



Kontaktperson

Samhällsbyggnadsavdelningen
Martina Holmgren
010-224 13 74
martina.holmgren@lansstyrelsen.se

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm
ku.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkande värna demokratin mot våldsbejakande extremism SOU 2016:92

(Ku2017/00232/D)

Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne har med stort intresse följt och tagit del av det betydelsefulla arbete som den nationella samordnaren bedriver för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Det är viktigt att den kunskap, erfarenhet och expertis som förvärvats av den nationella samordnaren förvaltas på ett förtjänstfullt sätt i det fortsatta arbetet på området.

I betänkandet föreslås att länsstyrelserna får en roll som länsvisa samordnare gentemot kommunerna, en roll som Länsstyrelsen Skåne ställer sig positiv till. Ett förtydligande av rollen och dess innebörd inte minst resursmässigt behövs dock. Likaså ser Länsstyrelsen Skåne ett behov av ett tydliggörande vad gäller gränsdragning och samband mellan denna föreslagna roll och uppdraget som regional brottsförebyggande samordnare.

Utredaren lägger stor tyngd vid behovet av främjande och stärkande insatser för demokratin i det fortsatta arbetet, vilket Länsstyrelsen Skåne välkomnar. I detta arbete anser Länsstyrelsen Skåne att det är särskilt viktigt att värna de normer och grundläggande värden som är utgångspunkten för demokratin och förutsättningarna för ett sammanhållet samhälle. En stor utmaning för en fungerande och levande demokrati är människors ojämlika förutsättningar att bl.a. tillgodogöra sig rätten till social trygghet, skydd mot diskriminering, tillfredställande levnadsstandard, delaktighet, barnets rättigheter, arbete, utbildning, information, bästa möjliga psykiska och fysiska hälsa. Vissa av dessa utmaningar handlar om rådande maktstrukturer och system som marginaliserar vissa grupper och individer, andra kan exempelvis handla om



dålig anpassning av samhällseliga institutioner eller service. Dessa utmaningar utgör en risk för demokratins bärighet och dess normer. Utmaningarna ställer krav på det offentliga att ha god kunskap om hur olika människors möjligheter att hävda sina rättigheter ser ut för att kunna förebygga och motverka uppkomsten av nya missförhållanden och ojämlikheter. Utredaren betonar vikten av samverkan över funktionsgränser för att kunna dra nytta av den kunskap och erfarenhet som finns och därmed kunna arbeta effektivt förebyggande mot våldsbejakande extremism. Länsstyrelsen Skåne delar denna bild. Ett systematiskt och kontinuerligt arbete i samverkan, över funktionsgränser, tvärsektorielt och på olika samhällsnivåer, för att motverka och förebygga ojämlikheter gör på sikt service och tjänster som det allmänna tillhandahåller mer tillgängliga och anpassade till individen, vilket stärker människors tillit, tilltro och känsla av delaktighet i samhället.

Demokratifrämjande åtgärder och sociala förutsättningar bidrar till att stärka samhällets motståndskraft mot social oro och extremism. Samtidigt vill Länsstyrelsen framhålla vikten av att demokratifrämjande insatser kompletteras med den typ av åtgärder som i den nationella strategin benämns som den *förhindrande*. Detta är dock inte kommunens uppgift utan kräver insatser av mer kriminalpolitisk och säkerhetspolitisk karaktär, vilket är rättsväsendets ansvar. Det är viktigt att detta tydliggörs i det fortsatta arbetet.

Förekomsten av våldsbejakande extremism i ett samhälle medför en reell risk för olika typer av antagonistiska händelser, däribland terrorattentat. Sverige befinner sig enligt Nationellt centrum för terrorhotbedömning på en förhöjd hotnivå (3) vilket innebär att terrorattentat kan ske. Händelser i vårt geografiska närområde visar även på svårigheterna att förebygga terrorattentat. En god beredskap för att hantera antagonistiska händelser i ett under- och efterskede är därför ett nödvändigt komplement till det förebyggande och förhindrande arbetet. Krishantering i efterskedet är särskilt viktigt relaterat till antagonistiska händelser då dessa ofta efterföljs av en stor oro i samhället. Denna oro kan i sin tur leda till förtroendekriser mot institutioner och samhället, vilket i förlängningen innebär ett hot mot demokratin.

