies of agency" används i synnerhet när det existerar "targeted groups" – målgrupper. Dessa målgrupper manifesterar på ett eller annat sätt en risk för samhället och ska omvandlas från till exempel icke-demokratiska till demokratiska eller från arbetslösa till anställda. Dessa målgrupper ska motiveras till kontakt eller partnerskap med professionella, expertis, byråkrater eller första linjens arbetare (till exempel lärare eller socialarbetare). Genom assistans från partnerskapet med företrädare från offentliga sektorn, ska dessa målgrupper förstärkas på ett sådant sätt att de klarar av att hantera sin egen riskbenägenhet.

För att förstå logiken bakom hur stat och kommuner har organiserat arbetet mot våldsbejakande extremism och vilken roll som civilsamhället kommit att få i detta arbete, kommer studien redovisa bakgrund och tidigare forskning i två separata kapitel: "4. Arbetet mot våldsbejakande extremism" och "5. Samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället". Kunskap som existerar inom det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism kommer avgöra hur en auktoritet definierar, förstår, agerar och försöker påverka identifierade målgrupper. I centrum för analysen står den logik som är dominerande, men som inte nödvändigtvis behöver vara sann eller bidra till ett effektivt förebyggande arbete. Syftet med en sådan analys är inte att formulera nya styrningsprinciper. Istället menar Dean (1999) att analysen av "regimes of practices" ger oss möjlighet att utöva kritik av tidigare givna sanningar om hur vi styrs och styr. Det öppnar också upp för en förståelse för hur vi tänker och agerar som individer men också i samspel med andra, samt vilka konsekvenser som detta kan tänkas få (Dean, 1999). Problematiseringen och analysen kan sedan bli ett avstamp för att introducera ny kunskap, nya sätt att förstå ämnesområdet och i förlängningen kan detta leda till förändring.

4. Arbetet mot våldsbejakande extremism

Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande involverar många aktörer och den politiska och mediala uppmärksamheten är stor. Att definiera och förstå begrepp som ”våldsbejakande extremism” och ”radikalisering” är omdebatterade frågor inom såväl akademi som media. Vid en forskningsöverblick framträder olika uppfattningar om hur begreppen används och bör användas. Syftet med detta avsnitt är att presentera *bakgrund och tidigare forskning* om hur begreppen förstås, samt forskning om förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Det finns ingen allmänt accepterad definition av begreppen extremism eller radikaliserings. Radikalisering brukar dock beskrivas som något som föregår extremism, som i ett nästa steg kan leda till terrorism och våldsutövning. Kapitlet utesluter dock terrorism och varianter på begreppet som studieobjekt, då en analys av det begreppet främst involverar säkerhetstjänsters och rättsystems repressiva arbete. Att vara terrorist är per definition att vara brottsling enligt svensk lagstiftning, vilket inte nödvändigtvis behöver vara fallet om man är extremist eller radikal. Att vara extremist eller radikal anses dock vara en förutsättning för att bli terrorist, vilket har blivit en konceptuell utgångspunkt för det förebyggande arbetet och därmed de fenomen som kommer beskrivas i detta kapitel. Vidare är det styrning och samverkan av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism som står i fokus för studien, vilket medför att detaljerade beskrivningar av de extremistiska miljöerna utelämnas.

4.1 Radikal eller extremist?

Fanatikern är den som står fast vid sin övertygelse bortom logiska resonemang, terroristen är fanatikerns våldsamme syskon. Extremisten befinner sig på den politiska och/eller sociala ytterkanten, och den radikale är någon som är politiskt reformivrig. Gemensamt är de någon eller några som anses hota den sociala ordningen (Herz, 2016a, s. 13).

Det finns ett par gemensamma drag i de olika definitionerna av våldsbejakande extremism. Forskare verkar vara överens om att begreppet behandlar individer, grupper och rörelser som använder och/eller stödjer våld för att uppnå politisk förändring (Herz, 2016a). Denna politiska förändring tenderar att innebära en positionsförflyttning ifrån en demokratisk samhällsordning och mot en mer ”antidemokratisk” ideologi/ordning (Schmid, 2013; Herz, 2016a). En extremist existerar alltså alltid i förhållande till något annat, oftast menat gentemot det demokratiska samhället (Herz, 2016a). Ranstorp och Hyllengren (2013) beskriver den uppenbara problematiken med detta ur ett historiskt och kulturellt perspektiv:

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

De extremistiska miljöerna är många och differentierade. Herz (2016a) listar åtta typer av extremistiska miljöer: vit-makt miljön (ofta även omnämnd som den högerextrema miljön), den autonoma vänstermiljön, den islamitiska/jihadistiska miljön, djurrättsaktivister, separatistiska miljöer, miljöaktivister, ensamagerande aktörer och den kontrajihadistiska miljön. Den nationella handlingsplanen för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Regeringens skrivelse 2011/12:44) fokuserar dock främst på de tre förstnämnda miljöerna. Dessa beskrivs av Polisen (2015) i en rapport om organiserad brottslighet enligt följande:

- Vit-makt miljön: Ett "etniskt homogent samhälle", ofta med stark hierarkisk struktur, står i centrum för den nationalsocialistiskt inspirerade ideologin. Brotten riktas främst mot den autonoma vänstern, personer med utländsk bakgrund, HBTQ-personer eller judar. Den mest framträdande organisationen i Sverige idag är Nordiska Motståndsrörelsen.
- Den autonoma miljön: Ideologin inom den autonoma miljön anses vara det klasslösa samhället, baserat på en socialistisk grundsyn och på aktivism. Miljön präglas av en icke-hierarkisk struktur och våldet riktas oftast mot meningsmotståndare kopplade till vit-makt miljön (inte sällan i samband med demonstrationer), upplevda representanter för det kapitalistiska samhället och politiker. Anti-fascistisk aktion (AFA) är en välkänd svensk organisation.
- Islamistisk extremism/jihadism och våld i islams namn: Ideologin baseras på en "extrem tolkning" av trosinriktningen islam, framförallt med kopplingar till två olika organisationer, Islamiska staten (IS/Daesh) och Al-Qaida. Våld enligt dessa organisationer krävs för att återställa Islams rena form och för att upprätta ett Islamiskt kalifat. Cirka 300 svenskar har rest till Syrien och Irak för att delta i strid.

Det som samtliga av ovan nämnda rörelser strävar efter är att skapa ett homogent samhälle baserat på rigida, dogmatiska ideologiska normer och alla motståndare mot och/eller

minoriteter som inte passar in i detta uniforma, kollektivistiska samhälle ska förtryckas, med våld om så krävs (Schmid, 2013). Vidare kan följande gemensamma grunder återfinnas i samtliga våldsbejakande extremistiska rörelser (Schmid, 2013):

- Antikonstitutionell, antidemokratisk, antipluralistisk, auktoritär
- Fanatisk, intolerant, kompromissar inte, singulärt och svart-vitt resonerade
- Erkänner inte juridiska lagar och har en ”ändamålet helgar medlen”-attityd
- Siktat på att nå sina mål oavsett tillvägagångsätt, inklusive användandet av våld om så krävs

Det är i samband med bejakandet av våld, vilket innebär både bruk av våld såväl som stöttande av våldsutövning för politisk förändring, som en extremist blir en *våldsbejakande* extremist. Säkerhetspolisen (2010) beskriver våldsbejakandet enligt följande:

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

Det är också fullt möjligt att vara extremist, utan att för den delen vara våldsbejakande (Herz, 2016a; Schmid, 2013; Ranstorp & Hyllengren, 2013). Detta kan generera viss förvirring kring vad som är radikalism och vad som är extremism. Schmid (2013) försöker att förklara skillnaden på följande vis:

While radicals might be violent or not, might be democrats or not, extremists are never democrats.... Extremists generally tend to have inflexible ‘closed minds’, adhering to a simplified mono-causal interpretation of the world where you are either with them or against them, part of the problem or part of the solution. Radicals, on the other hand, have historically tended to be more open to rationality and pragmatic compromise, without abandoning their search for getting to the root of a problem (s.10)

Om extremism är problemet och inte radikalism, väcks dock frågor i förhållande till begreppet ”radikalisering”; vanligt förekommande i den svenska debatten. Studien kommer återkomma till begreppet radikaliserings i nästa avsnitt.

Den statliga utredningen *När vi bryr oss* (SOU 2013:81) resonerar på ett liknande sätt. Enligt utredningen är det inte självklart att extrema åsikter är den viktigaste varningssignalen när det gäller att identifiera individer som är i riskzonen för att dras in i våldsbejakande extremism. Lika viktigt kan vara att uppmärksamma individers våldsbenägenhet kopplat till annan samhällskritik eller politiskt engagemang.

Det verkar finnas ett stöd inom såväl forskning som politiska dokument för att det är den ökade våldsbenägenheten som en extrem position kan innebära, som uppfattas vara problemet (Herz, 2016a; Johansson, Lebedinski Arfvidson & Mattsson, 2016; SOU 2013:81; Säkerhetspolisen, 2010). Föreställningen om att individers extremism föregås av en radikaliseringsprocess, där individen gradvis och över tid förändrar sina åsikter och beteenden mot att bejaka våld, har möjliggjort tidiga insatser mot våldsbejakande extremism (Johansson et. al, 2016).

4.2 Radikalisering

Processen in i våldsbejakande extremism brukar betecknas som att en individ eller grupp radikaliserar. Begreppet är inte helt lyckat, då det inte automatiskt är så att någon som har radikala åsikter också är våldsbejakande extremist. Vi kommer ändå att i viss mån använda det som beteckning för vägen in i våldsbejakande extremism, av den enkla anledningen att det är så vanligt förekommande, att det är svårt att undvika (SOU 2013:81, s. 34-35)

Efter 11/9 (terrorattackerna mot USA i september 2001) fanns ett upplevt behov av att vidta kraftfulla åtgärder mot våldsbejakande extremism bland politiker och policymakers, i synnerhet riktat mot den formen som benämndes som islamistisk fundamentalism (Kundnani, 2012). I det omedelbara efterspelet till terrorattackerna var analyserna och forskningen om vad som hände innan ”bomberna small” mycket begränsade, både i antal och i innehåll. I media och bland ledande politiker talades det om förövarna och potentiella förövare som av naturen onda och fanatiska (De Winter, Kaulingfreks & Sieckelinck, 2015). Som ett exempel proklamerade Hollands vice premiärminister Asscher i en debatt om radikaliserings att ”det är som att de blivit förgiftade av ormar” (De Winter et al, 2015). Det fanns således en diskurs som präglades av en essentialistisk syn på förövare. Inom ramen för detta perspektiv

betraktades individer som blivit en del av terrororganisationer som moraliska misslyckanden eller onda av naturen (De Winter et al, 2015).

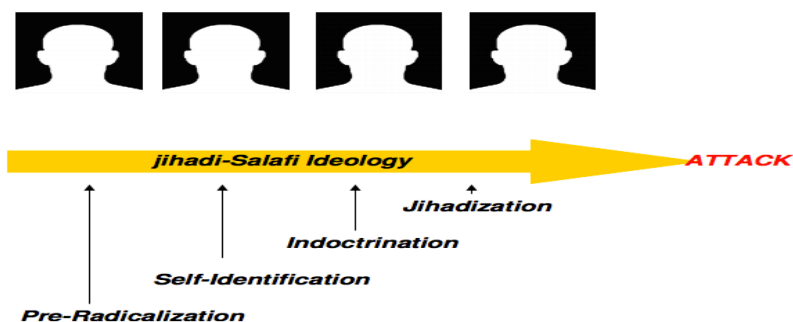
Professor Walter Laqueur (1998) valde att skilja den ”gamla terrorismen”, vanligen politiskt motiverad, mot denna nya form av fundamentalistisk islamsk terrorism som han ansåg var grundad i fanatism. Det omedelbara omfamnandet av denna analys går att förstå ur två perspektiv; dels gav det politiker utrymme för omedelbara, kraftfulla åtgärder (till exempel War on Terror) utan att allmänheten reagerade med sympati eller empati mot de folk som drabbades av åtgärderna (Kundnani, 2012; Mythen & Walklate, 2006), dels upplevdes det som orimligt att liberala välfärdsstater skulle vara en del i radikaliseringsprocessen av unga män och kvinnor (De Winter et al, 2015; Kundnani, 2012). Extremisterna ansågs själva vara grunden till sitt misslyckande i samhället och deras handlingar sågs som aktiva val på individnivå. Genom att reducera extremism till individnivå misslyckades analyserna med att fånga makroperspektiv likt globala maktförhållanden, politiska faktorer, ojämlikhet, ekonomisk marginalisering, social orättvisa och diskriminering (Kundnani, 2012). Allteftersom man på politisk nivå kunde se hur användandet av militär kraft istället verkade öka antalet terrorister, ökade intresset för vad som händer innan ”bomberna smäller” (Kundnani, 2012; Aly et. al, 2015). Peter Neumann vid King’s college i London var en av de första som introducerade radikaliseringsbegreppet som ett nytt sätt att förstå terrorism och dess orsaker. Han beskriver i en rapport från The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (2008) framväxten av radikaliseringsbegreppet enligt följande:

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

Introduktionen av radikaliserings gav alltså möjlighet till mer djupgående analyser, vilket ledde till insikten om att det fanns möjlighet att ingripa i god tid innan en terrorattack inträffade. Dessa kom att inspirera myndigheter till att författa antiradikaliseringsstrategier, vilket i sin tur gav upphov till att forskningssamhället i större utsträckning började intressera sig för ämnesområdet (Kundnani, 2012).

Idag finns en uppsjö av teorier och modeller som försöker förklara individers väg från ett tillstånd av normalitet till att betraktas som extremister (Christmann, 2012). Upphovsmakarna till modellerna är specifika myndigheter, enskilda kommuner, forskare och emellanåt en blandning av aktörerna (Herz, 2016a; Kundnani, 2012). Christmann (2012) har undersökt grundantaganden och forskningsstöd bland åtta av de mest använda och citerade modellerna som ämnar förklara en radikaliseringsprocess. Då radikaliseringsbegreppet har växt fram som ett resultat av islamistisk extremism (Kundnani, 2012), har begreppet nästan uteslutande kommit att användas i denna kontext (Johansson et. al, 2016; Pels & de Ruyter, 2012). Radikalisering har inte historiskt använts för att beskriva individers väg in i nazistiska eller vänsterautonoma miljöer och gör det sällan idag (Johansson et. al, 2016).

Modellerna utgår i regel från uppfattningen att det inte finns en enskild förklaringsorsak till varför individer väljer att ansluta sig våldsbejakande extremistiska miljöer, utan orsakerna bedöms unisont av litteraturen vara individuella och multikausala (Christmann, 2012; Johansson et. al , 2016; Herz, 2016a; Ranstorp & Hyllengren, 2013; Kundnani, 2012; Schmidt, 2013; Pels & de Ruyter, 2012).



Ett exempel på en modell av en radikaliseringsprocess. NYPD-modellen (New York Police Department, 2007)

Ett vanligt sätt att presentera radikaliseringsprocessens olika påverkansfaktorer görs i ett "issue paper" från Radicalisation Awareness Network (2016), där vissa faktorer anses vara "pushfaktorer" och andra "pullfaktorer":

The **push-factors** involve: social, political and economic grievances; a sense of injustice and discrimination; personal crisis and tragedies; frustration; alienation; a fascination with violence; searching for answers to the meaning of life; an identity crisis; social exclusion; alienation; marginalisation; disappointment with democratic processes; polarisation, etc. The **pull-factors** are a personal quest, a sense of belonging to a cause, ideology or social network; power and control; a sense of loyalty and commitment; a sense of excitement and adventure; a romanticised view of ideology and cause; the possibility of heroism, personal redemption, etc. (s. 4)

Push-faktorer representerar individuella, gruppbetingade eller samhälleliga omständigheter som gör att individer blir mottagliga för eller rör sig i en riktning mot våldsbejakande extremism. Pull-faktorer anses vara faktorer som förenklar inträdet i extremistiska miljöer (Ranstorp & Hyllengren, 2013). Det framkommer en tydlig bild av att radikaliseringsprocessen är att betrakta som ett mycket komplext fenomen. Ingen av ovanstående faktorer klarar av att enskilt förklara fenomenet, utan strukturella förklaringsfaktorer samverkar med de individuella (Johansson et.al, 2016). Christmann (2012) beskriver det som att "there is an interplay of agency and structure in radicalization, such that the central theoretical task is explaining the dynamics of this linkage" (s. 12).

Empiriskt underbyggd forskning som kan förklara dessa samband saknas dock i stor utsträckning, vilket genererar problem för begreppets förklaringsvärde. Schmid (2013) menar att: "the popularity of the concept of 'radicalisation' stands in no direct relationship to its actual explanatory power regarding the root causes of terrorism" (s. 4). Radikaliseringsprocessen framstår därför i litteraturen som ett illa definierat, omstritt och svårförstått begrepp: "the only thing that radicalization experts agree on is that radicalization is a process. Beyond that there is considerable variation as to make existing research incomparable" (Nasser-Eddine, Garnham, Agostino & Caluya, 2011, s. 13). Den centrala problematiken verkar vara att teorierna kring radikalisering är konceptuellt drivna av förutfattade/förutbestämda antaganden ("teorier", "hypoteser" eller helt enkelt förutfattade meningar), men saknar empirisk underbyggnad som kan pröva teoriernas giltighet (Borum,

2011). Bristen på empiriskt underbyggda teorier verkar dock inte vara avgränsat till endast konceptet kring radikaliserings, utan återfinns inom all forskning kring terrorism. Christmann (2012) menar till och med att endast 5% av all forskning inom fältet terrorism bygger på någon form av systematiskt insamlad empirisk data. Malkki och Toivanen (2010) summerar forskningsläget med att konstatera att om forskare inom fältet är överens om något, så är det den svaga kvalitén på forskningen.

Trots den svaga forskning som omgärdar radikaliserings och extremism, har överstatliga organ, regeringar och kommuner tagit fram omfattande policys som ska bemöta och bekämpa radikaliserings och extremism - så också i Sverige. Dessa åtgärder bygger i ytterst få fall på omfattande forskning och inte sällan är det helt och hållet politiska uppfattningar om vad som är effektivt eller inte. I nästa avsnitt beskrivs vilka förebyggande insatser mot extremism som idag förekommer.

