

Revisionsrapport

Granskning av kommunstyrelsen och berörda nämnders arbete gentemot våldsbejakande extremism

Alvesta kommun

Cecilia Lejon
Projektledare

Emma Ekstén
Revisionskonsult

Februari 2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Revisionsfråga	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollmål	4
1.5. Metod.....	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Finns en aktuell agerandeplan mot våldsbejakande extremism?	5
2.1.1. Iakttagelser	5
2.1.2. Bedömning.....	5
2.2. Hur är arbetet mot våldsbejakande extremism organiserat idag och är roller och ansvar tydliggjorda?.....	5
2.2.1. Iakttagelser	5
2.2.2. Bedömning.....	6
2.3. Följer kommunstyrelsen upp arbetet mot våldsbejakande extremism? Kriterier/frekvens?	6
2.3.1. Iakttagelser	6
2.3.2. Bedömning.....	6
2.4. Säkerställer kommunstyrelsen/berörda nämnder att kompetens finns i förvaltningar/verksamhet för att identifiera våldsbejakande extremism?	7
2.4.1. Iakttagelser	7
2.4.2. Bedömning.....	7
2.5. Finns rutiner för att identifiera möjlig våldsbejakande extremism?	7
2.5.1. Iakttagelser	7
2.5.2. Bedömning.....	8
3. Bedömningar	9
3.1. Revisionell bedömning	9
3.2. Bedömningar mot kontrollmål.....	9
3.3. Rekommendationer.....	10

Sammanfattning

Revisorerna i Alvesta kommun har, utifrån en bedömning av risk- och väsentlighet, funnit det angeläget att granska kommunens arbete gentemot våldsbejakande extremism.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnden för individ- och familjeomsorg inte bedriver ett ändamålsenligt arbete för att förhindra våldsbejakande extremism. Vi grundar vår bedömning på att det inte finns någon agerandeplan, det finns ingen kontaktperson utsedd för samordning av arbetet enligt direktiv från den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, någon uppföljning sker inte inom området samt några rutiner för hur identifiering ska ske finns inte.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- formulera ett uppdrag för framtagande av en agerandeplan mot våldsbejakande extremism där rekommendationerna och slutsatserna i SKLs forskningsrapport tas i beaktning
- utse en kontaktperson mot våldsbejakande extremism placerad under kommunledningsförvaltningen för att på så vis få en bättre helhetssyn
- följa utvecklingen av arbetet mot våldsbejakande extremism och ha det som en återkommande punkt
- tillse att det upprättas processbeskrivningar med tydligt definierade ansvarsområden för att säkerställa identifieringen av våldsbejakande extremism
- tillgodose att de som har kunskap om våldsbejakande extremism får ytterligare kompetensutveckling inom området
- följa upp effekten av de generella förebyggande insatserna

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Förekomsten av våldsbejakande extremism i landets kommuner har ökat. Frågor har ställts vad den enskilda kommunen kan göra för att förhindra att framförallt unga radikaliseras och går med i grupper som ägnar sig åt våldsbejakande extremism. Nationellt har det uppmärksammats att kommunerna inte har någon beredskap eller handlingsplan för att hantera dessa frågor.

Den 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. Idag ska alla 290 kommuner, med samordnarens stöd och uppmaning, ha en kontaktperson som samordnar det lokala arbetet kring våldsbejakande extremism. Samordnaren har gjort en lägesbild över Sveriges alla kommuners arbete mot våldsbejakande extremism som visar att sedan samordnaren tillträdde, har Sverige tagit kliv framåt i arbetet mot våldsbejakande extremism. Arbetet mot extremism inkluderar även avhopparverksamheter som stödjer individer som har eller önskar lämna extremistiska miljöer.

Segerstedtinstitutet har på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tagit fram en forskningsrapport om hur förekomsten av kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism såg ut i april 2017 samt genomfört en analys av planernas innehåll. Syftet med uppdraget var att öka kunskapen om kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism och vilken roll handlingsplaner spelar i det arbetet. Rapporten visar att 134 av de undersökta kommunerna hade en handlingsplan den sista april 2017. Analysen pekar på att få av dem är baserade på en lokal lägesbild, men att arbetet med planerna har initierat och skapat en medvetenhet om vikten av en bred kompetens för att motverka våldsbejakande extremism.