Särskilda synpunkter

Utredningens förslag om nationell samordning i permanent myndighetsstruktur

Länsstyrelsen Skåne har ombetts att särskilt belysa frågan om lämplig myndighet utifrån nedanstående frågeställningar:



- Vilka behov har ni utifrån er verksamhet av nationell samordning av arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism?
- Utifrån dessa behov, vilken myndighet, inklusive myndigheter som inte har behandlats av utredningen, anser ni är mest lämplig att tilldelas uppdraget som nationell samordnare och varför?

Länsstyrelsen har valt att ta sig an dessa frågeställningar genom att resonera utifrån ett antal förutsättningar, som Länsstyrelsen anser behöver infrias, för att säkerställa en hållbar nationell samordning på området.

Närhet till individen

Det är på den lokala nivån som demokratin och dess funktion får en verklig innebörd och mening för individen. Det är på lokal nivå som individens förväntningar på att samhället ska infria en jämlik samhällsservice är som tydligast. Det är också just lokalt som ett demokratifrämjande arbete är mest betydelsefullt och ger mest effekt, i syfte att säkerställa tillit och tilltro till samhället samt för att vidmakthålla en stark social sammanhållning. Detta utgör kittet i ett socialt hållbart samhälle och en förutsättning för att upprätthålla det betydelsefulla sociala kontraktet mellan individ och samhälle. Vid en viss kritisk punkt av tillit, känsla av social rättvisa, social sammanhållning, möjlighet till delaktighet i samhällslivet etc. så riskerar det sociala kontraktet mellan individ och samhälle att upplösas, vilket i sin tur utgör en grogrund för radikaliserings och våldsbejakande extremism. Risk- och skyddsfaktorer för radikaliserings finns på alla nivåer - struktur, samhälle, grupp och individ. Det är många aktörer i samhället som aktivt, inom ramen för sina respektive uppdrag, kan förebygga dessa riskfaktorer och främja skyddsfaktorer. Det är viktigt att insatser sker samtidigt på flera preventionsnivåer generella, t. ex. inom skolans kunskaps- och demokratiuppdrag, specifika förebyggande insatser riktat mot riskgrupper och individriktade insatser för de som behöver hjälp med att lämna extremistmiljöer.

Det är på lokal nivå som det operativa arbetet med att stärka demokratin och förebygga våldsbejakande extremism måste bedrivas. Det är den lokala nivån som behöver stöd, redskap och resurser för att säkerställa ett systematiskt och tvärsektorielt förebyggande arbete. Flera kommunala verksamheter behöver samarbeta och kommunen behöver hitta former för samarbete med andra myndigheter exempelvis polisen, kriminalvården, ungdomsvården samt idéburen sektor. För att arbetet ska kunna bedrivas effektivt på lokal nivå behövs en tydlighet i ansvarsfördelning och styrning nationellt. Närhet och korta vägar till regeringen är betydelsefullt.

Undvika stuprörstänk



För att hitta en effektiv och hållbar styrning och samordning av dessa frågor nationellt behöver ett tvärsektorielt perspektiv vara tongivande för valet av organisering och myndighetsstruktur. En organisationsstruktur som tillåter och möjliggör för att säkerställa ett horisontellt förhållningssätt till alla relevanta perspektiv som inryms i denna fråga är viktigt. Ett stärkt samarbete mellan olika samhällsaktörer ökar förmågan och möjligheten att kunna tackla problemen med radikaliserings och extremism, såväl horisontellt som vertikalt, samtidigt som det bidrar till en tvärsektorieell kunskapsutveckling som gynnar alla berörda organisationer. Genom ett sådant kunskapsbaserat nätverksbyggande skapas förutsättningar för effektiva insatser som gör störst samhällsnytta för en central demokratifråga.