4.3 Forskning om förebyggande arbete mot extremism

The problem of radicalization is framed as an individual, gradual, and both behavioral and cognitive process, which justifies a diverse and multifaceted approach to radicalization prevention, aiming at early, individual intervention and changing behavior by altering illiberal attitudes, beliefs, and values (Lindekilde, 2012a, s.123)

Givet denna uppsats syfte och studieområde är det inledningsvis relevant att göra en begränsning. När man diskuterar förebyggande åtgärder mot extremism, kan man göra det ur flera perspektiv (Herz, 2016a):

- Säkerhetspolitiska åtgärder som till exempel att stoppa terrorattacker, lagföra terrorister, spanings- och övervakningsarbete samt förhindra möjligheterna att utöva terror via till exempel infrastrukturella åtgärder
- Avradikalisering eller disengagement (avhopp från extremistisk organisation) av individer som anses vara terrorister/extremister/radikaliserade i någon mån. Detta arbete bedrivs på olika sätt runt om i världen, men syftar till att ”avprogrammera” och rehabilitera personer som redan är en del av extremistiska rörelser eller bedöms som djupt indoktrinerade i en våldsam ideologi
- Socialpolitiskt arbete med syfte att förebygga att individer initialt hamnar i extremistiska rörelser eller dras till den typen av rörelser

Civilsamhället och den offentliga sektorn har inte möjlighet att systematiskt samverka kring det säkerhetspolitiska arbetet, även om det kan tänkas finnas exempel på när civilsamhället bidragit med att tipsa polismyndigheter om individer som kan utgöra en risk för samhället. Likaså finns det goda exempel på när civilsamhället framgångsrikt bidrar till att få individer att hoppa av extremistiska rörelser (Herz, 2016a). Merparten av de insatser som civilsamhället och offentlig sektor haft möjlighet att genomföra, har skett inom ramen för det socialpolitiska arbetet vilket också blir den kategori som detta avsnitt kommer fokusera på.

Att överblicka vad förebyggande arbete mot extremism egentligen innehåller ter sig nästan omöjligt. Herz (2016a), Schmid (2013) och Lindekilde (2012b) nämner bland annat följande insatser:

- Breda välfärdsinsatser såsom en fungerande skola, socialtjänst och fritid
- Politiskt och demokratiskt inflytande
- Tillgodose mänskliga rättigheter för alla invånare i ett land
- Samverkan mellan myndigheter, samt mellan den offentliga sektorn och civilsamhället
- Counter-narratives; motbudskap mot propaganda från extremistiska organisationer
- Träning av förmåga till kritiskt tänkande bland exempelvis elever
- Inrättande av särskilda enheter som ska arbeta mot våldsbejakande extremism
- Handlingsplaner med syfte att arbeta mot våldsbejakande extremism
- Inrättande av mentorskap med goda förebilder för yngre, samt avhopparverksamhet
- Insatser för att skapa social sammanhållning i olika bostadsområden
- Anti-diskrimineringsarbete
- Interkulturella och interreligiösa forum för dialog
- Stärka moderata imamer och andra lokala ledare med demokratiska budskap
- Mer kunskap om till exempel islam, terrororganisationer, rasism, symboler, riskidentiteter och tecken på radikaliserings
- Träning av demokratiska färdigheter
- Samtalsstöd för professionella som möter riskidentiteter
- Stödtelefon dit till exempel anhöriga och professionella kan ringa
- Olika typer av specialiserade insatser mot riskgrupper och riskidentiteter

Det är således en uppsjö av insatser som kan kategoriseras som delar av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Christmann (2012) beskriver det som att:

There is a myriad of local, regional and national programmes and interventions that make some claim to be impacting upon extremism (broadly conceived) in the UK, many of which have only tangential relevance (i.e. 'community cohesion' initiatives). Their inclusion would have required a very considerable intervention mapping exercise, one of dubious value. (s. 39)

Likt i fallet med terrorismforskning överlag, är dock forskningen kring vad som egentligen fungerar svag. Lindekilde (2012b) konstaterar att detta inte bara beror på forskningens kvalitet i sig, utan också på uppenbara mätproblem: om de förebyggande insatserna lyckas, sker inga terrorattacker. Utmaningen blir då att påvisa att dessa "icke-händelser" beror på en viss förebyggande insats. Likaså är det svårt att påvisa att positiva, demokratiska attitydförändringar hos individer som betraktas som radikaliserade eller i riskzonen för att bli det, förändrats på grund av vissa modeller/metoder och inte på grund av alternativa förklaringar och förändringar i samhället. Konsekvensen av dessa utmaningar blir att det är svårt att peka på att policys och åtgärder med syfte att förebygga våldsbejakande extremism, har haft någon effekt (Lindekilde, 2012b). Dessutom har många av dessa policys och åtgärder nyligen implementerats, och det krävs tid innan resultaten går att utvärdera (Schmid, 2013).

I takt med att problem med extremism fått stort politiskt utrymme, har det kommit att utvecklas en rad olika specialiserade metoder/modeller för att bemöta fenomenet. I en studie av EU-kommissionens nätverksgrupp, Radicalization Awareness Network, undersöks 98 metoder i deras metodhandbok (Johansson et al, 2016). Av dessa 98 modeller, uppges 13 stödjas av någon typ av forskning. En närmare granskning visar att endast tre av dessa kan uppvisa forskningsstöd. Det betyder inte att de övriga tio modellerna/metoderna inte har forskare knutna till sig eller bygger på vetenskaplighet, men det gör det svårt att verifiera forskningsstödet (Johansson et al, 2016). Herz (2016a) menar att olika modeller/metoder som används för att förebygga extremism saknar utvärdering och validering på ett sådant sätt att användandet av den kunskap som förespråkas och sättet den används på, kan sägas leda till en minskad risk för att människor radikaliserar eller utför politiskt motiverat våld. Tre framträdande brister med specialiserade modeller/metoder anses vara (Kundnani, 2012; Herz, 2016a; Hickman, Thomas, Nickels & Silvestri, 2012):

- Modeller/metoder som individualiserar radikaliseringsprocessen och har som syfte att identifiera ”individer i risk för radikalisering”, saknar grundläggande forskningsstöd och riskerar att stigmatisera vissa befolkningsgrupper (i synnerhet muslimer)
- Eftersom det inte finns några säkra tecken på radikalisering och processen ser olika ut för olika individer, riskerar denna typ av interventioner ske på godtyckliga grunder. Då uppstår risker för utpekande och att grundläggande mänskliga rättigheter såsom religionsfrihet och yttrandefrihet kränks. Sådana insatser kan då rent av bli kontraproduktiva
- Särskilda modeller/metoder kan inte adressera strukturella politiska problem såsom ekonomisk marginalisering, stigmatisering, segregation eller diskriminering.

Specialiserade modeller/metoder för att förebygga extremism verkar således ha ett svagt forskningsstöd. Istället menar Herz (2016a) att man borde fokusera på vilka specifika komponenter som är effektiva i ett förebyggande arbete, istället för specialiserade modeller/metoder. Herz lyfter fram sex komponenter i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism:

Att ha en fungerande samverkan mellan myndigheter - Skola, vård och socialt arbete ska samverka, men inte på ett sådant sätt att sekretesslagstiftningen åsidosätts och urholkar myndigheternas legitimitet. Människor måste kunna gå till myndigheterna och lita på att samtalet inte hamnar hos säkerhetstjänster, så länge inget brott begåtts eller att icke-myndiga riskerar att fara illa. De sociala välfärdsinstitutionerna ska inte förvandlas till registratorer av enskilda individers åsikter. Däremot kan myndigheter, inklusive polisen, samverka kring miljöer där social oro, kriminalitet, extremistiska miljöer eller social utsatthet existerar.

Att ha en lokal förankring - Skola, vård och socialtjänst behöver finnas representerade i lokalsamhällen. Detta är viktigt för att skapa förtroende hos människor och för att kunna arbeta långsiktigt. Det är också en förutsättning för att civilsamhället ska kunna göra ett gott arbete; att organisationerna arbetar i de områden där de har legitimitet och ett socialt kapital.

Att involvera anhöriga och civilsamhälle - En lokal förankring skapar möjlighet att involvera civilsamhälle och anhöriga. Att bygga upp legitimitet och förtroende bland människor i ett område tar tid och kan raseras snabbt. Civilsamhällets arbete bör därför inte fokusera på

säkerhetspolitiskt arbete som terrorismbekämpning, extremism eller radikaliserings, utan ha bredare ingångar likt demokratiarbete, mänskliga rättigheter, tillgång till välfärd och andra frågor som är av relevans för befintlig målgrupp. Att involvera anhöriga är ett naturligt inslag i socialt och pedagogiskt arbete, och så borde också vara fallet i denna fråga.

Att tillgodose demokrati, mänskliga rättigheter och tillgång till välfärd – Möjlighet till demokratiskt inflytande och delaktighet, tillhandahållande av mänskliga rättigheter och tillgång till bra skola, fritid, vård och annan välfärd oavsett om du bor i centrala Stockholm eller i förorten Rinkeby. Att arbeta med övervakning av vissa grupper av människor utifrån uppsatta stereotyper eller riskidentiteter, gör arbetet med att säkerställa människors rättigheter väldigt svårt och kan öka polariseringen mellan grupper i samhället.

Att se människan, inte ideologin – Att förstå extremister och deras position i relation till hur strukturer, ideologier, individuell psykologisk sårbarhet och maktrelationer verkar i deras liv. För detta krävs ett lyssnade perspektiv, som kan bygga upp ett förtroende som är av yttersta vikt för att kunna utmana, ifrågasätta, stötta och stärka/mobilisera. Att ha en trygg relation med någon som lyssnar på en, hjälper till i en förändringsprocess.

Definiera och kontextanpassa kunskapsbehovet – i statliga dokument påpekas ofta att lärare, socialarbetare, ungdomsarbetare och liknande yrkeskategorier behöver kunskap om hur man ska arbeta med frågor kring extremism. Men det definieras sällan vad detta kunskapsbehov består av. Av de fortbildningsaktiviteter som genomförs i syfte att förebygga extremism, verkar de flesta kretsor kring radikaliserings, riskidentiteter, islamism, Al-Qaidainspirerade grupper och symboler som dessa använder. I kunskapsbehovet nämns sällan forskning kring socialt arbete, pedagogik, rasism och ungdomsgrupper- och kulturer. Det är problematiskt då det är kunskapsområden som är relevanta för de yrkeskategorier och civilsamhällesföreträdare som utpekats som viktiga i det förebyggande arbetet.

Herz nämner ytterligare en komponent, att kritiskt och reflexivt granska den egna organisationen, men komponenten utgör mer av en intern-organisatorisk faktor och inte relaterad till ett praktiskt arbete gentemot målgrupper.

Sammanfattningsvis kan denna redogörelse av tidigare forskning av arbete mot våldsbejakande extremism visa på att det finns ett glapp mellan det politiska behovet av

förebyggande insatser och forskning som understödjer hur dessa insatser ska byggas upp. En av de insatser som ofta lyfts upp som viktig är samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället, vilket som bekant också är denna studies undersökningsområde. Nästa kapitel kommer därför att behandla samverkan ur ett bredare perspektiv, innan kapitlet avslutningsvis beskriver samverkan kring förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.

5. Samverkan mellan civilsamhället och med den offentliga sektorn

Detta kapitel kommer presentera *bakgrund och tidigare forskning* om det svenska civilsamhällets organisering och funktion, samt hur samverkan med den offentliga sektorn förstås. Avslutningsvis redogörs kort för den forskning som finns kring samverkan som förebyggande insats mot våldsbejakande extremism.

5.1 Det svenska civilsamhället och samverkan med den offentliga sektorn

Att det finns delar av civilsamhället som inte har en säkerställd demokratisk uppbyggnad gör diskussionen om civilsamhällets roll i demokratin problematisk. Utredningen noterar detta perspektiv men anser att det faktum att det finns odemokratiska eller ohederliga organisationer inte bör stå i vägen för offentliga aktörer på statlig, regional och lokal nivå att involvera det civila samhället generellt i demokratin (SOU 2016:13, s. 112)

I SOU 2016:13, "En palett för ett starkt 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" (s. 63). Det civila samhället avgränsas till aktörer där syftet inte är att skapa ekonomisk vinst för medlemmar, ägare eller andra personer. Det utesluter inte att ekonomisk verksamhet kan bedrivas inom det civila samhället, men eventuell vinst betraktas som ett medel för att driva verksamhet och inte som ett mål i sig. Verksamheten bedrivs istället med allmännyttigt syfte eller med syfte att möta behov bland medlemmarna själva (SOU 2016:13). Begreppet "civilsamhället" erbjuder en teoretisk grund för att studera hela den mångfald av formella och informella nätverk, sammanslutningar och organisationer som utgör det svenska organisationslivet (Listerborn & Nilsson, 2014). Introduktionen av begreppet inom samhällsvetenskaplig forskning har bidragit med nya perspektiv på relationen mellan det civila och det offentliga samhället. Organisationerna betraktas inte längre vara "en del av" eller en nära samarbetspart till staten, vilket var fallet när folkrörelserna dominerade (Listerborn & Nilsson, 2014). Således betraktas idag civilsamhället som autonomt i förhållande till staten, även om organisationerna i viss utsträckning är beroende av statliga eller kommunala bidrag.

SOU 2016:13 kategoriserar formaliserade civilsamhällesorganisationer enligt följande: ideella föreningar (144.827 stycken), registrerade trossamfund (2.337 stycken), stiftelser och fonder (21.649 stycken), ekonomiska föreningar (2.262 stycken), aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (2.324 stycken), samfälligheter (28.070 stycken),

bostadsrättsföreningar och hyreskooperativ (29.511 stycken) samt övriga (1.236 stycken). Det är inte bara organisationstyperna som varierar mellan civilsamhällets aktörer, utan också vilken funktion de har. Dessa kan kategoriseras efter tre huvudsakliga funktioner, även om civilsamhällets organisationer inte sällan kan inta fler än en funktion (SOU 2016:13):

- Röstbärare och opinionsbildare - delta i det demokratiska samtalet genom att ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen men också agera som påtryckare, opinionsbildare och kritisera den offentliga maktutövningen
- Utförare – en organisation åtar sig uppdrag som är finansierade med offentliga medel och där uppdrag utförs mot ersättning
- Serviceorganisation – tillhandahåller tjänster och service till sina medlemmar eller till allmänheten

I Lars-Erik Olssons (2000) rapport *På olika villkor – Samverkan mellan kommun och frivillig organisation*, definieras samverkan som: ”samverkan kan ses som ett utbyte mellan två eller flera organisationer. Utbytet kan röra information, ekonomi, personal eller annan resurs” (s. 5). Även om det är människor (representanter) som *utför* samverkan, *sker* samverkan mellan organisationer (Olsson, 2000). Centralt för uppkomsten av samverkan är att det finns ett behov av utbyte av någon typ av resurs, vilken kan kontrolleras av den ena eller båda parter. Det finns således olika former av samverkan, vilka Olsson (2000) redogör för enligt följande:

- Informationsutbyte mellan aktörer såsom kommun och civilsamhällesorganisation, såväl formaliserade (till exempel föreningsråd) som icke-formaliserade
- Ekonomiskt utbyte via ekonomiskt stöd och tillgång till lokaler
- Projekt och verksamheter
 - Kommunala projekt och verksamheter med frivilligarbetare
 - Projekt som drivs av en frivillig organisation och projektet bekostas helt eller delvis av kommunen
 - Gemensamma projekt eller verksamheter
- Utförarverksamhet via att civilsamhällesorganisationer utför verksamhet på entreprenad

Anledningarna till varför det är viktigt att samverka, härleds ofta till att det är en förutsättning för att lösa komplexa problem (Andersson, 2016). Samverkan kan ur ett praktiskt problemlösningsperspektiv appliceras på en rad olika situationer: förståelsen av ett givet problem, finna en specifik lösning av problemet samt finna en lösning på hur åtgärder ska implementeras och leva kvar (Andersson, 2016). Inom vilka områden kan då den offentliga sektorn och civilsamhället samverka? Olsson (2000) menar att det finns få begränsningar kring detta. Kommuner och stat har en lagstadgad skyldighet att utföra viss verksamhet och agera myndighetsutövare, varav det inom vissa områden är svårare att samverka än inom andra. Den offentliga sektorn konkurrensutsätter allt större del av sin verksamhet som en del av New Public Management-paradigmet, vilket öppnat upp för samverkan även inom traditionella offentliga kärnverksamheter (Anell, 2011; Spano, 2009). Denna mer interaktiva samhällsstyrning ger civilsamhället nya förutsättningar för att utöva inflytande i samarbetet med den offentliga sektorn (Listerborn & Nilsson, 2014). Bidrag och ekonomiska medel till civilsamhället kan komma från olika avsändare inom den offentliga sektorn: stadsdelsförvaltning, stadsdelsnämnder, förvaltning, kommunala nämnder, kommunstyrelse, länsstyrelse, landsting, statliga verk och myndigheter, departement och även från EU (Olsson, 2000).

Olsson (2000) resonerar kring vilka olika incitament och motiv som ligger bakom att den offentliga sektorn och civilsamhället vill samverka:

- Samverkan med offentlig sektor genererar legitimitet för civilsamhällesorganisationen
- Samverkan har blivit ”modern” och ”inne”. Staten driver på denna utveckling genom att utlysa pengar för projekt där offentlig sektor och civilsamhälle samverkar
- Samverkansprojekt och verksamhet som civilsamhället organiserar kan skapa kontakt med människor som offentlig sektor har svårt att nå ut till
- Kommunen saknar resurser eller kompetens att bedriva arbete inom ett visst område och vänder sig därför till civilsamhället
- Samverkan genererar någon typ mervärde för kommun och/eller civilsamhällesorganisation som inte hade varit möjligt att uppnå för aktörerna på egen hand. Detta mervärde tillfaller sedermera organisationernas målgrupper, vilket i vissa fall kan vara gemensamma målgrupper men som organisationerna har olika förutsättningar att påverka

5.2 Samverkan mot våldsbejakande extremism

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism arbetar för att förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Nationella samordnarens hemsida, www.samordnarenmotextremism.se)

Det svenska, statliga arbetet mot våldsbejakande extremism har intensifierats sedan år 2011. I synnerhet två punkter framkommer som särskilt tydliga vid genomgång av de statliga dokument som i stor utsträckning kommit att styra den offentliga sektorns arbete mot våldsbejakande extremism: kommunernas roll och vikten av samverkan i det förebyggande arbetet (se avsnitt 6.2.1 för genomgång av dessa). Kommunernas framskrivna roll förefaller naturlig då de är ansvariga för en rad nyckelaktörer såsom skola, socialtjänst och fritidsverksamhet. Just kommunala handlingsplaner har varit en central del av den Nationella samordnarens strategi. Vid flertalet tillfällen har man kommunicerat att alla Sveriges 290 kommuner måste ha en handlingsplan (se till exempel Sahlin, 2016, 20 april). I den nya nationella strategin mot våldsbejakande extremism (Nationella samordnaren, 2016b) pekar den nationella samordnaren tydligt ut kommunerna som ansvariga för samverkan mot våldsbejakande extremism:

Företrädare för det civila samhällets organisationer bör identifieras av kommunen och de som vill bör involveras i det kommunala förebyggande arbetet... Upparbetade relationer och strukturer för samverkan bör vara på plats för alla frågor som är viktiga för respektive parter, inte endast våldsbejakande extremism (s. 22)

Efter att de har identifierats; vilken blir då civilsamhällets roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism? Centrala policydokument på överstatlig (United Nations, 2015; EU-kommissionen, 2016), statlig (Regeringens skrivelse 2011/12:44) och lokal nivå (se till exempel Örebro kommun, 2015) tillskriver civilsamhällets organisationer en central roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Att civilsamhället har getts en betydande roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, framgår tydligt när man undersöker de specialiserade modeller/metoder som presenteras i Radicalisation Awareness Networks metodhandbok. Av de 98 modellerna i den europeiska metodhandboken, står civilsamhället för 70 av dem, offentlig sektor för 24 och i övriga 4 fall är det oklart vem som driver arbetet, alternativt är det en blandning av aktörerna (Johansson et al, 2016). Givetvis representerar inte metodhandboken hela fältet eller allt arbete som bedrivs

i till exempel kommuner, men är ändå en indikation om vilken framträdande roll som civilsamhället getts.