Några av rapportförfattarnas slutsatser och rekommendationer är:

- Det finns svagt lagstöd, forskningsstöd och erfarenheter som motiverar att alla kommuner ska anta handlingsplaner.
- Innehållet i handlingsplanerna är i huvudsak utarbetade utifrån en nationell behovsanalys och lägesbild. Framtagandet av fler lokala lägesbilder kommer att stärka arbetet framöver och kommunerna behöver stöd i att genomföra den egna kartläggningen.
- Det förebyggande arbetet är mycket viktigt för att framgångsrikt fånga upp och bekämpa våldsbejakande extremism. Samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritidsverksamhet lyfts fram som en central framgångsfaktor.
- Kommunerna har lång erfarenhet av att jobba med individer som befinner sig i olika typer av riskzoner. Det finns redan i dag rutiner för hur man ska hantera den oro som också faller inom ramen för våldsbejakande extremism och det är viktigt att kommunerna inte frångår de rutinerna.

Revisorerna har efter en riskbedömning beslutat genomföra en granskning av kommunens arbete gentemot våldsbejakande extremism.

1.2. Revisionsfråga

Bedriver kommunstyrelsen och berörda nämnder ett ändamålsenligt arbete för att förhindra våldsbejakande extremism?

1.3. Revisionskriterier

- När vi bryr oss - förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism (SOU 2013:81)
- Förekommande och relevanta styrdokument i kommunen

1.4. Kontrollmål

Följande kontrollmål beaktas i granskningen:

- Finns en aktuell agerandeplan mot våldsbejakande extremism?
- Hur är arbetet mot våldsbejakande extremism organiserat idag och är roller och ansvar tydliggjorda?
- Följer kommunstyrelsen upp arbetet mot våldsbejakande extremism? Kriterier/frekvens?
- Säkerställer kommunstyrelsen/berörda nämnder att kompetens finns i förvaltningar/verksamhet för att identifiera våldsbejakande extremism?
- Finns rutiner för att identifiera möjlig våldsbejakande extremism?

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med nämndsordförande för nämnden för individ- och familjeomsorg, förvaltningschef för individ- och familjeomsorg, kommundirektör, säkerhetssamordnare, integrationsutvecklare och fältsekreterare. Inom ramen för granskningen har även relevanta dokument granskats.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Finns en aktuell agerandeplan mot våldsbejakande extremism?

2.1.1. Iakttagelser

Det finns i Alvesta kommun ingen agerandeplan mot våldsbejakande extremism. Kommunstyrelsen har inte heller formulerat ett uppdrag att ta fram en agerandeplan mot våldsbejakande extremism.

Representanter från nämnden för individ- och familjeomsorg (IFO) och dess förvaltning framhåller i intervju att frågan har varit uppe för diskussion i nämnden, dessa diskussioner finns ej protokollförda. Enligt uppgift har diskussionerna landat i att kommunstyrelsen borde ha det övergripande ansvaret att ta fram en agerandeplan mot våldsbejakande extremism.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt och det grundar vi på att det inte finns en agerandeplan mot våldsbejakande extremism samt att det inte heller finns något uppdrag för framtagande av en sådan. Vi ser det som en risk att det inte finns något övergripande dokument som behandlar frågan.

2.2. Hur är arbetet mot våldsbejakande extremism organiserat idag och är roller och ansvar tydliggjorda?

2.2.1. Iakttagelser

Det finns ingen utsedd kommunal kontaktperson mot våldsbejakande extremism i Alvesta kommun. I slutet av augusti år 2016 åkte förvaltningschefen och nämndsordföranden för IFO till Göteborg på en föreläsning om våldsbejakande extremism på nämnden och förvaltningens uppdrag, alltså inte på uppdrag av kommunstyrelsen. När förvaltningschefen och nämndsordförande kom tillbaka berättades det muntligt vad utbildningen handlade om i Brottsförebyggande rådet (BRÅ). En av slutsatserna efter utbildningen var att en samordnare för arbetet mot våldsbejakande extremism borde utses. Förvaltningschefen framhöll då till kommundirektören att hon inte hade möjlighet att vara samordnare för arbetet mot våldsbejakande extremism. Det finns dokumentation kring utbildningen, men denna är inte vidarebefordrad till kommunstyrelsen eller IFO.

Det finns en säkerhetssamordnare i kommunen. Säkerhetssamordnaren är pensionerad, men arbetar deltid på sin tjänst fortfarande. Under våren år 2017 anställdes en ny säkerhetssamordnare men innan anställningen påbörjades fick denne ett nytt jobb i en annan kommun och därmed arbetar den pensionerade säkerhetssamordnaren kvar på deltid. Han har inget formellt uppdrag att arbeta kring frågor som rör våldsbejakande extremism. Säkerhetssamordnaren medverkar i en informell grupp tillsammans med IFO och utbildningsförvaltningen. Inom denna grupp anser säkerhetssamordnaren att rollerna är

tydliga. För gruppen finns ingen nedtecknad rutin, men säkerhetsamordnarens uppgift i gruppen är att bli involverad när något sker som är ett hot mot kommunens säkerhet.