Rättighetsbaserat förhållningssätt

Hur de individuella livsvillkoren eller levnadsförhållanden, dvs människors möjligheter att hävda sina rättigheter, ser ut påverkar individens tillit till samhället. Sämre förutsättningar eller möjligheter för några grupper eller individer till en trygg och tillgänglig fysisk miljö, sysselsättning, samhällsservice såsom hälso- och sjukvård, ta del av och utöva demokratiska rättigheter och utbildning och annan kunskap ökar risken för social oro. Länsstyrelserna har börjat beakta social hållbarhet i risk- och sårbarhetsanalyser och flera kommuner likaså. De risker som identifieras i sådana analyser kan ju också vara faktorer som förklarar uppkomsten av våldsbejakande extremism. Att göra en social riskbedömning ligger i linje med ett rättighetsbaserat förhållningssätt, kunskapen om olika målgruppers levnadsvillkor och hur väl de kan utöva sina rättigheter sätts i främsta rummet. Belysning av exempelvis barnets bästa och jämställdhet främjas också i arbetssättet. På så vis ökar också förståelsen hos det allmänna om graden av tillit i samhället och vilka insatser som behövs för att stärka tilliten. Det rättighetsbaserade arbetssättet stärker det allmännas förutsättningar att motverka och förebygga ojämlikheter i samhället och därmed förverkliga individens rättigheter. Det viktiga samhällskontraktet mellan individen och det offentliga kan bättre upprätthållas, vilket är grundläggande för att lyckas i det främjande och förebyggande arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Flexibilitet i organisering och styrning

Att säkerställa ett socialt hållbart samhälle är en utmaning. Forskare (Abrahamsson, Hans (2015)) menar att ett samhälle ständigt är i rörelse mellan det socialt hållbara och social oro. I ett samhälle som rör sig mot social oro ökar risken för sociala konflikter och spänningar. Aktuell forskning (Wilkinson & Pickett, (2011)) visar att de sociala och ekonomiska skillnaderna mellan olika grupper i samhället tenderar att öka på alla samhällsnivåer, vilket påverkar den sociala sammanhållningen negativt och



således demokratins och samhällsinstitutioners funktionssätt. Den sociala sammanhållningen och förändringar i denna påverkar även extremistmiljöer vars aktiviteter och grupperingar kan öka och minska, särskilt på lokal nivå.

Beroende av samhällsutvecklingen behöver regeringen snabbt kunna ta ställning till och skifta perspektiv i de förebyggande och särskilda åtgärderna och förflytta tyngdpunkten mellan värnandet av demokratin, omsorgs- och trygghetsfrågor och brottsförebyggande arbete, särskilt med hänsyn till anpassning till den lokala nivån.

Att låsa fast sig i en allt för rigid styrning och samordning av en fråga som utmanar samhällets funktionssätt och säkerhet är inte att rekommendera. Samtidigt är det viktigt att understryka betydelsen av en hållbar nationell samordning i arbetet.

Nationell handlingsplan

Det finns en styrka i att regeringen fortsatt författar en nationell handlingsplan eller strategi som anger den strategiska riktningen på området. Det är viktigt med en handlingsplan som beskriver vilken inriktning, berörda områden och konkreta åtgärder som behövs för att nå den nationella målsättningen med arbetet.

Legitimitet i frågorna

En nationell samordning behöver upparbetade och goda kunskaper om alla dimensioner av våldsbejakande extremism. Detta för att på ett legitimt sätt kunna fungera som nationell kontaktpunkt, garantera kvalitet i analyser och lägesbilder samt ge rätt stöd och vägledning till den regionala och kommunala nivån.

Utredningens förslag om länsstyrelsens roll som samordningsfunktion i länet mot våldsbejakande extremism

Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska svara för den länsvisa samordningen för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Tyngdpunkten i den föreslagna rollen för länsstyrelsen ska ligga på att stödja kommunerna i deras arbete med samordning, lägesbilder och handlingsplaner samt ge råd och stöd.