Det förebyggande arbetet mot terrorism har utvecklats från att främst handla om att förhindra terrorattacker, till att försöka förebygga att människor vill genomföra sådana attentat. Det är genom skiftet från counter-terrorism (CT) till countering violent extremism (CVE), som det har blivit möjligt att involvera civilsamhället:

CVE offers a mechanism for encouraging exchange between government, academia and civil society by shifting the focus of CT on to prevention and interruption and conceptualising VE as a social issue with security implications (as opposed to a security issue with social implications). The potential for CVE to deliver effective outcomes requires that the prevailing CVE discourse be unconstrained from the currently hegemonic CT connotations (Aly et al, 2015, s. 9)

Detta skifte har blivit särskilt märkbart för muslimska samfund i civilsamhället. Aly et al. (2015) menar i sin australienska studie av civilsamhällets roll i arbetet mot våldsbejakande extremism att: "in particular, such approaches have drawn criticism for their narrow focus on Muslim minority communities and for being based on flawed assumptions about the role of religion in violent extremism" (s. 8). Att religion ansågs ha ett högt förklaringsvärde kring varför australiensare anslöt sig till våldsbejakande extremism, medförde att hela muslimska samhällen, samfund och organisationer kom att bli föremål för interventioner i Australien. Kritiker menar att detta har lett till en säkerhetisering av muslimska grupper i väst (Aly et al, 2015). Liknande slutsatser har dragits i studier i USA (Kundnani, 2012) och Storbritannien (Husband & Yunis, 2011). Även i Sverige ligger fokus på att förebygga våld i islams namn. Exempelvis fokuserar 11 av 16 projekt som beviljats stöd av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) på att förebygga våld i islams namn (Sivenbring, 2016).

I arbetet mot våldsbejakande extremism finns det möjlighet för civilsamhällesorganisationer att söka bidrag från olika aktörer inom EU, kommuner och vissa myndigheter. De myndigheter som den nationella samordnaren hänvisar till för bidragsökande är MUCF och Allmänna Arvsfonden (Nationella samordnaren, 2016a). I slutsatserna till utvärderingsrapporten av MUCFs statsbidrag som beviljats år 2015, *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism* av Jennie Sivenbring (2016), nämns tiden som en faktor som i stor

utsträckning påverkar civilsamhällets arbete. Vissa projekt varar så kort tid som ett år, medan andra får finansiering i upp till tre år (Sivenbring, 2016). Utmaningen är att planera arbetet, hinna producera verksamhet och rapportera resultaten på mycket kort tid. En annan utmaning är att göra något av den verksamhet som producerats och de nätverk som byggts upp, samt att bibehålla engagemang hos de deltagare som varit involverade i aktiviteterna:

De flesta av projekten saknar långsiktig finansiering och projektinramningen består i många fall av kortsiktiga åtgärder som ska hinna planeras, genomföras och utvärderas under en begränsad tidsperiod. Att andra relevanta samhällsaktörer tar till vara erfarenheter och nätverk som producerats av projekten efter deras slut är både mycket viktigt och en utmaning ur ett metodutvecklingsperspektiv. Här blir således samverkan med de offentliga systemen och involvering av andra delar av civilsamhället än en gång relevanta komponenter att belysa (Sivenbring, 2016, s. 36-37)

Denna genomgång av civilsamhällets roll i arbetet mot våldsbejakande extremism har endast berört samverkan med uttalat syfte att arbeta mot våldsbejakande extremism. Men precis som Herz (2016a) påpekar finns en uppsjö av organisationer som på olika sätt arbetar för att främja demokratiska värden, deltagande och inflytande, men som inte explicit arbetar mot våldsbejakande extremism. Att människor deltar i ett meningsskapande sammanhang, exempelvis i en fotbollsförening, kan förebygga olika typer av social oro, normbrytande beteende, kriminalitet och våldsbejakande extremism.

6. Resultat

Resultatet av denna studie kommer att presenteras i två avsnitt: ”6.1: Varför är samverkan viktig” och ”6.2: Samverkan i praktiken”, vilka återknyter till studiens frågeställningar:

- Varför vill den offentliga sektorn samverka med civilsamhället i arbetet mot våldsbejakande extremism?
- Hur samverkar offentliga institutioner och civilsamhället och vilka aktiviteter ger samverkan upphov till?

6.1 Varför är samverkan viktig?

Detta avsnitt redovisar resultat som har att göra med ”varför-frågan”. Avsnittet inleds med en omfattande kronologisk genomgång av de statliga dokument som behandlar samverkan i arbetet mot våldsbejakande extremism. Därefter redovisas intervjudata från de statliga bidragsgivarna MUCF och Arvsfonden som delar ut medel för arbete mot våldsbejakande extremism. Avsnittet fortsätter med en redovisning av den empiri som framkommit genom dokumentanalys samt intervju med representanter för de kommunala aktörerna Stockholm, Örebro, Göteborg, Malmö och Borlänge.

6.1.1 Statlig nivå

Regeringens strategi för att förebygga våldsbejakande extremism har vuxit fram och förändrats gradvis sedan år 2008. Arbetet har intensifierats de senaste åren med ett ökat fokus på förebyggande åtgärder, varav samverkan med civilsamhället genomgående lyfts som mycket viktig. Ur ett kronologiskt perspektiv kan den svenska offentliga sektorns strategi i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism anses ha utvecklats i tio steg:

1. Starten för det svenska förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism kan spåras till 2008 i och med överlämnandet av *En nationell strategi för att möta hotet från terrorism* (Regeringens skrivelse, 2007/08:64) till riksdagen. I denna nämns att förebyggande insatser måste riktas mot ”terrorismens grogrunder” och inte bara juridiska repressalier mot begångna brott. Med detta åsyftas bland annat olika politiska och sociala förhållanden som gör att extremistiska rörelser och ideologier lättare kan få gehör. I strategin nämns också civilsamhället som en part för dialog och diskussion

om vad det demokratiska samhället ska innehålla, hotbilder mot det och vilka åtgärder som ska sättas in.

2. År 2011 antogs *Handlingsplan för att värna demokrati mot våldsbejakande extremism* (Regeringens skrivelse, 2011/12:44). Handlingsplanen gav det preventiva arbetet ett uttalat syfte; att förebygga att individer ansluter sig till våldsbejakande extremistiska rörelser samt att få dem att lämna desamma. Detta ska göras genom kunskapsutveckling och genom samverkan mellan myndigheter, kommuner och civilsamhälle. Civilsamhället uppges ha en viktig roll i arbetet, både i arbetet med att förebygga att människor vill ansluta sig till extremistiska rörelser, men också som en resurs när någon vill lämna. I fyra av sex huvudmål nämns civilsamhället som aktör. Mycket fokus ligger på att öka kunskapen om våldsbejakande extremism bland olika aktörer och bland annat beskrivs det att medvetenheten och kunskapen om våldsbejakande extremism bland civilsamhällets organisationer behöver höjas. I handlingsplanen aviseras också att MUCF ska ges ett uppdrag att fördela medel till projekt som ska stärka ungas demokratiska värderingar och förebygga våldsbejakande extremism.
3. Den nationella strategin mot terrorism uppdaterades 2012 (Regeringens skrivelse, 2011/12:73). I denna beskrivs att civilsamhället har unik kunskap om vad som sker i lokalsamhällena och en möjlighet att engagera och få människor att känna sig delaktiga.
4. År 2012 tillsattes utredningen *Ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism* (Kommittédirektiv 2012:57). Utredningen sammanställde kunskap och erfarenheter från Sverige och andra länder i arbetet mot våldsbejakande extremism. Även i denna utredning betonas vikten av samverkan mellan myndigheter, kommuner och civilsamhälle. I utredningen framhålls att ett effektivt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism främst behöver genomföras lokalt och inte nationellt.
5. År 2013 slutrapporterades ovanstående utredning genom *När vi bryr oss* (SOU 2013:81). Den föreslår bland annat inrättandet av en särskild samordnare inom Regeringskansliet, med ansvar för att verka för upprättandet av förebyggande åtgärder mot våldsbejakande extremism. Ett av direktiven för utredningen gjorde gällande att man skulle ”främja samverkan och kunskapsutbyte inom det förebyggande arbetet mellan myndigheter, kommuner och organisationer inom det civila samhället” (s.22).
6. År 2014 uppdaterades den svenska nationella strategin mot terrorism en tredje gång, vilken kom att kallas *Förebygga, Försvåra och Förhindra* (Regeringens skrivelse,

2014/15:146). Det är, skriver man, ”tydligt att aktörer som inte har uttalade uppdrag att arbeta mot terrorism har en central roll i arbetet med att motverka radikaliserings och förebygga terrorism. Nyckelaktörer är socialtjänst, skola, föreningar och samfund, ideella organisationer, religiösa ledare och politiker” (s. 14)

7. I juni 2014 tillsattes den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism genom kommittédirektivet *En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism* (Kommittédirektiv 2014:103). I direktivet framhålls än en gång samverkansuppdraget då samordnaren ska stärka och stödja samverkan i arbetet med att värna demokrati mot våldsbejakande extremism på nationell och lokal nivå, samt stödja aktörer som identifierar problem med våldsbejakade extremism lokalt.
8. År 2015 gavs den Nationella samordnaren ett tilläggsdirektiv (Kommittédirektiv 2015:86). I tilläggsdirektivet framgår att samordnaren ska: förbättra anhörigstödet, utreda förutsättningarna för en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon (vilken senare inrättades i samarbete med civilsamhällesorganisationen Röda korset), ta fram och initiera genomförandet av en sammanhållen strategi för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser (ofta benämnda som ”EXIT-verksamheter”) och inrätta ett expertnätverk.
9. Samma år utökade regeringen sin satsning på att förebygga våldsbejakande extremism genom skrivelsen *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism* (Regeringens skrivelse 2014/15:144). Skrivelsen innehåller en rad åtgärder, varav fyra direkt berör civilsamhället. Bland annat gavs MUCF ytterligare medel för att dela ut bidrag till civilsamhällesorganisationer som ville arbeta mot våldsbejakande extremism.
10. År 2016 skrev den Nationella samordnaren, på regeringens uppdrag, fram en ny nationell strategi mot våldsbejakande extremism (Nationella samordnaren, 2016b). I strategin pekas 10 områden ut som centrala för det fortsatta lokala förebyggande arbetet och fem av dessa involverar direkt eller indirekt civilsamhället. Bland annat står det i förordet att ”...det förebyggande arbetet sker främst på lokal nivå. Det är kommunens medarbetare, lokala poliser och det civila samhället som har möjligheten att förebygga våldsbejakande extremism (s.2) och senare att ”den idéburna sektorn ska vara en tydlig samverkanspartner” (s. 4)

Det framgår således tydligt, och lyfts genomgående som en central komponent i det förebyggande arbetet, att samverkan med civilsamhället är viktigt. Argumenten för varför samverkan är viktig varierar dock mellan dokumenten. I ett par av dessa dokument (se till exempel Regeringens skrivelse, 2011/12:44; SOU 2013:81) återkommer en bild av att civilsamhället ska hjälpa till med att identifiera potentiella extremister:

Ett arbete för att identifiera och stödja individer som riskerar att ansluta sig till extremistmiljöer kan inte avgränsas till en uppgift för några särskilda myndigheter eller samhällssektorer. För att kunna motverka våldsbejakande extremism måste myndigheter, kommuner, organisationer inom det civila samhället, näringslivet och andra relevanta aktörer samverka (Regeringens skrivelse, 2011/12:44, s.8)

Ett annat återkommande argument i dokumentationen är att dialogen med civilsamhället är viktig för att förebygga extremism. Detta kan göras inom särskilda strukturer för dialog, gärna redan befintliga sådana. Om inte sådana strukturer existerar bör de upprättas (Nationella samordnaren, 2016b). I en rekommendationsskrivelse (Nationella samordnaren, 2015) riktad mot kommuner som ämnar upprätta en lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism, uppmanas kommunerna att: (1) involvera det civila samhällets organisationer; (2) involvera även kritiska röster. I rekommendationsskrivelsen uppmanas även civilsamhället att söka medel hos MUCF och Arvsfonden.

I den *Nationella strategin mot våldsbejakande extremism* (Nationella samordnaren, 2016b) lyfts dialogperspektivet som centralt och vikten av att utveckla strukturer med uppdrag och mål. Exakt vad uppdrag och mål skulle kunna tänkas bestå av framgår dock inte. I samma strategi pekas kommunerna ut som de som ska ansvara för och leda samverkan med de relevanta aktörer på lokal nivå som är intresserade av att delta i det förebyggande arbetet.

Att civilsamhället är viktigt då det har tillgång till målgrupper som den offentliga sektorn har svårt att nå ut till, återkommer genomgående som argument för samverkan. I sin egen utvärderingsrapport av de statliga medel som delats ut mot extremism, *Fördel civilsamhället (2014)*, beskriver MUCF att den största vinsten med att rikta särskilda medel till civilsamhället är ”deras unika förmåga att nå ut till de specifika målgrupper” (s. 5) som upplever ett motstånd att söka sig till den offentliga sektorn. Därmed kan de också engagera

sig i aktiviteter som civilsamhället bedriver. I regeringens skrivelse (2014/15:144) beskrivs det enligt följande:

Regeringens bedömning är att det civila samhällets organisationer med sina olika verksamheter kan nå individer och grupper som har ett lågt förtroende för samhällets myndigheter. De kan också på ett annat sätt än myndigheter och kommunala verksamheter erbjuda flexibla och situationsanpassade lösningar. (s. 44)

Utöver hjälp med att identifiera potentiella extremister, ge tillgång till målgrupper som myndigheterna annars har svårt att nå ut till, samt vara en part i dialogen med dessa målgrupper, är det uppenbart att civilsamhället bedöms spela en nyckelroll i att som neutral aktör kunna hjälpa individer att hoppa av extremistiska rörelser (se till exempel Regeringens skrivelse 2014/15:144; Regeringens skrivelse 2011/12:44). Uppdraget att stimulera civilsamhällesorganisationer att bedriva detta arbete har gått till MUCF. På sin hemsida www.mucf.se beskriver myndigheten sig själva som: "... en statlig myndighet som tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. Vi ger bidrag till föreningsliv, kommuner och internationellt samarbete". I arbetet mot våldsbejakande extremism har de getts särskilda medel för att stärka civilsamhällets arbete mot våldsbejakande extremism under åren 2015-2018 (Regeringens skrivelse 2014/15:144):

- Åtgärd 9: Regeringen har gett Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i uppdrag att fördela statsbidrag till organisationer och kommuner för verksamhet som motverkar antidemokratiskt beteende
- Åtgärd 17: Regeringen har gett Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i uppdrag att fördela statsbidrag till verksamhet som stöder individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser.

I Statskontorets utvärdering (Statskontoret, 2015) av den nationella handlingsplanen för att värna demokratin från våldsbejakande extremism (Regeringens skrivelse 2011/12:44), blir det särskilt tydligt hur staten uppfattar avhopparverksamhet som en uppgift för civilsamhället:

Enligt Statskontoret har regeringen i hög grad förlitat sig på civilsamhället när det gäller att etablera avhopparverksamheter, särskilt innan den nationella samordnaren inrättades. Vi bedömer också att representanter för Regeringskansliet har ingripit

direkt i MUCF:s myndighetsutövning i denna fråga, nämligen när de påverkade MUCF:s beslut om att fördela bidrag till en enskild organisation (Fryshuset). Representanterna ville även vid upprepade tillfällen att den enskilda organisationen skulle inrätta avhopparverksamheter som organisationen inte ansåg sig ha kapacitet för” (Statskontoret, 2015, s. 61)

Även Arvsfonden har uppmanat två civilsamhällesorganisationer, Fryshuset och Expo, att söka stöd för sitt arbete. Detta då Arvsfonden saknat projektansökningar vars syfte är att förebygga högerextremism. Arvsfonden beskriver på sin hemsida www.arvsfonden.se sin verksamhet som: ”Allmänna arvsfonden stöttar det engagemang som finns hos föreningar och organisationer – så att bra idéer kan förvandlas till en bättre verklighet för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning”. Myndigheten får till skillnad från MUCF inte sina medel via statsanslag, utan från dödsbon. Medlen placeras i en fond som sedan delas ut till olika projekt. Kammarkollegiet är ansvarig för fonden, vilket gör Arvsfonden till en statlig myndighet. Arvsfonden är i jämförelse med MUCF något friare i sin fördelning av medel rörande målgrupp, område och summor, menar deras informant. Det är Arvsfondsdelegationens ledamöter, utsedda av regeringen, som ansvarar för hur medel fördelas samt följer upp hur de har använts. Däremot kan regeringen peka ut vissa områden som man tycker att Arvsfonden ska prioritera. Förebyggandet av våldsbejakande extremism har dock inte varit ett sådant område.

Regeringskansliet har inte på eget initiativ försökt påverka Arvsfondens bidragsgivande, men däremot har Arvsfonden rådfrågat dem kring vilka civilsamhällesaktörer som ska få bidrag. De aktörer som har rådfrågats har varit Demokratienheten (Regeringskansliet), Försvarshögskolan och den Nationella samordnaren. De har fått möjlighet att ”tycka till” om ansökningarnas innehåll och ge respons kring vilka de tycker verkat bra. Anledningen till varför man på Arvsfonden valt att tillfråga andra myndigheter i samband med bedömning av ansökningar, menar informanten har att göra med bristande kunskap inom ämnesområdet. Att rådfråga mer kunniga aktörer utgör därmed en sorts kvalitetssäkring och är ett standardförfarande inom Arvsfonden oavsett bidragsområde.