Enligt IFOs förvaltningschef är nuvarande rollfördelning för arbetet mot våldsbejakande extremism inte tydlig. Det framhålls i intervju att arbetet mot våldsbejakande extremism borde skötas på en central nivå via kommunledningskontoret.

Det preventiva och spanande arbetet sker främst genom polisen. Polisen sitter med i BRÅ-grupperna, en lokal grupp och en som är mer strategisk inom vilken kommunen också finns representerade. Kommundirektören framhåller att det är svårt för kommunen att få tillgång till information från polisen då en hel del är sekretessbelagt. Ytterligare en svårighet är att kommunen med anledning av sekretessregler inte får lov att tipsa polisen om det skulle vara så att de identifierar möjlig våldsbejakande extremism. Säkerhetsamordnare framhåller i intervjun att han, genom goda relationer, inte har upplevt sekretess som något hinder.

Nämndsordförande för IFO nämner under intervju att utbildningsverksamheterna inte är involverade i arbetet som rör våldsbejakande extremism, men att det kanske hade varit önskvärt.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt och det grundar vi bland annat på att ingen kontaktperson är utsedd. Vi finner det otillräckligt att inte kommunstyrelsen har gett ett uppdrag att utse en kontaktperson i enlighet med Nationella samordnarens rekommendation. Vidare anser vi det som otydligt att ansvaret är fördelat över kommunstyrelsen och nämnden för individ och familjeomsorg utan några klara rollbeskrivningar över vem som ansvarar för vad. Otydligheten i rollfördelningen medför en risk att frågan inte prioriteras i tillräcklig omfattning.

2.3. Följer kommunstyrelsen upp arbetet mot våldsbejakande extremism? Kriterier/frekvens?

2.3.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsen genomför inga specifika uppföljningar av arbetet mot våldsbejakande extremism. BRÅ presenterar brottsstatistik och brottsprevention för kommunstyrelsen, men inget specifikt om våldsbejakande extremism.

Efter en genomläsning av samtliga protokoll för kommunstyrelsen år 2016 t.o.m. 2017-11-14 kan vi inte se att våldsbejakande extremism har tagits upp som särskild punkt i kommunstyrelsen.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt och vi grundar bedömningen på att kommunstyrelsen inte har följt upp arbetet mot våldsbejakande extremism. Vi anser att denna hantering medför att frågan inte ses som prioriterad och att det också kan vara en av anledningarna till att roll- och ansvarsfördelningen inte är tydlig.

2.4. Säkerställer kommunstyrelsen/berörda nämnder att kompetens finns i förvaltnings-/verksamhet för att identifiera våldsbejakande extremism?

2.4.1. Iakttagelser

Säkerhetssamordnaren, fältutvecklaren och integrationsutvecklaren är de som tillsammans besitter en kompetens om att identifiera våldsbejakande extremism. Säkerhetssamordnaren har en lång erfarenhet i kommunen och började år 1974 som högstadielärare inom kommunen, innan han år 2010 blev säkerhetssamordnare.

Integrationsutvecklare tillhör staben på IFO men arbetar även kommunövergripande. Huvuduppgiften för integrationsutvecklaren är att ha kontakter utanför kommunorganisationen med exempelvis civilsamhället. Integrationsutvecklaren har en bakgrund inom migrationsverket och arbetar också en del med återsökningar av kostnader från Migrationsverket.

Det finns även en fältutvecklare inom IFO och en inom kultur- och fritidsförvaltningen. Dessa arbetar främst gentemot ungdomar och har som uppgift att de kartlägga behov och brister som finns hos kommunens ungdomar. Fältsekreterarnas arbete sker i nära samverkan med andra förvaltningar, främst utbildningsförvaltningen.

Individ- och familjeomsorgsförvaltningen har ett infocenter med arabisk- och somalisktalade tillsvidareanställd personal. Enligt förvaltningschefen har dessa personer kompetens att fånga upp signaler på våldsbejakande extremism, men de har inget formellt uppdrag för det.