Länstyrelsen har i uppgift att verka för att nationella mål får genomslag i länet och att samordna olika samhällsintressen och olika aktörers insatser utifrån ett sektorsövergripande perspektiv. Genom att ta ett regionalt grepp för samordning ökar möjligheterna till mellankommunal samverkan och bättre koppling mellan nationell, regional och lokal nivå. Länsstyrelsernas



föreslagna roll som samordningsfunktion i länet harmonierar väl med regeringens beslut att inrätta regionala brottsförebyggande samordnare vid länsstyrelserna för att bland annat stödja kommunerna. Länsstyrelsen ska bidra till lokal samverkan, kunskaps spridning och expertstöd främst till kommunerna för att höja den kommunala förmågan att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande på lokal nivå. Det finns tydliga kopplingar mellan detta uppdrag och uppdraget att värna demokratin mot våldsbejakande extremism och det är viktigt att kopplingen mellan dessa uppdrag tydliggörs av regeringen. Länsstyrelsen har upparbetat kunskap inom flera sektorsövergripande områden och arbetar redan med samordningsuppdrag inom flera områden som tangerar arbetet för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism; Våld i nära relationer, mänskliga rättigheter, integration, ANDT, sociala risker, krisberedskap, åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism m.m. Länsstyrelserna har möjlighet att samordna statens olika uppdrag i länet och i förhållande till kommunerna. Detta kan också främja samverkan inom och mellan kommuner samt med andra myndigheter och organisationer. Länsstyrelserna har möjlighet att sammanföra och stimulera erfarenhetsutbyte mellan olika regionala nätverk.

Ett pågående projekt *"SQH Skånes Quatro Helix - radikaliseringsprojekt"* på Länsstyrelsen Skåne ger ytterligare goda förutsättningar för rollen som regional motor i arbetet mot våldsbejakande extremism. Det övergripande målet med projektet, som pågår mellan 2017-2018, är att skapa en regional kompetens-, forsknings-, och aktivitetsnod i Skåne för att motverka radikaliserings och våldsbejakande extremism. Projektet ska bidra till att utveckla effektiva preventiva strategier samt tydliggöra olika aktörers roller och ansvar (ex kommuner, civil samhället och myndigheter). Det läggs också stor vikt vid att tillsammans utveckla, sammanställa och sprida arbetsätt för att förebygga, motverka och hantera sociala processer som hotar grundläggande samhällsvärden. Projektet ska även identifiera riskfaktorer och hur dessa kan hanteras på bästa och snabbaste sätt. I projektet ska det bl.a. anordnas kompetenshöjande insatser riktat till politiker, tjänstepersoner och skola. I tre kommuner ska lokala handlingsplaner upprättas. Forskarträffar, litteraturstudie och vetenskapliga artiklar ska tas fram. Samverkan och samarbete är nyckeln till framgång i detta arbete och kontakter har knutits med flera EU-länder som är intresserade av projektet. Projektet har även nära koppling till civilsamhället, via Open Skåne och kommunerna vilket är viktigt i detta arbete. Inledande möte har hållits med Polisen Region Syd, Region Skåne Psykiatri och Kommunförbundet Skåne som alla är konsultativa parter. Förhoppningen är att en samverkansmodell utvecklas mellan stat-kommun-akademi-civilsamhälle som ska kunna implementeras i andra regioner runt om i landet. Inte minst arbetet med att utveckla



kommunala handlingsplaner bör kunna stå modell för Sveriges samtliga kommuner framöver.

Ett samordnande uppdrag på detta område ligger väl i linje med länsstyrelsens grunduppdrag. Dock behövs ett ytterligare tydliggörande av innebörden av och innehållet i det föreslagna uppdraget, inte minst i förhållande till den nationella samordningen. Länsstyrelsen har nyligen fått i uppdrag att fungera som regional brottsförebyggande samordnare. Det är viktigt att denna roll och den nu föreslagna rollen koordineras på ett lämpligt sätt. Gränsdragning och samband mellan dessa roller behöver förtydligas ytterligare. Ytterligare en viktig förutsättning som behöver infris för att länsstyrelsen ska ta sig an detta uppdrag är att tillräckliga resurser ställs till förfogande.

Detta yttrande har beslutats av tillförordnad länsöverdirektör Suzanne Jacobsson med utvecklingsstrateg för mänskliga rättigheter Martina Holmgren som föredragande. Vid den slutliga handläggningen har även avdelningschef Peter Cavala, enhetschef Ulrika Jerre, ekonom Lottie Holmström, samordnare Mats Brandström, beredskapshandläggare Linda Hällgren och projektutvecklare Jörgen Dehlin deltagit.

Suzanne Jacobsson
T.f. Länsöverdirektör

Martina Holmgren
Utvecklingsstrateg