Inställningen hos MUCF och Arvsfonden är entydigt positiv till samverkan med civilsamhället, även om det finns vissa tveksamheter kring begreppet ”våldsbejakande extremism” och på vilket sätt det påverkat civilsamhällsorganisationernas respektive

målgruppers villighet att delta i aktiviteter. Båda informanterna menar att det till och med är ett krav med någon typ av samverkan. Arvsfonden kräver samverkan med kommun och polis, medan MUCF menar att samverkan inte behöver ske med en kommun, utan också tillsammans med andra myndigheter eller civilsamhällesaktörer. MUCF har dock möjliggjort för just kommuner att söka projektbidrag inom ramen för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism, vilket får betraktas som ännu en indikation på hur viktig samverkan bedöms vara:

- Nu försöker vi verkligen promota detta ut mot kommunerna så att de kan se att 'okej, nu söker vi pengar här men då måste vi knyta till oss en förening minst som jobbar förslagsvis med de här frågorna' (MUCF)
- Varför är det viktigt? (intervjuare)
- Därför att det behövs samverkan i de här frågorna. Det går inte att någon sitter på sin egen lilla kammare och gör ett projekt. Man måste ha en samverkan så man kan fånga upp och stötta. Men det är också en framgångsmodell vad gäller allt. I alla uppdrag vi har så visar sig samverkan – ja, det är bara gott som kommer ut av det (MUCF)

Informanterna lyfter flera olika positiva aspekter med samverkan, aspekter som känns igen från de statliga dokumenten. Man menar att civilsamhället skapar utrymme för dialog, bidrar med kunskap och kan nå målgrupper som man från den offentliga sektorn har svårt att nå. Det framkommer också av båda informanterna att civilsamhället utgör en arena där man kan testa nya metoder/modeller. Det är till och med en förutsättning för att få bidrag. En civilsamhällesorganisation blir endast beviljade bidrag av MUCF och Arvsfonden för verksamhet som på något sätt är nyskapande. Det kan röra sig om att testa en ny metod/modell, pröva en metod/modell på en ny målgrupp eller implementera en metod/modell som fungerat bra i ett annat land. Vad man inte beviljas bidrag för är arbete som ingår i organisationens ordinarie verksamhet:

Man får pengar för att göra något som man inte gör i sin ordinarie verksamhet. Man får det för att testa en metod, testa en idé eller möta en ny målgrupp. Det är nytt också för dem som söker bidrag. Det är projektidéns själ på något sätt. (MUCF)

Något som inte framgår i de politiska dokumenten, men som informanterna från MUCF och Arvsfonden upprepar vid flera tillfällen är att samverkan är en viktig komponent i projektens organisatoriska överlevnad. Därmed utgör samverkan med kommunen en långsiktig resurs för

myndigheterna, som gärna ser att projekten de gett bidrag till lever kvar även efter avslutad projekttid:

Om det är som så att saker ska leva vidare - hur ska de leva vidare? Vem betalar? Det tittar vi på alla våra projekt. Bygger man upp en verksamhet; jaha, vem ska betala den verksamheten år 4? Då kan man inte komma inför år 1 och säga att 'det gör kommunen', för då kommer vi säga att det är bra om kommunen är med från början och är villiga att ta över finansieringen om det blir bra (Arvsfonden)

6.1.2 Kommunal nivå

De kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism har som syfte att styra det lokala, kommunala arbetet. I centrum står då verksamheter som skola, socialtjänst och fritid. Men samverkan med civilsamhället nämns också genomgående och kommunen beskrivs som ansvarig för det samverkansarbetet (Nationella samordnaren, 2016b).

Stockholm Stads förebyggande arbete är organiserat under stadens trygghets- och säkerhetsprogram, som givits stadsövergripande riktlinjer för hur arbetet mot våldsbejakande extremism ska utföras (Stockholm stad, 2016). Den förra handlingsplanen, beslutad år 2015, revs upp efter att ha fått kraftig kritik för att bland annat föreslagit stödåtgärder kring jobb och boende åt återvändande krigsresenärer (Randhawa Bergmark, 2015, 19 maj). Idag har Stockholm anställt en samordnare mot våldsbejakande extremism som ska koordinera och utveckla stadens arbete. Arbetet ska resultera i en lokal handlingsplan för varje enskild stadsdelsförvaltning (14 stycken) och för fem fackförvaltningar. Stockholm är en av fyra kommuner som deltar i den nationella samordnarens pilotprojekt med "Kunskaps hus" – vilket är ett icke-rumsligt nätverk med resurser och kompetenser som kan mobiliseras i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Stockholm Stad beskriver i sina riktlinjer att de befinner sig i en uppstartsprocess. "Samverkan med civilsamhället ska utvecklas" är en av sex utgångspunkter för arbetet enligt riktlinjerna och detta motiveras med att "många gånger agerar extremismen i miljöer som inte är offentliga och inte tillgängliga för insyn" (Stockholm stad, 2016, s.9) och att trovärdiga civilsamhällesorganisationer behöver ges goda förutsättningar för att arbeta med frågan. I synnerhet de som verkar i sammanhang där de kan möta individer med extremistiska åsikter. Men civilsamhället ses även som en resurs stadens strategiska arbete. Man ska vara en del i

”Kunskaps huset”, där staden samlar sina resurser i arbetet mot våldsbejakande extremism, och i en extern referensgrupp. Detta arbete är ännu inte inlett och det framgår inte vilken funktion civilsamhällesorganisationer ska ha i dessa nätverk och inte heller vilka organisationer det rör sig om, utan det är något som kartläggningsarbetet får visa efter att det är genomfört.

Informanterna från Stockholm, samordnaren och ytterligare en tjänsteman med särskilt ansvar i frågan, menar att riktlinjerna pekar ut vad man ska göra, men inte hur. Arbetet kommer att ta tid, då man bestämt att var och en av de 14 stadsdelarna ska ha sin egen handlingsplan mot våldsbejakande extremism. Stockholm Stad ska enligt sina riktlinjer samverka med civilsamhället i frågan, men hittills görs det inte på något övergripande eller strukturellt sätt:

- Om jag ska prioritera min verksamhet, så är det ju inte civilsamhället som är den största spelaren. Prio är att få staden att funka i sin verksamhet och sen blir detta påhängt detta (Informant 1, Stockholm)
- Så först konsolidera staden och sedan nå ut? (Intervjuare)
- Ja, för annars blir det svårt för stadsdelarna att göra bästa möjliga jobb. Sen är det ju också som så att ideella föreningar är ju drivna av att överleva och kan erbjuda väldigt mycket tjänster eller ett paket. Det kan vara svårt för stadsdelar att veta om detta är det vi behöver eller vad vi kan få. Det är en stor utmaning i detta (Informant 1, Stockholm)

Däremot sker samverkan på stadsdelsnivå i vissa enstaka fall. Till skillnad från riktlinjerna i staden, som är tydligare med att peka ut tillgången till miljöer som man själva inte har insyn i, så menar stadens företrädare främst att civilsamhället erbjuder en arena som kan komplettera stadens arbete. Men man säger också att samverkan behöver vara balanserad och ta hänsyn till ibland bristande långsiktighet hos civilsamhällets organisationer. Något som lyfts fram är att civilsamhällets arbete ofta bygger på eldsjälur, vilket gör samverkansarbetet skört. Försvinner eldsjälur från civilsamhällesorganisationen, riskerar också samverkansarbetet med kommunen att försvinna och då också en viktig komponent i det lokala förebyggande arbetet. Kommunen kan inte förlita sig på civilsamhället, utan behöver utgå från sin egen verksamhet, menar informanterna.

Örebro kommun har inom debatten om extremism mest blivit känt för att flera individer från området Vivalla har rest för att kriga för Al-Qaidainspirerade grupper i Irak och Syrien. Sedan 2015 finns en handlingsplan mot våldsbejakande extremism i kommunen och arbetet leds av

en lokal samordnare (Örebro Stad, 2015). Örebro är också en av fyra kommuner som deltar i den nationella samordnarens pilotprojekt med "Kunskapshus". Örebros handlingsplan inleds med att tillskriva samverkan och samarbete mellan olika aktörer, däribland civilsamhället, som avgörande i arbetet mot våldsbejakande extremism. Samma budskap upprepas i handlingsplanen flera gånger, men det konkretiseras inte på vilket sätt det ska göras. Informanten menar att det inte finns någon utpräglad samverkan idag och att detta delvis beror på att det är svårt att veta vad man ska göra i samverkansarbetet och vilken roll civilsamhället har:

Jag tycker att alla har en roll i detta, samtidigt som jag tycker att det blir svårt ibland. Haft en del kontakter med frivilligorganisationer och föreningar, men svårigheten är liksom att säga; vad ska dom göra? Det handlar om demokrati, delaktighet och förebyggande arbete.... Och det finns massa organisationer som har jobbat med de frågorna i många år. Men de har aldrig sett det som att det är ett arbete mot våldsbejakande extremism (Örebro)

Likt Stockholm har man också resonerat i termer av att man först behöver föra ut kunskap och samordna sig själva internt, innan man försöker nå ut till civilsamhället. Fokus har legat på att utbilda sin egen personal i förstalinjen, till exempel lärare, socialarbetare och ungdomsarbetare. Denna kunskapsförmedling har främst kretsat kring utbildning om våldsbejakande miljöer och radikaliseringsprocesser.

Göteborg stads förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism samordnas från Social resursförvaltning, som förmedlar kunskap och erfarenhet till stadsdelsförvaltningarna. Staden har två anställda samordnare med ansvar för att arbeta med våldsbejakande extremism. Göteborg har uppmärksammats såväl nationellt som internationellt för det stora antal individer som rest till Syrien/Irak för att slåss för Al-Qaida inspirerade organisationer (se till exempel Ekstedt Larsson, 2016, 7 oktober). Göteborg är en av fyra kommuner som deltar i den nationella samordnarens pilotprojekt med "Kunskapshus" och Göteborg har byggt upp sin handlingsplan utifrån den nationella samordnarens tolv rekommendationer, som omformulerats till mål med tillhörande åtgärder (Göteborgs Stad, 2016). Två av dessa berör delvis civilsamhället, medan i två andra är civilsamhällets organisationer huvudaktörer. Civilsamhället nämns som en av flera viktiga samverkansaktörer som behöver identifieras och också ges möjlighet till kunskapshöjande insatser. Efter att de har identifierats, ska de också

vara en del av det lokala kartläggningsarbetet som ska undersöka hur problemet med våldsbejakande extremism ser ut i stadsdelarna. Under mål 7, ”Glöm inte det civila samhället”, menar man att staden ska ”verka för att civilsamhället får en aktiv roll och delaktighet i det förebyggande arbetet både lokalt och nationellt” (s. 17) och att detta arbete har påbörjats. Men även de organisationer som inte deltar i till exempel gemensamma projekt ska ha en plats i stadens arbete. Aktörer som är kritiska till arbetet ska ha möjlighet att förmedla sin kritik och ett forum för detta ska inrättas. Vidare ska staden bjuda in till träffar där man ska kunna framföra kritik. Något sådant arbete är dock inte på plats ännu.

Stadens informant menar att samverkan med civilsamhället är viktigt av olika skäl. I enighet med övriga informanter pekar han på att civilsamhället har tillgång till och förtroende bland målgrupper som den offentliga sektorn har svårt att nå ut till. Informanten menar att civilsamhället byggt upp detta förtroende under lång tid och i andra frågor än våldsbejakande extremism. Att omsätta viljan till samverkan i handling är dock svårt och informanten pekar också på att den offentliga sektorn har ”försökt dunka in civilsamhället i den här frågan”. Samverkansarbetet har dessutom väckt stor misstänksamhet bland ett antal muslimska civilsamhällesorganisationer i staden:

Jag hade ett möte i fredags som var bekymmersamt där den målgruppen lyfte upp att man tyckte att arbetet mot våldsbejakande extremism var ihåligt och förbestämt och det handlar egentligen om att jaga muslimer – kartlägga vad de tycker och tänker. Och det är väldigt problematiskt att man har den bilden (Göteborg)

Malmö Stads förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism är en del av stadens arbete med normbrottsprevention bland unga. Malmö Stad har vid flertalet tillfällen fått kritik, bland annat av den Nationella samordnaren, för att inte ta hotet från jihadism på tillräckligt stort allvar (Juhlin & Burström, 2016, 10 april). Till skillnad från de andra kommunerna har inte staden heller *en* särskild samordnare, utan arbetar i ett samordningsteam. Stadens handlingsplan (Malmö Stad, 2016) talar inte om civilsamhället som en aktör som *ska* bidra särskilt i arbetet mot extremism, inom vilket de är befriade från formellt ansvar. Istället ligger fokus på att civilsamhället som aktör kan få medborgare att känna sig delaktiga i samhället på en mer generell nivå. Detta betyder dock inte att vissa civilsamhällesorganisationer inte har valt att ta ansvar i arbetet på olika nivåer, utan snarare tvärtom. Malmö skiljer sig från övriga kommunala aktörer i denna studie då staden tillsammans med ett antal

civilsamhälleorganisationer, beviljats projektbidrag under tre år från Arvsfonden för ett samverkansprojekt mot våldsbejakande extremism. Initiativet kommer från civilsamhället självt, men Malmö Stad är projektägare.

Utöver det finns det ett fungerande nätverk av trossamfund, Co-exist, samt ett bredare föreningsnätverk. Informanten från Malmö Stad menar att civilsamhällets nytta är stor, men påpekar vikten av att samverkan ska bedrivas med ödmjukhet avseende den andres styrkor, och inte i en atmosfär av att den ena är beställare och den andre utförare. Civilsamhället är viktigt i frågan kring våldsbejakande extremism menar man i Malmö Stad, men inte specifikt av det skälet att de arbetar mot våldsbejakande extremism:

Civilsamhällets roll är obestridligt viktig, men framförallt i ett samhällsbyggande perspektiv. 'Här finns vi som ett forum för gemenskap och delaktighet och som en grund för demokratiska processer'. Det är för mig självklart att det är helt avgörande (Malmö)

Därför har man valt att inte själva initiera något samverkansarbete kring våldsbejakande extremism, utan börja i bredare frågor. Om detta fungerar förväntas man förebygga olika typer av normbrott, däribland extremism:

Det är viktigt att civilsamhället får ta initiativ. När det gäller trossamfund har kommuner ofta velat skapa dem till något. Men de har sällan definierat till vad. Och jag ville inte falla i den fällan när vi startade Co-exist. Vi bjöd in dem, men de fick sätta agendan. Det är de organisationer som själva vill samarbeta med kommunen, där blir det bäst (Malmö)

Borlänge kommun har under en längre tid varit ett fäste för högerextrema grupperingar, till exempel Nordiska motståndsrörelsen. Den 1:a maj 2016 arrangerade Nordiska motståndsrörelsen en demonstration som lockade över 300 högerextremister till kommunen (Färnbo, 2016, 2 maj). Kommunens handlingsplan (Borlänge kommun, 2016) pekar också ut den högerextrema miljön som det största hotet mot Borlänge. Arbetet drivs av två samordnare, vilka intervjuades samtidigt, vilka arbetar med frågor kring våldsbejakande extremism som är en del av kommunens arbete för social hållbarhet. Borlänge är en av fyra kommuner som deltar i den nationella samordnarens pilotprojekt med "Kunskapshus". I Borlänge är det Hållbarhetsutskottet som är ansvarigt för stadens arbete mot våldsbejakande

extremism. Just social hållbarhet är ett begrepp som återkommer i handlingsplanen och samverkan med civilsamhället ska bedrivas med utgångspunkt från det begreppet. Kartläggningen i Borlänge visade att rasism är kommunens största problem och det är utifrån den problembeskrivningen som samverkan med civilsamhället bedrivs. De två nyligen tillsatta tjänstemännen ska nu omsätta handlingsplanen i verksamhet och de lyfter samverkan med civilsamhället som en nyckel för att lyckas. Men liksom Malmö Stad är de noga med att peka på att deras arbete inte främst rör våldsbejakande extremism, utan social hållbarhet där frågor kring trygghet, delaktighet, diskriminering och inkludering ingår. De säger sig heller inte tro att de kan påverka civilsamhället, utan ” de gör det som de vill göra, vi kan inte styra dem”. Även i Borlänge pratas om att det är viktigt att civilsamhället själva får ta initiativet om de vill samverka kring våldsbejakande extremism:

Jag tror det är de organisationerna som själva känner att man har ett behov och vilja att jobba med frågeställning – det är dem man ska fokusera på. Då blir det positivt.
(Informant 1, Borlänge)

Inställningen att samverkan är viktig motiveras främst med att det ger tillgång till relevanta målgrupper och har legitimitet inom dessa, men också ur ett kunskapsperspektiv. Civilsamhället har kunskap kring frågor som det är svårt för några enskilda tjänstemän att ha koll på. Det breda och generella perspektivet till trots, anser man att civilsamhället även kan utgöra en viktig kraft för den enskilde individen som är på väg in i våldsbejakande extremism eller vill ta sig ut ifrån en sådan miljö:

Om vi har individer som på något sätt är sårbar och skulle kunna falla i någon form av extremism - det är också civilsamhället. Kan man hitta den individens intresse eller behov för stunden så kan civilsamhället vara väldigt aktiva i att få den personen att hålla sig borta från sådana rörelser (Informant 1, Borlänge)

Sammanfattningsvis visar resultatet att samverkan med civilsamhället genomgående lyfts som en mycket viktig komponent i det statliga- och kommunala arbetet mot våldsbejakande extremism. Dokumentanalysen visar att civilsamhället kan bidra med att identifiera potentiella extremister, ge tillgång till målgrupper som myndigheterna annars har svårt att nå ut till, vara en part i dialogen med dessa målgrupper och som neutral aktör kunna hjälpa individer att hoppa av extremistiska rörelser. Både MUCF

och Arvsfonden har nyckelroller i arbetet med att involvera civilsamhället då de fördelar bidrag till organisationer som vill arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism. Samverkan anses vara så viktig att myndigheterna ställer krav på att de organisationer som beviljas bidrag ska kunna uppvisa samverkan med andra aktörer. Informanternas argument om varför samverkan är viktig liknar de som dokumentanalysen visat, men med två tillägg. Civilsamhällesorganisationernas arbete utgör också en arena för att kunna testa nya modeller/metoder eller redan befintliga modeller/metoder på nya målgrupper. Vidare är samverkan med exempelvis en kommun viktig för att skapa förutsättningar för fortsatt finansiering av de projekt som MUCF och Arvsfonden beviljat bidrag till, efter det att projektbidragen tagit slut.

Det är tydligt att samverkan med civilsamhället betraktas som en central komponent i kommunernas förebyggande arbete. Detta visar såväl kommunala handlingsplaner som intervjudata. Det finns ett antal återkommande argument kring varför samverkan är viktig: (a) civilsamhällets tillgång till specifika målgrupper som myndigheterna har svårt att nå ut till, (b) civilsamhällets kunskap i frågor som enskilda tjänstemän inte kan ha koll på, (c) civilsamhällets verksamheter skapar delaktighet, samt (d) civilsamhället kan vara en arena för dialog kring extremism. Således känns argumenten igen från studiens dokumentanalys. Bland ett par av informanterna finns dock tveksamheter kring vilken roll som civilsamhället ska ha i praktiken och hur organisationerna ska användas.

6.2 Samverkan i praktiken

Detta avsnitt redovisar resultat som har att göra med "hur-frågan". Resultatet består av intervjudata som strukturerats i tre delavsnitt: (1) *Former av samverkan* där de övergripande strukturella samverkansformerna står i centrum; (2) *Samverkansaktiviteter på lokal nivå* som behandlar vilket samverkansarbete som de facto genomförs på lokal nivå; (3) *Etiketteringen* där begräsningarna med begreppet våldsbejakande extremism står i centrum.

6.2.1 Former av samverkan

Det finns ingen entydig bild av vad samverkan är och hur den ska bedrivas, varken i politiska dokument eller bland informanterna. Ofta används begreppet som att det är självförklarande, men när man frågar informanterna närmare kring vad de menar med samverkan, framkommer en mer komplex bild. Ett antal övergripande former återkommer mer frekvent än andra och

studien har valt att återknyta till några av de former som beskrivs av Olsson (2000). Dessa är *ekonomiskt utbyte, systematisk samverkan via projekt och verksamheter och dialog- eller informationsutbyte*.

Ekonomiskt utbyte behandlar de bidrag som delas ut för att förebygga våldsbejakande extremism och alltså inte andra, mer generella bidrag som tilldelas civilsamhället. Dessa kan komma från två håll: från staten via MUCF eller Arvsfonden, alternativt direkt via kommunen. Malmö, Örebro och Stockholm har alla gett direkt ekonomiskt stöd till civilsammansorganisationer för arbetet med att förebygga extremism. Göteborg uppger att man gett stöd på annat sätt, medan Borlänge inte har delat ut några medel i detta syfte. Medlen ger civilsamhället möjlighet att utveckla sitt arbete i frågan och bidra till att skapa nya modeller/metoder, lyfta frågan, skapa dialog kring ämnet och involvera deras medlemmar i arbetet. Ur den aspekten upplevs det som positivt, men det finns också negativa konsekvenser menar ett antal av informanterna. Dels rör det projektbidragens långsiktighet, och dels rör det hur civilsamhällets organisationer kommit att organisera sig efter var det finns pengar att hämta. Ett problem som lyfts med det sistnämnda fenomenet är att det riskerar att bidra till att organisationer som inte har legitimitet bland önskvärda målgrupper kan omorganisera sin verksamhet för att få medel. Det finns en samstämmig erfarenhet bland informanterna kring detta, som kommer till uttryck på olika sätt. Arvsfonden menar att de har haft ett antal aktörer som återkommit med samma typ av ansökan ”men bytt ut ett par ord” för att söka pengar inom de områden där det går att söka. Stockholm menar att ”det finns en massa pengar att hämta i det här”, vilket kan locka organisationer som saknar legitimitet bland målgrupper att söka pengar. Då kommunerna har ett stort behov av att samverka i frågan, bland annat för att det står i handlingsplanen att man ska göra det, kommer man ”ta det man får”. Men risken är att det inte blir någon bestående effekt av arbetet.

MUCFs informant känner igen fenomenet från när det fanns medel att söka för arbete mot hedersrelaterat våld:

Då fanns det också en massa pengar och söka för det. Det är klart, då smalnar man (civilsamhällets organisationer) för att passa in i finansieringsmöjligheterna. Så är det. Man anpassar sig var pengarna finns och vad dem ska gå till. Och pytsar man ut jättemycket pengar till föreningslivet under fyra år för att jobba mot hedersrelaterat våld, så är det klart att organisationerna anpassar sig därefter. Det hade man kanske

kunnat slippa ifall man hade arbetat med ett bredare demokratifrämjande arbete (MUCF)

Projektbidragstiden inom ramen för det ekonomiska bidragsgivandet är ett annat problem. MUCF ger projektbidrag på upp till tre år (fyra år i undantagsfall) och motsvarande siffra för Arvsfonden är tre år. Arvsfondens projekt får alltid finansiering i tre år, medan många MUCF-projekt bara beviljas bidrag i 1-2 år. Detta är problematiskt, både ur ett genomförande- och samverkansperspektiv. På MUCF är man medvetna om problematiken och menar att det skapar stress och inte sällan påverkar kvalitén negativt i genomförandet. Det blir också som att "bjuda in med armbågen" där deltagarna i projekten förväntas dela med sig och ge av sig själva, men när projektbidragstiden är slut riskerar hela verksamheten att försvinna och lämna ett tomrum för deltagarna. Göteborg stads informant påtalar att den snäva projektbidragstiden också får konsekvenser för samverkan med kommunerna, då det är svårt att upprätta en ordentlig samverkan med någon som har bidrag i så kort tid som ett år. Sådana punktinsatser främjar inte det långsiktiga arbetet.

Informanterna väljer i allmänhet att göra en distinktion mellan systematisk samverkan och dialog. *Systematisk samverkan* förstås som något praktiskt man gör tillsammans och hjälps åt med. Det kan vara utveckling av policydokument, konkreta projekt mot extremism, arbete mot rasism, civila- eller interreligiösa råd, föreläsningsserier och mycket annat. Det som verkar karakterisera systematisk samverkan är att man gör eller skapar något tillsammans i en process som sträcker sig längre än ett enskilt tillfälle. Sådant samverkan bedriver man endast med sådana civilsamhällesorganisationer där man är kunnig i att organisationerna inte förespråkar anti-demokratiska idéer.

Dialog- och informationsutbyte berör samtal med representanter från organisationer som man av olika skäl inte samverkar med. Att man inte samverkar beror i huvudsak på att:

- Det finns inga skäl att samverka då de respektive organisationernas uppdrag står för långt ifrån varandra. Detta utesluter dock inte dialog i vissa frågor
- Civilsamhällesorganisationen inte vill samverka med den offentliga sektorn
- Den offentliga sektorn inte vill samverka med civilsamhällesorganisationen

När det kommer till huruvida man ska ha dialog även med organisationer som företräder åsikter som inte uppfattas gå i linje med det demokratiska samhället, går åsikterna isär och det blir mer otydligt hur man förhåller sig till det. I Borlänge, Malmö och Göteborg pratar man om en ”gråzon” där man behöver värdera från fall till fall:

- Så länge du delar värdegrunden; mänskliga rättigheter, demokrati och människors lika värde. Där ligger miniminivå (Informant 1, Borlänge)
- För samverkan? (Intervjuare)
- För samverkan (Informant 1, Borlänge)
- För dialog? (Intervjuare)
- Här blir det en gråzon. Återigen, man kan lyssna och möta. Sen är frågan hur man hanterar det. Jag tror att vi har mer att vinna på att lyssna än att stänga dörren... Men det är viktigt att se i varje enskilt fall. (Informant 1, Borlänge)

Informanterna tycker att det är viktigt med dialog med civilsamhället, men fokus för dialogen är inte att hjälpas åt att identifiera potentiella extremister i samverkansarbetet med civilsamhället. De få aktörer som väljer att resonera kring det, talar istället om att den typen av arbete ska ske på civilsamhällets villkor, men att kommunen kan vara en resurs ifall det skulle behövas. I Stockholm resonerar man om att hjälpa civilsamhällesorganisationer med olika former av stöd i de fall de identifierat någon som är på väg in i extremism. Detta innebär inte att civilsamhället själva ska ansvara för förebyggande arbete, utan att kommunens verksamhet i första hand ska användas.

De kommunala aktörerna ser på samverkan med civilsamhället ur två perspektiv, vilka också påverkar sättet som man kommit att bedriva samverkan på: civilsamhället som resurs och civilsamhället som partner. Resurstänket präglas av en syn på civilsamhället som en aktör som kan bidra med en särskild typ av kompetens som förbättrar eller utökar kommunens arbete i frågan. I de fallen sätter kommunen agendan för hur det förebyggande arbetet ska bedrivas, innan man väljer att ha en dialog med civilsamhällesaktörerna om vad de kan göra för att hjälpa kommunen i det arbetet. Stockholm och Örebro har i större utsträckning valt att betrakta civilsamhället som en resurs. Ett exempel på ett sådant förhållningssätt återfinns i Örebro där man resonerar i termer av ”vad vi vill få ut av just din förening” i mötet med civilsamhället. I Stockholm koncentrerar man sig främst på sitt eget arbete först, för att sedan involvera civilsamhället som kan komplettera stadens befintliga verksamhet. Man ser heller

inte framför sig att man ska involvera civilsamhället i arbetet med att ta fram handlingsplaner i varje stadsdel, utan att det viktigaste är en inventering av vad staden har och behöver i sitt framtida arbete.

Att använda civilsamhället som partner i det förebyggande arbetet präglas av att man ingår i gemensamma projekt där partnerskapet definieras och manifesteras på något sätt, antingen skriftligt eller muntligt. Detta är omöjligt att göra med alla civilsamhällsorganisationer, utan är något som är begränsat till ett fåtal lokala organisationer. En annan viktig komponent i partnerskapsrelationen är policysamarbete. I arbetet mot våldsbejakande extremism har Borlänge och Malmö valt att ta fram sin handlingsplan i samverkan med civilsamhället. Erfarenheterna från detta är att civilsamhället i större utsträckning känner sig delaktiga och är villiga att bedriva samverkansarbete kring våldsbejakande extremism. Malmö har jobbat med civilsamhället inom ramen för trygghetsfrågor, vilket gjorde att de hade ett redan uppbyggt förtroendekapital bland civilsamhällets aktörer som de kunde använda när frågan kring våldsbejakande extremism introducerades. Därefter kunde man stämma av handlingsplanen med representanterna för dessa. I Borlänge vittnar man om att det kan hjälpa till att ta bort en del av den misstänksamhet som många muslimska civilsamhällsorganisationer har kring frågan:

När vi i kartläggningsfasen kom till de religiösa föreningarna bemöttes vi väldigt, väldigt bra. Delvis för att vi tidigt fick klart för oss att det var vit makt-miljön som var problemet här i Borlänge. Fokus lyftes från att misstänkliggöra utan blev istället ett forum där de fick lyfta den otrygghet de kände för att som icke-vit leva i den här staden på grund av vit makt-miljöns utbredning (Informant 2, Borlänge)

Göteborg har inte samverkat med civilsamhället i framtagandet av sin handlingsplan. Detta beror på uppfattningen att civilsamhället är stort och att det är svårt att identifiera vilka aktörer som ska vara delaktiga i det arbetet utifrån ett kunskap- och kapacitetsperspektiv. Identifieringen av lämpliga samverkansaktörer är dock en viktig uppgift för kommunen. Civilsamhället har haft synpunkter på att ”de aldrig får veta något innan vi har bestämt det”. Informanten från Göteborg medger också att det ibland är problematiskt att ”kommunen definierar ett problem och sedan säger att ’det här ska vi jobba med’”.

Sammanfattningsvis visar detta avsnitts resultat att samverkan mot våldsbejakande extremism kan delas upp i tre olika former: ekonomiskt utbyte, systematisk samverkan och dialog- och

informationsutbyte. Rörande det ekonomiska utbytet upplever MUCF och Arvsfonden problem med att organisationer som saknar legitimitet bland de tilltänkta målgrupperna söker pengar för arbete mot våldsbejakande extremism. Vidare är de korta projektbidragstiderna problematiska och påverkar såväl genomförande som samverkan. Kommuner är försiktiga med att ingå i samverkan med organisationer som riskerar att dö ut och försvinna på kort tid. Vidare finns det två typer av perspektiv kring hur kommunerna ser på civilsamhället: som resurs eller som partner. Resurstänket karakteriseras av att kommunen sätter agendan för det förebyggande arbetet. Civilsamhällets roll blir att komplettera och utföra sådant arbete som kommunen inte kan/vill göra. Partnerskap präglas av att man gemensamt planerar och genomför aktiviteter, samt att alla parter ges möjlighet att påverka policyarbetet.

6.2.2 Samverkansaktiviteter på lokal nivå

Denna studies genomgång av statliga dokument rörande det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, visade att samverkan med civilsamhället främst motiveras med organisationernas kunskap i ett visst ämne, möjlighet att skapa dialog, tillgång till målgrupper, möjlighet att identifiera potentiella extremister, förmågan att organisera avhoppbarverksamhet och möjligheten att testa nya metoder i nya sammanhang. Genomgående lyfts också samverkan med civilsamhället som mycket viktigt, om inte avgörande, för ett framgångsrikt förebyggande arbete. Men frågan är hur denna inställning har ”sipprat ner” till lokal nivå och vilka aktiviteter den har gett upphov till?

MUCFs informant, vars myndighet delar ut projektbidrag till civilsamhällesorganisationer över hela landet, är inte positiv till utfallet bland de organisationer denne ansvarar för. Informanten menar att ”samverkan mellan kommunerna och projektbidragstagarna är ganska dålig”, men att det finns undantag såsom i Värmland och Malmö. Man uppmanar dock alla sina projektbidragstagare att ha en kontakt med kommunen. Arvsfondens informant känner inte till någon mer systematisk samverkan än den som genomförs inom Malmö Stad och är överlag tveksam till vad man gör tillsammans, men att det åtminstone brukar finnas en dialog där man berättar för varandra vad man gör.

Av de fem kommunerna Stockholm, Borlänge, Malmö, Göteborg och Örebro är det bara informanterna i Borlänge och Malmö som uppger att de har en fungerande samverkan med civilsamhället. De andra kommunerna har i viss mån dialog och aktiviteter med civilsamhället, men inget fördjupat sådant. Det bör dock tilläggas att både Göteborg och

Stockholm har flera olika stadsdelsförvaltningar som i sin tur kan samverka med civilsamhällsorganisationer. Stockholm är fortfarande i en uppstartsfas med en ny riktlinje och nya tjänstemän, vilket har medfört att man inte upplevde sig ha koll på den eventuella samverkan som fanns ute i stadsdelarna. Informanterna menar också på att det kan bli svårt att ha en stadsövergripande samverkan med någon eller några civilsamhällsaktörer och att det istället kommer bli en fråga för stadsdelarna att arbeta med. Detta är viktigt för att arbetet ska utgå från lokala förutsättningar. I Borlänge samverkade man med civilsamhället när man tog fram sin handlingsplan, men har idag ingen samverkan kring just våldsbejakande extremism. Samverkan sker däremot inom ramen för deras bredare arbete med social hållbarhet, vilket drivs av samma tjänstemän. De är dock öppna för samverkan riktad mot våldsbejakande extremism, bland annat genom deltagande av civilsamhällsorganisationer i den referensgrupp som planeras upprättas för verkställandet av handlingsplanen.

Göteborg säger att de har lagt en grund för sitt fortsatta samverkansarbete och att 2017 är året som det kommer visa sig om de har gjort saker och ting rätt. År 2017 är deras mål att skapa konkreta samverkansprojekt ute i stadsdelarna, något som saknats i arbetet hittills. De har haft utbyten och ställt upp som resurs för civilsamhället, främst i samband med utbildningstillfällen. Staden är också en referens till Somali Dialogue Center, som tilldelats pengar från Arvsfonden, men saknar formellt ansvar och har snarare en funktion där man bidrar med kunskap och försöker hitta en lokal åt dem. Även Örebro säger att det främst rör sig om olika utbildningstillfällen:

- Det finns något enstaka projekt eller dag så och där man drar igång olika föreläsningsserier eller något sådant. Vi från kommunen har ju liksom inte gått ut och sagt till någon att de ska jobba mot våldsbejakande extremism så direkt. Det gör vi ju inte. De enda vi har träffat någon gång är Navigator och Afrikas Horn. Bara för en vecka sedan träffade vi deras ungdomsavdelning. De har ju på sin agenda att arbeta mot våldsbejakande extremism. (Örebro)
- Och då blir det enklare när man delar det begreppet? (Intervjuare)
- Ja, de har ju det som sitt uppdrag. Och de har kommit och bett om hjälp också. Sedan finns det en grupp med somaliska mammor som är på gång att komma med ett eget förslag, men jag har inte sett det ännu. Men det är de som är intresserade av det målet vi har. Och de har ju också fått pengar av Allmänna Arvsfonden (Örebro)

I Malmö ”kryllar det av aktivitet”, enligt informanten. En viktig anledning till detta bedömer denne vara att de inte har skapat ett enskilt spår kring det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, utan organiserat arbetet inom ramen för deras trygghetsarbete.

Överlag fokuseras utbildningsinsatser likt föreläsningar och konferenser i de undersökta organisationerna. Såväl bidragsmedel från MUCF och Arvsfonden går till den typen av aktivitet och det är tydligt att många av samverkansaktiviteterna på kommunal nivå kretsar kring föreläsningar. Det finns, menar MUCFs informant, ”ett behov av att informera och lyfta frågan om våldsbejakande extremism”. Det är också ett sätt för civilsamhällets organisationer att sprida den kunskap och kompetens man har, alternativt att man behöver tillgodogöra sig kunskap för att kunna arbeta aktivt och förebyggande mot extremism.

Sammanfattningsvis kan sägas att samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället inte är särskilt utbredd på lokal nivå. I vissa kommuner existerar inget systematiskt samverkansarbete alls, utan samverkan begränsat till vissa föreläsningar eller enstaka dialogtillfällen. Anledningarna till varför kan främst härledas till problem med etiketteringen av arbetet och att man saknar en upparbetad samverkan sedan tidigare.

Men inom ramen för samverkansarbetet finns det också något av en dubbelrörelse som flertalet av informanterna observerat. Som redovisats i avsnitt 6.2.1, finns det organisationer som inser att de har möjlighet att få finansiering för att arbeta mot våldsbejakande extremism. Resultatet har blivit att aktörer som tidigare formulerat sitt verksamhetsyfte på ett sätt, väljer att vinkla det till att handla om våldsbejakande extremism. Att beskriva att man arbetar mot våldsbejakande extremism när man ansöker om bidrag, fastän verksamheten egentligen gör något annat, finns ett tydligt exempel på från Borlänge. Där inkom en ansökan om att arbeta mot våldsbejakande extremism via sagoläsning för femåriga barn i ett socioekonomiskt utsatt område. I den åldern är det omöjligt att förutse vem som kommer bli extremist eller inte. Risken med en sådan verksamhet är istället att man ytterligare stigmatiserar muslimska grupper i samhället, menar informanterna från Borlänge.

6.2.3. Etiketteringen

Våldsbejakande extremism och radikalisering är relativt nya begrepp i den svenska myndighetsvärldens vokabulär. Dessvärre har begreppen visat sig vara problematiska i förhållande till civilsamhällesorganisationernas målgrupper. Framförallt är det organisationerna i det muslimska civilsamhället som upplever begreppen problematiska. Både MUCF och Arvsfonden uppger att många organisationer känner sig utpekade och ställer sig frågande till etiketteringen. MUCF menar att ”det är väldigt stigmatiserande och det blir väldigt kontroversiellt” och att ”hur man rubricerar uppdraget är problematiskt”. Informanten tror att det politiska syftet har varit att få upp frågan ”på bordet” och börja prata om de våldsbejakande miljöerna, men att nuvarande etikettering medför stora problem. Det muslimska civilsamhället känner sig stigmatiserade och det är svårt för dem att engagera sig i arbetet, då deras medlemmar inte upplever sig själva som potentiella extremister. Skulle en organisation inleda ett sådant arbete, finns risken att de tappar sina medlemmar.

Arvsfonden resonerar på likartat sätt och lyfter upp att det nästan uteslutande är somaliska föreningar som söker bidrag. Samtliga kommuner upplever samma fenomen; det är främst den somaliska diasporan som är involverad i arbetet mot extremism. I Göteborg menar informanten att det kan ha att göra med landets historia och erfarenhet av terrorism:

En grupp som har arbetat väldigt aktivt med frågan har varit svenska somalier. Talar man med dem så säger dem att ’vi vet vad extremism handlar om och har erfarenhet av att bekämpa Al-Shabab. Vi har erfarenhet av att ha sett hur det ser ut när ett samhälle kollapsar totalt p.g.a. extremism och man vill inte se det här’ (Göteborg)

Även kommunerna upplever begreppen våldsbejakande extremism och radikalisering som problematiska och svåra att använda i samverkansarbetet. Den positiva aspekt som lyfts är att frågan nu har kommit upp på bordet och debatteras bland politiker. De muslimska civilsamhällesorganisationerna upplever sig utpekade i arbetet och det får som konsekvens att de inte vill samverka med den offentliga sektorn:

... svårigheterna att samverka bara handlar om begreppet våldsbejakande extremism. Hade vi hetat något annat så hade det inte varit några problem. Men det finns en koppling till att detta handlar om muslimer, säkerhetspolisen och kriget mot terrorism (Göteborg)

Informanten menar också att civilsamhället upplever att det är först nu, när våldsbejakande extremism hotar innerstaden och den svenska staten, som kommunen är villig att komma ut i förorten och samverka med dem.

Stockholm har som utgångspunkt att samverkan måste börja med ett mer generellt arbete innan man kan prata om våldsbejakande extremism. Att påbörja ett samverkansarbete utifrån begreppet våldsbejakande extremism beskrivs som ”våldigt, väldigt svårt”. Malmö menar också att det är uppenbart att arbetet kommit att vända sig mot muslimska civilsamhällesorganisationer och att detta har sin bakgrund i de terrorattentat som utförts av rörelser som säger sig agera i islams namn. Därför saknas det i stor utsträckning organisationer som vill arbeta förebyggande mot höger- och vänsterextremism.

Informanterna menar entydigt att man borde bedriva arbetet under en annan etikettering då begränsningarna med ”våldsbejakande extremism” är uppenbara. Malmö och Borlänge, som kommunikativt varit tydliga med att deras arbete främst inte handlar om våldsbejakande extremism, upplever en större framgång i samverkan med civilsamhället. Göteborg, Stockholm och Örebro brottas dock med problematiken:

Jag tycker inte att civilsamhället ska användas direkt kopplat till våldsbejakande extremism.... Samverkan med oss kanske inte ska ha en direkt våldsbejakande inriktning, utan efter de problem som identifierats som är viktigt för dem (Göteborg)

Sammanfattningsvis är det tydligt att informanterna upplever etiketteringen av arbetet problematisk då muslimska civilsamhällesorganisationer känner sig utpekade, stigmatiserade och diskriminerade. Detta har medfört att vissa organisationer valt att avstå från att samverka kring frågan. Det finns dock undantag. Den somaliska diasporan är aktiva i arbetet på olika platser i Sverige och bedriver projekt som är finansierade av MUCF och Arvsfonden.

7. Analys av varför och hur

Denna studies resultat har visat hur samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället växt fram som en konsekvens av att den svenska regeringen intensifierat sitt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Det förebyggande arbetet kan inte uteslutande bygga på säkerhetspolitiska åtgärder, utan kräver också en mjukare form av styrning. Den mjukare styrningens mål är till syvende och sist att individer i Sverige inte ska vilja ansluta sig till våldsbejakande miljöer. För att forma individer på ett önskvärt sätt, formerar stater vad Dean (1999) kallar för ”regimes of practices”, vilket är en del av Foucaults teori om governmentality. ”Regimes of practices” består av i varierande utsträckning kalkylerade sätt för staten att i olika steg implementera aktiviteter som ska främja önskvärda värderingar, attityder och beteenden. Denna studies analys kommer ta avstamp i tre av dimensionerna för analys av ”regimes of practices” (Lindekilde, 2012a):

1. Definition och lösning av problematiken - analys av hur auktoriteten väljer att definiera och rama in en viss typ av problematik, och beskriva *vad* man ska göra åt det
2. Styrande antaganden och rationalitet - analys av antaganden och den rationalitet på vilka man bygger de policys och praktiker som förväntas motverka problematiken
3. Instrument för att påverka individer - analys av olika former av instrument/praktiker man väljer och använder för att forma individer, till exempel program, metoder, taktiker, institutioner, procedurer och teknologier

I centrum för analysen av dimensionerna står den logik som är dominerande, men som inte nödvändigtvis behöver vara sann eller leda till effektivt arbete. Enligt Dean (1999) ger analysen av ”regimes of practices” oss möjlighet att utöva kritik av tidigare givna sanningar om hur vi styrs och styr. En sådan kritik behöver bygga på tidigare forskning inom området för analys, varav den tidigare forskning som presenterats i kapitel 4 ”Arbetet mot våldsbejakande extremism” och kapitel 5 ”Samverkan mellan civilsamhället och den offentliga sektorn” kommer jämföras med de resultat som framkommit i studien.

- Varför vill den offentliga sektorn samverka med civilsamhället i arbetet mot våldsbejakande extremism?
- Hur samverkar offentliga institutioner och civilsamhället och vilka aktiviteter ger samverkan upphov till?

7.1 Definition och lösning av problematiken

Att individer i det svenska samhället vill stötta och delta i extremistiska rörelser och organisationer är problematiskt för staten ur en rad olika perspektiv, inte minst ur ett säkerhetspolitiskt sådant. Staten har en skyldighet att skydda sina medborgares hälsa och liv, men också ett globalt ansvar då terrororganisationer likt *Daesh* är verksamma över hela världen. Givetvis är rekrytering till sådana organisationer något som en stat vill förhindra och förebygga. Statsbidragen som fördelas och de statliga dokument som denna studie analyserat, påvisar en utbredd uppfattning om att radikaliserings och våldsbejakande extremism existerar i ett direkt motsatsförhållande till demokrati och frihet, vilket skapar incitament även för bredare insatser och demokratiserande åtgärder gentemot identifierade målgrupper. Således är det inte bara våld och brottshandlingar som ska förebyggas, utan också radikala tankar och idéer som skulle kunna leda till våld. Detta är inte oproblemiskt. Trots de empiriska svagheter som omgärdar forskningen (Kundnani, 2012; Christmann, 2012; Borum, 2011; Lindekilde, 2012b), menar Elshimi (2015) att diskursen om radikaliserings bidragit med att skapa en felaktig bild av hur den radikale skapas, tänker och agerar: en diskurs som reproduceras i de statliga dokument som varit skäl för analys i denna studie. Konsekvensen blir att "all aspects of an individual's behaviour are then either normalized or pathologised according to this grid of normality, with corrective technologies applied to those who deviate from the norm" (Elshimi, 2015, s. 119). Men vilken roll spelar samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället i sammanhanget?

För att kunna förebygga i tid, under det som kallas radikaliseringsprocessen, behöver man arbeta med de individer som skulle kunna ha denna typ av samhällshotande idéer. Radikaliserings i detta sammanhang innebär att en individ förflyttar sig från en normalitetsposition inom den demokratiska gemenskapen i riktning mot en extremistisk position som är redo att med våld attackera det demokratiska samhället (Schmid, 2013). Ett viktigt steg blir att identifiera en målgrupp för intervention (Dean, 1999). Denna studie visar, i likhet med ett flertal andra studier (Husband & Yunis, 2011; Kundani, 2012; Lindekilde, 2012a; Aly et al, 2015; Elshimi, 2015), att dessa förebyggande interventioner i stor utsträckning riktar sig till individer med muslimsk kulturell bakgrund. Därför blir muslimska civilsamhällesorganisationer eller organisationer med många medlemmar som identifierar sig som muslimer, av särskilt intresse för samverkan i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Efter att målgruppen identifierats, behöver de också engageras i olika typer av aktiviteter som ska främja deras demokratiska värderingar. Här uppstår ett givet problem för staten. Den

identifierade målgruppen beskrivs i stor utsträckning ha lågt förtroende för den offentliga sektorns organisationer, vilket kräver andra aktörers insatser. Genom att ekonomiskt stimulera civilsamhällesorganisationer för att arbeta mot våldsbejakande extremism, har man möjlighet att nå ut med förebyggande insatser till individer som inte har något förtroende för den offentliga sektorn (se till exempel Regeringens skrivelse 2014/15:144). Att den främsta motivatorn till samverkan blir tillgången till specifika målgrupper, är ur ett historiskt perspektiv inga nyheter (Olsson, 2000). Vad som kan tänkas vara unikt i fallet med arbetet mot våldsbejakande extremism är det faktum att en specifik del av civilsamhället, det muslimska, i så stor utsträckning känts sig felaktigt utpekade av samhället.

Den övergripande definitionen av problemet är således att den offentliga sektorn har svårt att nå ut med förebyggande åtgärder till målgrupper bland individer av muslimsk kulturell bakgrund som saknar förtroende för den offentliga sektorn. För att kunna nå ut till dessa, stimulerar man civilsamhällesorganisationer som har legitimitet och förtroende bland den identifierade målgruppen att delta i arbetet mot våldsbejakande extremism. Detta utgör ett talande exempel på governmentalitet och försöket att målbestämt forma attityder och beteenden hos individer i enighet med de normer som man vill ska gälla i ett samhälle, utan att behöva använda de hårda, disciplinära verktygen (Dean, 1999). På många sätt liknar detta resultaten i Lindekildes (2012a) analys av den danska handlingsplanen mot våldsbejakande extremism:

the practice regime of radicalization prevention revolves around logics of ‘repressive liberalism’, which holds that radical identities can be prevented by shaping and disciplining adolescents with illiberal and undemocratic beliefs into liberal democratic citizens. The basic mode of governance here is one of influencing individuals’ exercise of free will, not through control and prohibitions but through incentives, information, empowerment, and challenging interventions (s. 123)

Genom att agera och förmedla sitt budskap via eller tillsammans med aktörer (civilsamhället) som målgruppen har förtroende för, ges staten möjlighet att forma individer i önskvärd riktning. I fallet med radikaliserings och våldsbejakande extremism blir civilsamhället en viktig aktör för att få sina egna medlemmar att förflytta sig från extrema och/eller radikala idépositioner och gentemot en demokratisk normalitet:

Put another way, civil society is tasked with the job of controlling, disciplining, and modifying the bad apples at the bottom of its own barrel. It is this self-regulating and self-correcting mechanism that connects de-radicalisation, civil society, and disciplinary technology (Elshimi, 2015, s. 121)

Den offentliga sektorns villighet att samverka med civilsamhället i arbetet mot våldsbejakande extremism behöver dock sättas i kontext. Är denna villighet till samverkan unik för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism? Flera forskare (Herz, 2016b; Olsson, 2000) menar att villkoren för civilsamhället har förändrats. Den neoliberala marknadsutsättningen av socialt arbete har gjort att civilsamhället gått från att vara ett komplement, till att bli ett alternativ för den offentliga sektorn (Herz, 2016b). En sådan modell har medfört att civilsamhället blivit ett alternativ för de grupper som av olika anledningar faller utanför det offentliga sociala arbetet. Det innebär att offentligt socialt arbete endast gynnar vissa grupper, medan civilsamhället blir ett alternativ för övriga (Herz, 2016b). Givet den målgrupp som är av intresse i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och deras misstänksamhet av det offentliga arbetet inom området, är det rimligt att anta att denna utveckling spelat en avgörande roll. Potentiellt kan det också medföra negativa konsekvenser för målgruppen, då de inte får tillgång till samma stöd som andra grupper i samhället. Idag saknas det i stor utsträckning en kritisk diskussion i statliga- och kommunala dokument och bland informanterna i denna studie om vilka potentiella negativa effekter som samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället kan medföra. Samverkan har blivit ett modeord (Olsson, 2000) och beskrivs uteslutande i positiva ordalag, men det finns en växande skara kritiska forskare som menar att samverkan inte alltid medför en effektivare eller bättre verksamhet för målgrupperna i fråga (Herz, 2016b; Andersson, 2016; Husband & Yunis, 2011; Kundnani, 2012).

7.2 Styrande antaganden och rationalitet

Samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället upplevs av såväl informanter och som i statliga dokument vara mycket viktig. Det övergripande syftet med samverkan är, likt beskrivet i avsnitt 7.1, att i förebyggande syfte få den identifierade målgruppen att delta i olika typer av aktiviteter. Dessa aktiviteter bygger på ett antal antaganden om vilken typ av effektiva insatser som civilsamhället kan bedriva. Denna studies resultat talar för fyra övergripande antaganden om vilken roll civilsamhället kan fylla och den rationalitet som dessa antaganden bygger på.

Utbilda, informera och skapa dialog: att förbättra kunskap och kompetens om våldsbejakande extremism och radikaliseringsprocesser är ett genomgående tema i de samverkansaktiviteter som förordas i politiska dokument. Dels kan civilsamhället dela med sig av sina kunskaper till offentlig sektor, dels kan civilsamhället vid behov få ta del av kunskap från offentlig sektor om våldsbejakande extremism. Kunskapen förmedlas ofta via särskilda föreläsningss dagar eller konferenser som kan skapa utrymme för dialog om ämnet, vilket bedöms som viktigt. Vidare kan civilsamhället utgöra en arena där motpropaganda och alternativa berättelser om samhället (alternativa i förhållande till de berättelser som extremister sprider) kan utvecklas, förmedlas och diskuteras. Här blir civilsamhällsorganisationens förmodade legitimitet central, då de till skillnad från staten förväntas utgöra en neutral röst eller till och med en röst som står på åhörarnas sida. Genom kunskap om extremism och radikalisering ges civilsamhället kompetens att själva kunna identifiera om en individ i deras organisation genomgår en radikaliseringsprocess, samt att kunskapen i sig tros verka förebyggande.

Stödja avhoppare: den svenska staten anser att civilsamhällsaktörer utgör en för avhoppare eller potentiella avhoppare från våldsbejakande rörelser, mer neutral arena än vad till exempel socialtjänsten gör. Det blir särskilt tydligt när man betraktar hur Regeringskansliet intervenerade i MUCFs myndighetsutövning, samt vid flertalet tillfällen uppmuntrade en civilsamhällsaktör att starta en avhopparverksamhet för de individer som vill lämna rörelser som använder våld i islams namn.

En arena för att testa nya metoder: denna studie har funnit att civilsamhället är en viktig arena för att testa nya modeller/metoder och/eller befintliga modeller/metoder i nya sammanhang. Detta motiveras med att civilsamhället är mer flexibelt och i högre grad kan kontextanpassa insatser gentemot relevanta målgrupper. Statsbidragen som delas ut av MUCF och Arvsfonden ställer krav på att projektmedel inte går till ordinarie verksamhet, utan till nyskapande arbete i någon form. Ur ett vetenskapligt perspektiv går detta krav att kritisera, vilket görs mer utförligt i avsnitt 7.3.

Identifiera potentiella extremister: att identifiera potentiella extremister åt säkerhetstjänsterna är inte civilsamhällets uppgift enligt informanterna. Däremot ska civilsamhället fungera som en resurs i de fall som individer bedöms vara i riskzonen för att radikaliseras. I dessa fall ska civilsamhället ges verktyg att kunna hantera dessa och offentlig sektor utgöra stöd gentemot

den civilsamhällesorganisation som arbetar med en individ som bedöms ha radikaliserats. Kunskap blir centralt i detta fall, då man inte annars klarar av att identifiera vem som befinner sig i en radikaliseringsprocess.

Dessa fyra antaganden kan jämföras med sex komponenter som Herz (2016a) identifierat som särskilt effektiva i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism:

- Att ha en fungerande samverkan mellan myndigheter
- Att ha en lokal förankring
- Att involvera anhöriga och civilsamhälle
- Att tillgodose demokrati, mänskliga rättigheter och tillgång till välfärd
- Att se människan, inte ideologin
- Definiera och kontextanpassa kunskapsbehovet

Denna studie finner inte att dessa aktiviteter för närvarande kan beskrivas som effektiva, då samverkansaktiviteterna i stor sett enbart fokuserar på kunskapsbehovet. Regeringens skrivelse (2014/15:146), beskriver bland annat att ”regeringen anser att det bästa sättet att bemöta propaganda för våldsbejakande extremism och terrorism är med kunskap” (s.11).

Ett fokus på utbildning och information kan förstås ur ett governmentaltitets-perspektiv, där tron på moralens och rationalitetens kraft är stor (Dean, 1999). Så länge det finns tillgång till information och kunskap om extremism och radikalisering, kommer individer klara av att göra rationella avväganden om vilket det bästa av två alternativ är, samt ta den ”rätta” moraliska vägen. Ur det perspektivet blir ett fokus på utbildning, information och counter-narratives logiskt: ges individer i målgruppen bara rätt kunskap om hur hemsk en extremistisk ideologi/miljö är, kommer de att inse att det rätta valet är att inte ansluta sig till den. Kunskap är givetvis viktigt, men det saknas forskningsstöd såväl för att man skulle kunna utbilda eller samtala bort extremism, som för att det skulle ha den förebyggande effekt som förväntas (Johansson et al, 2016).

Kunskap kring radikaliseringsprocesser där syftet är att civilsamhället ska identifiera och avradikalisera sina egna medlemmar, är problematiskt ur två perspektiv. För det första ska civilsamhällesorganisationer inte bedriva sådant arbete som liknar ett säkerhetspolitiskt arbete

(Aly et. al, 2015; Herz, 2016a). Det finns en spänning mellan att å ena sidan bedriva ett respektfullt, lokalt förankrat förebyggande arbete i samverkan, och att detta arbete skulle kunna förväntas eller misstänkas utgöra en informationskanal till polis och säkerhetspolis. Den tillit som krävs för att över tid bygga upp en lokal förankring kan mycket snabbt raderas om invånarna uppfattar det som att socialarbetare inte går att lita på och att det som sägs riskerar att användas mot dem av polis och rättsväsende (Herz, 2016a). För det andra saknas det forskning som stödjer att det finns universella tecken och signaler på att en individ befinner sig i en radikaliseringsprocess (Christmann, 2012; Kundnani, 2012); Schmid, 2013; Herz, 2016a; Johansson et. al, 2016). Ett identifieringsarbete utfört av civilsamhället riskerar då att på felaktiga och vaga grunder peka ut vissa individer som presumtiva extremister. Ett sådant arbete kan leda till att individers grundläggande mänskliga rättigheter, yttrandefrihet, mötesfrihet och religionsfrihet kränks (Herz, 2016a). Med detta i åtanke är samverkan med syfte att ge civilsamhället verktyg för att självreglera sina egna medlemmar (Dean, 1999) något som inte bör rekommenderas.

Den utbildning och information som förmedlas tenderar också att vara endimensionell och fokusera på ideologi och symboler som till exempel Daesh eller Nordiska motståndsrörelsen använder. Det är också ett tecken på vilken typ av kunskapsregim som råder (Dean, 1999). Historiskt har forskning om radikaliseringsprocesser härstammat från ett säkerhetspolitiskt perspektiv, vars fokus är att upptäcka och oskadliggöra eventuella hot mot samhället (Kundnani, 2012). Denna studie saknar helt utbildningsinitiativ som bygger på forskning kring barn- och ungdomsvetenskap, människans identitetsutveckling, socialt arbete och pedagogik. Detta trots att både pull- och pushfaktorer in i extremism (Radicalisation Awareness Network, 2016) är av ett mångfacetterat slag och således kräver kunskap som matchar dess komplexitet. Att denna typ av forskning saknas tyder på att man sätter ideologin i centrum, snarare än människan.

Av uppenbara skäl kan civilsamhället inte vara delaktiga i arbetet kring komponenten ”fungerande samverkan mellan myndigheter”. Däremot kan man vara en viktig aktör i övriga komponenter i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Då många muslimska civilsamhällesorganisationer uppfattar begrepp som ”våldsbejakande extremism” och ”radikalisering” som stigmatiserande och utpekande, vill de inte delta i det förebyggande arbetet. Väldigt få av samverkansaktiviteterna fokuserar på att tillgodose demokrati och inflytande i demokratiska processer samt säkerställa mänskliga rättigheter för personer som

till exempel anses tillhöra en riskgrupp. Dessa riskerar att bli felaktigt utpekade som presumtiva extremister, vilket varit fallet i ett antal uppmärksammade fall (se till exempel Salihu, 2015. 24 nov). Att så är fallet är problematiskt, då det traditionellt sett varit en viktig uppgift för civilsamhällets organisationer att företräda dessa grupper (Olsson, 2000). Även en offentlig statlig utredning (SOU 2016:13) pekar ut detta som en viktig roll för civilsamhället och menar att civilsamhället spelar en viktig roll i att ge en röst för olika gruppers behov, samt vara en påtryckare, kritiker och motvikt gentemot det offentliga. Att sådan verksamhet inte existerar inom ramen för det förebyggande arbetet mot extremism kan förstås som ett tecken på att civilsamhället i varierande utsträckning betraktas som en utförare och resurs som kompletterar den statliga och kommunala verksamheten, och inte som en självständig aktör som ska bilda opinion och vara en röst för sina respektive målgruppers bästa i åtanke (Olsson, 2000).

7.3 Instrument för att påverka individer

Denna dimension undersöker de olika former av instrument/praktiker som staten använder för att forma individer, såsom program, metoder, taktiker, institutioner, procedurer och teknologier. För tydlighetens skull använder denna studie endast begreppet ”instrument”. Dimensionen är till skillnad från de två föregående dimensionerna mer praktisk och kan i större utsträckning bidra till att besvara frågeställningen kring hur den offentliga sektorn och civilsamhället samverkar och vilka aktiviteter som samverkan ger upphov till. Studiens resultat finner att det finns tre övergripande former för hur samverkan sker: (a) ekonomiskt utbyte, (b) systematisk samverkan och (c) dialog- och informationsutbyte. Instrumenten för att för att styra och stimulera samverkansformerna- och arbetet är de statsbidrag som ges ut av MUCF och Arvfonden, samt de kommunala handlingsplaner och tjänstemän som är tillsatta för att omsätta handlingsplanens riktlinjer till praktik. De är också dessa två områden som stått i centrum för denna studie.

Denna studies resultat visar att de statsbidrag som fördelas av MUCF och Arvfonden lider av tre övergripande strukturella problem. Det första och allra tydligaste, och som man har gemensamt med de kommunala aktörerna, är de stora problem som etiketteringen ”våldsbejakande extremism” medför. Samtliga informanter i denna studie upplever att begreppet har kommit att skapa en upplevd stigmatisering av det muslimska civilsamhället, vilka känner sig utpekade och misstänkliggjorda. Detta riskerar, som Herz (2016a) påpekar, att i värsta fall vara kontraproduktivt i arbetet mot våldsbejakande extremism. Som en

konsekvens av det upplevda misstänkliggörandet, väljer många av det muslimska civilsamhällets organisationer att avstå från samverkan med den offentliga sektorn. Resultatet blir att det övergripande målet med samverkan, att engagera individer som den offentliga sektorn har svårt att nå ut till, inte uppnås. Utifrån det perspektivet misslyckas också "the conduct of conduct" (Dean, 1999). Att styra radikala eller potentiellt radikala individer i civilsamhällesorganisationerna (eller som kommer i kontakt med dessa organisationer) i en demokratisk riktning, medan dessa individer och organisationer uppfattar de använda instrumenten som illegitima, ökar snarare risken för att individerna rör sig ytterligare ifrån en demokratisk gemenskap.

När instrumentet anses illegitimt, men innehåller stora ekonomiska resurser i form av statsbidrag, öppnar det upp för aktörer som ibland saknar legitimitet bland målgrupperna. Civilsamhällets ansökningar och redovisningar anpassas efter den offentliga sektorns förväntningar i syfte att få så bra utfall som möjligt och säkra överlevnad (Listerborn & Nilsson, 2016; Olsson, 2000). Studien har lyft ett antal exempel på när civilsamhällesorganisationer upplevts anpassa sin verksamhet till att arbeta mot våldsbejakande extremism, trots att det egentligen inte är organisationens syfte. I ett fall kom syftet med sagoläsning för femåriga barn i ett socioekonomiskt utsatt område, bli att förebygga våldsbejakande extremism. Det finns dock upplevda undantag bland informanterna, till exempel projektet Våra Liv i Malmö och arbetet i den somaliska diasporan.

Det andra strukturella problemet berör projektbidragstiden som i vissa fall kan vara så kort som ett år och som maximalt tre år hos Arvsfonden respektive fyra år hos MUCF. Likt MUCFs informant påpekade är det svårt att se effekter på så kort tid och även lyckade projekt riskerar att försvinna kort efter att de inletts (Olsson, 2000). Detta påverkar också samverkansarbetet. Både MUCF och Arvsfonden kräver samverkan med andra aktörer, gärna kommunen, för att projektet ska ha en framtid efter att projektbidragstiden är slut. Men det blir svårt för den offentliga sektorn att samverka med organisationer som har en så kort projekttid, eftersom kommunerna strävar efter långsiktig samverkan. Vidare ställer den begränsade projekttiden frågor kring civilsamhällets egentliga roll i arbetet mot våldsbejakande extremism. Om civilsamhället verkligen ska utgöra ett alternativ till den offentliga sektorns arbete, behöver de ges förutsättningar för att bedriva ett sådant (Herz, 2016b). Korta projekttider med höga administrationskrav rimmar illa med sådana ideal.

Det tredje strukturella problemet som bidragsförmedlingen skapar, är att bidragen endast går till verksamheter som prövar nya modeller/metoder och/eller för en ny målgrupp. Forskningen är entydig kring att det idag saknas stöd för specialiserade metoder/modeller som förebygger våldsbejakande extremism (Schmid, 2013; Johansson et. al, 2016; Herz, 2016a). Eftersom det saknas säkra tecken på att en individ de facto befinner sig i en radikaliseringsprocess, riskerar denna typ av intervention att ske på godtyckliga grunder. Då uppstår risker för utpekande och att grundläggande mänskliga rättigheter såsom religionsfrihet och yttrandefrihet kränks. Att föredra vore att det förebyggande arbetet bedrivs mer generellt och tar fasta på det sociala arbete som redan bedrivs mot andra typer av social utsatthet (Herz, 2016a). I nuläget riskerar specialiserade metoder/modeller att ytterligare bidra till att stigmatisera vissa grupper i samhället genom felaktiga utpekanden.

De kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism pekar alla ut samverkan med civilsamhället som ett viktigt område. I samtliga kommuner som ingått i denna studie finns också särskilda tjänstemän med ansvar för frågan kring våldsbejakande extremism och därmed också för att omsätta handlingsplanen i praktisk handling. Det finns dock en uppenbar diskrepans mellan viljan att samverka och hur denna vilja har kommit att omsättas i praktiken. Av de undersökta kommunerna är det bara två som uppger att de har en fungerande samverkan med civilsamhället. Detta trots att fyra av fem kommuner i denna studie är så kallade "pilotkommuner" hos den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. Anledningen till varför kommunerna har svårt att samverka med civilsamhället, har främst att göra med den upplevda problematik som etiketteringen "våldsbejakande extremism" medför. Denna uppfattning stärks av att de kommuner som valt att organisera sitt arbete med våldsbejakande extremism under ett mer generellt förebyggande arbete med en annan etikettering, upplever sig ha lyckats bättre i sitt samverkansarbete. Dels verkar fokus på våldsbejakande extremism bidra till att civilsamhället är ovilligt att samverka med den offentliga sektorn, dels har kommunerna svårt att veta hur man ska samverka. Att samverka kring enbart våldsbejakande extremism, verkar bidra till att spannet av samverkansaktiviteter blir kraftigt begränsat och att man får svårigheter att förstå hur man ska bära sig åt. En förklaring till detta går att återfinna i Aly et. al (2015), som menar att det finns en historisk "säkerhetsisering" av arbetet mot våldsbejakande extremism, vilket reducerar bredden av möjliga aktiviteter då dessa främst förväntas handla om kontroll och övervakning. Sådana arbetsuppgifter tillhör traditionellt varken en kommun eller civilsamhällesorganisations sociala arbete (Herz, 2016a). Som en rad informanter pekar på i denna studie, bedrivs en mer

fruktsam samverkan med civilsamhället utifrån vad man själva inom lokalsamhället identifierar som viktigt, snarare än det som staten eller kommunen anser vara av betydelse för dem. Det finns till exempel civilsamhällesorganisationer som samverkar med den offentliga sektorn i frågor kring lokal trygghet, drogförebyggande och förebyggande mot kriminalitet, vilket kan tänkas ha en positiv effekt på det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, givet de push- och pullfaktorer som ofta anses skapa förutsättningar för radikaliserings (Radicalisation Awareness Network, 2016).

En annan anledning till det bristande samverkansarbetet är att vissa kommuner uppger att de fortfarande är i en uppstartsfas och att de främst fokuserat på att konsolidera sin egen verksamhet. Dock pekar denna studies resultat på att en mer framkomlig väg för samverkan är att involvera civilsamhället redan i uppstartsfasen, till exempel genom att förankra och ge möjlighet för civilsamhällesaktörer att påverka handlingsplanen.

8. Slutsats

Denna studie har behandlat en av de mest debatterade, aktuella och prioriterade frågorna på både den nationella och lokala politiska nivån i Sverige och globalt – förebyggandet av våldsbejakande extremism. Men det är inte bara en kamp som förs *mot* något, extremism, utan lika mycket *för* något, demokratin. Extremism och demokrati uppfattas befinna sig i ett motsatsförhållande till varandra och därmed är det en viktig uppgift för staten att förebygga individers rörelser i riktning från demokratisk normalitet och mot en extremistisk eller radikal position. En sådan rörelse beskrivs ofta som en radikaliseringsprocess. Rörelsen är inte olaglig så länge den inte involverar eller aktivt stödjer (till exempel via finansiering) våldsutövning, vilket förhindrar staten från att använda hårda, disciplinära styrmedel såsom lagföring. Istället krävs en typ av mjukare styrning som förmår individer att engagera sig i aktiviteter som bidrar till att individer själva kan reglera och hantera sin egen riskidentitet och på så sätt deradikaliseras. Foucaults teori om governmentaltitet har utgjort teoretisk utgångspunkt i förståelsen av hur sådan styrning konstruerats av den svenska offentliga sektorn i samverkan med civilsamhället. Studiens syfte har varit att undersöka varför den offentliga sektorn vill samverka med civilsamhället i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Vidare undersöker studien hur offentliga institutioner samverkar med civilsamhället i arbetet mot våldsbejakande extremism, samt vilka aktiviteter denna samverkan gett upphov till.

Med hjälp av dokumentanalys och intervjuer, kan denna studie bidra med ett antal resultat. Den offentliga sektorns vilja att samverka med civilsamhället är genomgående stark och det övergripande argumentet för detta är att den offentliga sektorn på egen hand har svårt att nå ut med förebyggande åtgärder till målgrupper med muslimsk kulturell bakgrund, då dessa i stor utsträckning bedöms sakna förtroende för offentlig sektor. För att nå ut till dessa, stimulerar man, via ekonomiska bidrag, civilsamhällesorganisationer som har legitimitet och förtroende bland den identifierade målgruppen att delta i arbetet mot våldsbejakande extremism. Ett annat sätt att stimulera samverkan är att skriva in det i nationella och lokala policydokument, benämnda som handlingsplaner mot våldsbejakande extremism, samt tillsätta tjänstemän för att verkställa dessa handlingsplaner. Efter att civilsamhällesorganisationerna engagerats ska de utbilda och informera om extremism bland sina medlemmar och andra intressenter, organisera avhopparverksamhet, vara en arena för att testa nya metoder/modeller och kunna bidra med att identifiera sina egna medlemmar som bedöms befinna sig i en

radikaliseringsprocess. Genom att civilsamhället engagerar sig i arbetet mot våldsbejakande extremism blir det möjligt att också förmå dess medlemmar att delta i självreglerande och deradikalisering aktivitet.

Denna studie har funnit att samverkansarbetet mot våldsbejakande extremism huvudsakligen bedrivs i tre former; ekonomiskt utbyte, systematisk samverkan och dialog- och informationsutbyte. Systematiskt samverkansarbete existerar dock inte i alla kommuner, utan samverkan är ofta begränsat till dialog. Givet den entydiga viljan från den offentliga sektorn om samverkan, finns en uppenbar diskrepans mellan viljan att samverka och hur denna vilja kommit att omsättas i praktiken. Av de undersökta kommunerna, uppger endast två att de har en fungerande systematisk samverkan med civilsamhället. Detta trots att fyra av fem kommuner i denna studie är så kallade ”pilotkommuner” hos den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.

Den främsta anledningen till varför det är på detta vis kan härledas till etiketteringen som det förebyggande arbetet kommit att bedrivas under: våldsbejakande extremism. Samtliga av studiens informanter upplever att begreppet skapar en upplevd stigmatisering av det muslimska civilsamhället, vilka känner sig utpekade och misstänkliggjorda. Som en konsekvens av det upplevda misstänkliggörandet, väljer många organisationer i det muslimska civilsamhället att inte samverka med offentlig sektor i frågan. Resultatet blir att det övergripande målet med samverkan, att engagera individer som den offentliga sektorn har svårt att nå ut till, inte uppnås. Studien visar också att de kommuner som valt att bedriva sitt arbete under en annan, mer generell etikettering, samt involverat civilsamhället i ett tidigare stadiet, har haft enklare att samverka och också kommit att bedriva praktiskt arbete i större utsträckning.

Det saknas vetenskapligt stöd för majoriteten av de samverkansaktiviteter som bedrivs. Det finns ett endimensionellt fokus på kunskap och utbildning, medan det i stor utsträckning saknas samverkansarbete som harmoniserar med komponenter som forskning anser effektiva i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Detta kan ses som ett uttryck för den säkerhetspolitiska kunskapsregim som råder inom forskningsfältet. De statsbidrag som delas ut av MUCF och Arvsfonden beviljas endast till projekt som är nyskapande i någon form. Detta trots att det i dagsläget saknas forskningsstöd för specialiserade modeller/metoder mot våldsbejakande extremism. Sådana metoder kan istället, om de används felaktigt, bidra

till stigmatisering av de utpekade målgrupperna. Forskningen förespråkar istället mer generella, förebyggande åtgärder som bedrivs inom ramen för organisationernas ordinarie verksamhet. Ett annat problem med det statliga bidragsgivandet är de korta projekttiderna (ibland så korta som ett år) som begränsar projektens möjliga effekter, samt andra aktörers (exempelvis kommunernas) vilja att samverka med dem då långsiktighet saknas.

Den samlade bild som framkommer i denna studie är att det vore mer fruktsamt för de statliga bidragsgivarna att rikta bidrag mot bredare, mer generellt demokratifrämjande arbete och ge civilsamhällesorganisationer möjlighet att söka bidrag för ordinarie verksamhet. Dessutom borde man möjliggöra för organisationerna att få stöd under en längre tidsperiod. Dessa förändringar skulle göra att bidragsgivandet bättre harmoniserar med existerande forskning kring effektivt förebyggande arbete mot extremism. Kommunala aktörer rekommenderas att bedriva sitt samverkansarbete utifrån en annan terminologi än den som många använder idag. Många civilsamhällesaktörer finner den befintliga terminologin stigmatiserande, utpekande och illegitim, vilket medför att de inte vill samverka. Att samverka i demokratins försvar verkar gynnas av att man har fokus på främjandet av demokratin, snarare än på att förebygga våldsbejakande extremism.

Avslutningsvis vill denna studie peka ut ett antal områden för fortsatt forskning. Empiriska fallstudier där effekter av samverkan undersöks, saknas nästan helt i litteraturen och sådan forskning hade varit välkommen. Idag anses samverkan unisont vara en viktig komponent i det förebyggande arbetet, men denna studie har visat på ett antal exempel där samverkan till och med skulle kunna visa sig vara kontraproduktivt. Vidare skulle en lämplig fortsättning av denna studie vara att undersöka hur muslimska civilsamhällesorganisationer uppfattar och förstår samverkan med offentlig sektor i arbetet mot våldsbejakande extremism. En sådan studie skulle bidra med fördjupad förståelse kring varför man uppfattar samverkan som stigmatiserande och på vilka andra premisser som samverkansarbetet effektivt skulle kunna bedrivas.

9. Referenser

- Aly, A., Balbi, A-M. & Jacques, C. (2015). Rethinking countering violent extremism: implementing the role of civil society, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 10 (1), 3-13
- Andersson, J. (2016). *Locked-in collaboration*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. Tillgänglig: <http://hdl.handle.net/2077/49531>
- Anell, A. (2011). Choice and privatisation in Swedish primary care. *Health Economics, Policy and Law*, 6, 549-569
- Borlänge kommun. (2016). *Lokal handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande miljöer i Borlänge*. Borlänge: Borlänge kommun
- Bryman, A. (2006). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Christmann, K. (2012) *Preventing Religious Radicalisation and Violent Extremism: A Systematic Review of the Research Evidence*. London: Youth Justice Board.
- CODEX. (2012). *Forskningsetiska principer inom humanistisk - samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapliga rådet
- De Winter, M., Kaulingfreks, F. & Sieckelinck, S. (2015). Neither villains nor victims: Toward an educational perspective on radicalisation. *British Journal of Educational Studies*, Vol. 63 No. 3.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and rule in modern society*. Thousand Oaks, Calif;London;: SAGE.
- Elshimi, M. (2015). De-radicalisation interventions as technologies of the self: a Foucauldian analysis, *Critical Studies on Terrorism*, 8(1), 110-129.
- EU-kommissionen. (2016). *Radicalisation*. Hämtad 2016-12-02, från https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation_en
- Foucault. M. (1972). *Vetandets arkeologi*. Staffanstorp: Cavefors.
- Göteborgs stad. (2016). *Göteborgs Stads plan mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <http://socialutveckling.goteborg.se/uploads/Göteborgs-Stads-plan-mot-våldsbejakande-extremism.pdf>
- Herz, M. (2016a). *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism: En översyn*. Göteborg; Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet
- Herz, M. (2016b). *Relationer, mötesplatser och projektlogikens utmaningar – utvärdering av aktuella arvsfondsprojekt*. Stockholm: Arvsfonden

- Hickman, M. J., Thomas, L., Nickels, H. C., & Silvestri, S. (2012). Social cohesion and the notion of 'suspect communities': A study of the experiences and impacts of being 'suspect' for irish communities and muslim communities in britain. *Critical Studies on Terrorism*, 5(1), 89-106.
- Husband, C. & Yunis, A. (2011). *Social cohesion and Counter terrorism*. Bristol: The policy press.
- Johansson, T., Lebedinski Arfvidson, C. & Mattsson, C. (2016). *Mellan det angelägna och det svårfångade*. Göteborg; Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet
- Kommittédirektiv 2012:57. *Ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism*. Tillgänglig:<http://www.regeringen.se/contentassets/28e996112cbc4a3cafafed342a4af329/ett-effektivare-arbete-for-att-forebygga-valdsbejakande-extremism-dir.-201257>
- Kommittédirektiv 2014:103. *En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/en-nationell-samordnare-for-att-varna-demokratin_H2B1103
- Kommittédirektiv 2015:86. *Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/4a324d/contentassets/142aff3d08ff4c72bb85a7c52950cce5/2015-86-tillaggsdirektiv-till-den-nationella-samordnaren-for-att-varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism-ju-2014-18.pdf>
- Kvale, S. och Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (2. Uppl.). Lund: Studentlitteratur
- Kundnani, A. (2012). Radicalisation: The journey of a concept. *Race & Class*, 54(2), 3-25.
- Laqueur, W. (1998). Terror's new face. *Harvard International Review*, 20(4), 48.
- Lindekilde, L. (2012a). Neo-liberal governing of "radicals": Danish radicalization prevention policies and potential iatrogenic effects. *International Journal of Conflict and Violence*, 6(1), 109-125.
- Lindekilde, L. (2012b). Introduction: Assessing the effectiveness of counter-radicalisation policies in northwestern europe. *Critical Studies on Terrorism*, 5(3), 335-344.
- Nilsson, A., Listerborn, C. (2015). *Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden*. Malmö: Faculty of Culture and Society at Malmö University
- Malkki, L., & Toivanen, R. (2010). Editors' introduction: Terrorism - myths, agendas and research. *Critical Studies on Terrorism*, 3(2), 243-246.

- Malmö Stad. (2016). *Riktlinje: Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism - en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga*. Tillgänglig: http://malmo.se/download/18.16ac037b154961d028725e11/1465304417557/Riktlinje+att+v%C3%A4rna+demokratin+mot+v%C3%A5ldsbejakande+extremism%28632804%29_TMP.pdf
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2014). *Fördel civilsamhället*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- Mythen, G., & Walklate, S. (2006). Criminology and terrorism: Which thesis? risk society or governmentality? *The British Journal of Criminology*, 46(3), 379-398.
- Nasser-Eddine, M., Garnham, B., Agostino, K. & Caluya, G. (2011) *Countering Violent Extremism (CVE) Literature Review*. Canberra: Australian Government, Department of Defence
- Nationella samordnaren. (2015). *Tolv rekommendationer vid upprättandet av en lokal handlingsplan mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: http://media.samordnarenmotextremism.se/2015/12/tolv_rekommendationer_lokal_handlingsplan_151214.pdf
- Nationella samordnaren. (2016a). *Frågor och svar*. Hämtad 2016-12-14, från <http://www.samordnarenmotextremism.se/fragor-svar/>
- Nationella samordnaren. (2016b). *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism*. Stockholm: Elanders
- NYPD (2007) *Radicalisation in the West: The Homegrown Threat*. New York.
- Olsson, L. (2000). *På olika villkor: Samverkan mellan kommun och frivillig organisation*. Institutionen för socialt arbete, & Ersta Sköndal högskola.
- Pels, T., & de Ruyter, D. J. (2012). The influence of education and socialization on radicalization: An exploration of theoretical presumptions and empirical research. *Child & Youth Care Forum*, 41(3), 311-325.
- Polisen. (2015). *Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015*. Stockholm: Polisen
- Radicalisation Awareness Network. (2016). *The root causes of violent extremism*. Issue paper. Bryssel: EU-kommissionen.
- Ranstorp, M., Hyllengren, P. (2013). *Förebyggande av våldsbejakande extremism i tredjeland: Åtgärder för att förhindra att personer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner*. Stockholm: CATS (Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier), Försvarshögskolan

- Regeringens skrivelse 2011/12:44. *Handlingsplan för att värna demokrati mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49bb8c/contentassets/441d6f98b4e340d3a1a975d66c3e81f6/handlingsplan-for-att-varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism-skr.-20111244>
- Regeringens skrivelse, 2007/08:64. *Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49bb61/contentassets/a970834ed442417c9702b8ec5f37f8e5/nationellt-ansvar-och-internationellt-engagemang---en-nationell-strategi-for-att-mota-hotet-fran-terrorisemen-skrivelse-20070864>
- Regeringens skrivelse 2011:12/73. *Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism*. Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/C27DC118-E878-4562-988A-2C157834B4C1>
- Regeringens skrivelse, 2014/15:146. *Förebygga, förhindra, försvåra – den svenska strategin mot terrorism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/d4fdc4bc1c314fdb9aa6c7a3da9bc93/141514600webb.pdf>
- Regeringens skrivelse 2014/15:144. *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/0ab9597659f24c05a918caa7916b6048/skrivelse-141514400webb.pdf>
- Sageman, M. (2004). *Understanding terror networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Schmid, A. P. (2013). *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. Haag: International Centre for Counter-Terrorism. Tillgänglig: <http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>
- Sivenbring, J.(2016). *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- SOU 2013:81. (2013). *När vi bryr oss*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- SOU 2016:13. (2016). *Palett för ett stärkt civilsamhälle: Betänkande*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Spano, A. (2009) Public Value Creation and Management Control Systems, *International Journal of Public Administration*, 32:3-4, 328-348

Statskontoret. (2015). *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism - Utvärdering av en handlingsplan*. Tillgänglig:

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2015/201506.pdf>

Stockholm stad. (2016). *Stadens arbete mot våldsbejakande extremism - Riktlinjer till Stockholms stads trygghets- och säkerhetsprogram*. Stockholm: Stadsledningskontoret

Säkerhetspolisen. (2010). *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*. Stockholm: Säkerhetspolisen

The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (2008).

Perspectives on Radicalisation and Political Violence: papers from the first International Conference on Radicalisation and Political Violence. London.

United Nations. (2015). *Plan of Action to Prevent Violent Extremism*. Tillgänglig:

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674

Örebro kommun. (2015). *Handlingsplan för arbetet mot våldsbejakande extremism*.

Tillgänglig:

http://extra.orebro.se/download/18.656fbdf156a6f695e63f10/1473172852813/Handling_splan_f%C3%B6r_arbetet_mot_v%C3%A5ldsbejakande_extremism.pdf

Tidningsartiklar

Ekstedt Larsson, S. (2016, 7 oktober). BBC sänder dokumentär om extremister i Göteborg.

Sveriges Television. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/bbc-sander-dokumentar-om-extremister-i-goteborg>

Färnbo, M. (2016, 2 maj). De slöt upp till nazisternas demonstration i Borlänge. *Expo*.

Tillgänglig: http://expo.se/2016/de-slot-upp-till-nazisternas-demonstration-i-borlange_7085.html

Juhlin, J. & Burström, H. (2016, 10 april) Sahlin kritisk mot Malmös arbete mot extremismen.

Sveriges Television. <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/sahlin-kritisk-mot-malmos-arbete-mot-extremismen>

Nordlund, L. (2016, 23 maj). Flathet, flum och from förhoppning. *Svenska Dagbladet*.

Tillgänglig: <http://www.svd.se/flathet-flum-och-from-forhoppning>

Randhawa Bergmark, R. (2015, 19 maj). Starka reaktioner mot Stockholms satsning mot våldsbejakande extremism. *Sveriges Television*. Tillgänglig:

<http://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/starka-reaktioner-mot-stockholms-satsning-mot-extremister>

Salihu, D. (2015, 24 november). Magids egna ord efter frigivandet. *Expressen*. Tillgänglig:

<http://www.expressen.se/nyheter/magids-egna-ord-efter-frigivandet/>

Sahlin, M. (2016, 20 april). Många kommuner saknar en plan mot extremismen. *Dagens*

Nyheter. Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/manga-kommuner-saknar-en-plan-mot-extremismen/>

10. Bilagor

Bilaga 1

Intervjuguide statliga aktörer:

ALLMÄNT

1. Berätta vilka ni är och vilken funktion ni har på X?
2. Hur arbetar X med frågan kring våldsbejakande extremism?

STYRNING FRÅN POLITIK

3. Kan ni berätta lite om förordningen/instruktioner som styr ert arbete?
4. Vilket typ av stöd utgör den för det dagliga arbetet? Har en kompletterats med några ytterligare instruktioner?
5. Varför tror ni att ni fick detta ganska så smala uppdrag av politiken?
6. Hur ser styrning och samverkan ut med den politiska sfären?
 - Hur styrs ni?
 - På vilket sätt samverkar ni kring ert uppdrag?
 - Vilken typ av instruktioner får ni?
 - Under vilka omständigheter intervenerar politiska krafter i ert arbete?
7. Påverkar EU ert arbete i något avseende?
8. På vilket sätt styr politiken ert arbete och vilka/vad som får bidrag? Jag tänker på riktning av arbetet (jihadism, nazism osv), utbildningsarbete/ upplysningsarbete/demokratisering/avhopp, typ av organisation (politisk, religiös, områdesbaserad, etnisk) och geografisk tillhörighet?

CIVILSAMHÄLLET

9. Vilken roll har civilsamhället i arbetet mot extremism generellt sett?
10. Vilka är dina erfarenheter kring hur civilsamhället används i arbetet mot extremism?
11. På vilket sätt borde civilsamhället användas?

FÖRDELNING/SAMVERKAN

12. Berätta om processen när en civilsamhällesorganisation får bidrag; från det att de fattar pennan till dess att de ska redovisa sitt arbete.
13. Vilken är er roll genom processen? Hjälper ni organisationerna på något sätt?
14. Hur många ansökningar fick ni in föregående projektår och hur många beviljades?
15. Hur förhåller ni er till ganska närliggande uppdrag som t.ex. arbete mot rasism eller demokratibefrämjande arbete? Hur ser ni på skillnaden mellan dessa? Är det svårnavigerat?
16. Hur skiljer sig projekten som får bidrag inom extremismområdet mot de närliggande uppdragen?
17. Behövs detta uppdraget eller skulle det kunna falla inom ramen för de andra?
18. Kan ni berätta om målgruppen för detta uppdraget?
19. Vilka erfarenheter har ni av målgruppernas deltagande i era projekt?
20. Vad hindrar resp. möjliggör målgruppens deltagande?
21. Hur upplever ni etiketten ” våldsbejakande extremism”?
22. Har ni fått någon respons från era projektbidragstagare?
23. De bedömningskriterier som ni använder er av på hemsidan; är det också dem som ni använder er av i praktiken? Eller finns det ytterligare bedömningskriterier?
24. Vilken typ av verksamhetsinnehåll ser ni särskilt gillande på? Vilken typ av verksamhet ser ni inte gillande på?
25. Vad baserar ni det på?
26. Hur förhåller ni er till den forskning som finns om preventiva åtgärder som finns inom ramen för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism? Förordningen som reglerar era bidrag är väldigt allmän och inte särskilt precis, utan ni behöver bl.a. tolka vad som är relevant, effektiv prevention m.m.? Hur ser ni på era möjligheter att göra det? I syftesbeskrivningen i förordningen som reglerar era bidrag så står det att bidragen ska minska antalet aktiva inom antidemokratiska rörelser.
27. Det verkar som att många av era bidrag går till verksamhet som bedriver utbildning/ger information i syfte att förebygga extremism. Hur ser ni på det? Varför är det så?
28. Det verkar också som att majoriteten går till att förebygga våld i islams namn; varför är det så?
29. Väldigt många som söker bidrag får inte det. Vilken är den vanligaste anledning till det?
30. Hur har de reagerat?

31. Tycker ni själva att det finns någon svaghet i hur ni fördelar medel?
32. Hur ser ni på projektbidragens tidsram? De är ibland väldigt korta.
33. Vilken möjlighet ger det till ett effektivt arbete?
34. Varför är de emellanåt så korta?
35. Hur påverkar media er urvalsprocess?

SAMVERKAN

36. Vilka krav ställer ni på bidragtagarna gällande samverkan med andra aktörer i arbetet mot våldsbejakande extremism?
37. Hur brukar samverkan mellan kommuner och era bidragstagare se ut? Vilken är den vanligaste typen?
38. Varför är lokal samverkan viktigt?
39. Vad gör ni för att förbättra samverkan mellan kommun och projektbidragstagare?
40. Vad ser ni för effekter av samverkan?

AVSLUT

41. Vad tycker ni är styrkan i ert arbete?
42. Vad tycker ni är svagheten i ert arbete?
43. Är det något annat ni skulle vilja få sagt?

Bilaga 2

Intervjuguide kommunala aktörer:

ALLMÄNT

1. Berätta vilka ni är och vilken funktion ni har på X?

STYRNING FRÅN POLITIK

2. Kan ni berätta lite om de politiska dokument som styr ert arbete?
3. Vilket typ av stöd utgör den för det dagliga arbetet? Har en kompletterats med några ytterligare instruktioner?

4. Varför tror ni att ni fick detta ganska så smala uppdrag av politiken nu? Extremism är inget nytt fenomen
5. Hur ser styrning och samverkan ut med den politiska sfären?
 - Hur styrs ni?
 - På vilket sätt samverkar ni kring ert uppdrag?
 - Vilken typ av instruktioner får ni?
 - Under vilka omständigheter intervenerar politiska krafter i ert arbete?

CIVILSAMHÄLLET

6. Vilken roll har civilsamhället i arbetet mot extremism generellt sett?
7. Vilka är dina erfarenheter kring hur civilsamhället används i arbetet mot extremism?
8. På vilket sätt borde civilsamhället användas?

SAMVERKAN

9. Varför är samverkan med civilsamhället viktig?
10. Vilka civilsamhällesaktörer samverkar ni med?
11. Varför just dem?
12. Finns det några ni inte samverkar med?
13. Varför inte dem? (ert val, deras val, ingens val)
14. Hur har den samverkan sett ut?
 - bidrag (hur ser det bidraget ut isåfall och till vilka)
 - gemensamt arbete/samverkan
 - dialog/kommunikation
15. Vad ser ni för effekter av samverkan? Aktiviteter, händelser och resultat
16. I vilken del av processen är det viktigt med samverkan?
17. Känner ni till några aktörer som fått stöd från annat håll än från kommunen, för att arbeta mot våldbejakande extremism?
18. Vilka krav ställer ni på de civilsamhällesaktörer som ni samverkar med?
19. Varför ställer ni de kraven?
20. Hur tror du att civilsamhället ser på samverkan med er inom denna fråga?
21. Hur tror du att de målgrupper civilsamhället har påverkas av samverkan med kommunen inom denna fråga?
22. Vilken är den optimala formen för samverkan, enligt dig och de erfarenheter du har?

23. Vilken roll spelar begreppet våldsbejakande extremism i er samverkan?
24. Hur tror du att den påverkar detta arbete?
25. Media har flertalet gånger uppmärksammat offentliga institutioners samverkan med civilsamhället; hur ser du på det och hur påverkar det ert arbete?

FORSKNING

26. Hur förhåller ni er till den forskning som finns om preventiva åtgärder som finns inom ramen för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism om/när ni delar ut bidrag eller ger stöd på annat sätt?

AVSLUT

27. Vad tycker ni är styrkan i ert samverkansarbete?
28. Vad tycker ni är svagheten i ert arbete?
29. Är det något annat ni skulle vilja få sagt?

Bilaga 3

Missivbrev till informanter

Jag planerar att genomföra en studie med syftet att undersöka på vilka sätt och under vilka villkor som de offentliga institutionerna, såväl överstatliga som den svenska staten, samverkar med civilsamhället i arbetet mot våldsbejakande extremism. Vidare kommer studien undersöka vilken typ av aktivitet samverkan ger upphov till, hur dessa aktiviteter förhåller sig till forskning om effektiv prevention och hur samverkan kan tänkas påverka tilltänkt målgrupps deltagande. Avslutningsvis hoppas studien kunna presentera förslag på hur samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället kan tänkas utformas för att förbättra arbetet mot våldsbejakande extremism.

Som en del i informationsinhämtningen så kommer jag att intervjua representanter för projektbidragsgivare, kommunala samordnare och projektbidragstagare samt organisationer som sökt men som inte fått bidrag.

Jag skulle vilja få möjlighet att intervjua er kring ämnet (ca. 1-1,5h). Skicka gärna tre förslag på tider för intervju under oktober månad.