De intervjuade menar att det går att upptäcka tecken på våldsbejakande extremism tidigt för den som är observant. De framhåller att det är viktigt att kunna se en människas förändring för att veta om denne är på väg mot radikaliserings, vilket också kräver att tjänstepersoner ofta träffar ungdomarna. Det finns en kompetens inom förvaltningen, men en stor del av radikaliseringsen sker enligt de intervjuade ofta i det dolda.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt och det grundar vi på att det finns tjänstepersoner som har kunskap för att identifiera våldsbejakande extremism. Vi bedömer att det är mer tillfällighet än medveten strategi att kompetensen finns inom kommunens organisation. Vi bedömer att den kompetens som finns i den kommunala verksamheten idag är av en personbunden karaktär. Då det inte finns några nedtecknade arbetsbeskrivningar eller liknande innebär det att arbetet mot våldsbejakande extremism är sårbart den dagen någon slutar.

2.5. Finns rutiner för att identifiera möjlig våldsbejakande extremism?

2.5.1. Iakttagelser

Det finns i dagsläget inga dokumenterade rutiner för att identifiera möjlig våldsbejakande extremism. Däremot ser tjänstepersoner på IFO föreningslivet som en viktig del i att kunna förebygga extremism. Det sker årligen en rad olika aktiviteter för kommunens in-

vånare som främjar gemenskap och därigenom också förebygger utanförskap och extremism. År 2014 startades Fältgrupp i samverkan som träffas regelbundet och förbereder insatser riktade mot barn och unga.

I intervju med tjänstepersoner framhålls det att det finns ett område som riskerar att missas när det gäller att identifiera just våldsbejakande extremism och det är de som är högutbildade. Oftast satsas resurser på att fånga de som står lite utanför samhället, men att det är minst lika viktigt att arbeta med de som är högutbildade och har tendenser till extremism. Dessa är, enligt de intervjuade, en mycket svårare målgrupp att fånga in och identifiera.

Vidare framhåller tjänstepersonerna att det sker ett aktivt förebyggande arbete och att kommunen inom bland annat skolans område arbetar med värdegrundsarbete. Omnämnda insatser är av generell karaktär och grundar sig inte på någon gjord kartläggning över riskgrupper och det finns inte heller någon sådan specifik utifrån ett perspektiv om våldsbejakande extremism. Det finns däremot rutiner för hur skolorna ska hantera symboler och märken som kan verka anstötande.

2.5.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt och det grundar vi på att det inte finns några nedtecknade rutiner för att identifiera möjlig våldsbejakande extremism. Vi noterar att det sker ett aktivt samarbete med föreningarna för att förebygga våldsbejakande extremism. Vidare har det framkommit i intervjuer och vid genomläsning om dokumentation att det förekommer olika former av generell förebyggande arbete för att främja demokrati och motverka utanförskap. Dessa insatser är inte föremål för denna granskning och dess effekter har därför inte bedömts.

3. *Bedömningar*

3.1. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnden för individ- och familjeomsorg inte bedriver ett ändamålsenligt arbete för att förhindra våldsbejakande extremism. Vi grundar vår bedömning på att det inte finns någon agerandeplan, det finns ingen kontaktperson utsedd för samordning av arbetet enligt direktiv från den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, någon uppföljning sker inte inom området samt några rutiner för hur identifiering ska ske finns inte.

3.2. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Finns en aktuell agerandeplan mot våldsbejakande extremism?	Ej uppfyllt Det finns ingen aktuell agerandeplan mot våldsbejakande extremism i Alvesta kommun.
Hur är arbetet mot våldsbejakande extremism organiserat idag och är roller och ansvar tydliggjorda?	Ej uppfyllt Det finns ingen kontaktperson mot våldsbejakande extremism utsedd, ej heller är ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder tydliggjorda.
Följer kommunstyrelsen upp arbetet mot våldsbejakande extremism? Kriterier/frekvens?	Ej uppfyllt Kommunstyrelsen följer inte upp arbetet mot våldsbejakande extremism.
Säkerställer kommunstyrelsen/berörda nämnden att kompetens finns i förvaltningar/verksamhet för att identifiera våldsbejakande extremism?	Delvis uppfyllt Det finns tjänstepersoner med kompetens att identifiera våldsbejakande extremism. Dock är kompetensen av personbunden karaktär och inte del av en strategi varför vi bedömer den som ytterst sårbar.
Finns rutiner för att identifiera möjlig våldsbejakande extremism?	Ej uppfyllt Det saknas skriftliga rutiner för att identifiera möjlig våldsbejakande extremism.

3.3. Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- formulera ett uppdrag för framtagande av en agerandeplan mot våldsbejakande extremism där rekommendationerna och slutsatserna i SKLs forskningsrapport tas i beaktning
- utse en kontaktperson mot våldsbejakande extremism placerad under kommunledningsförvaltningen för att på så vis få en bättre helhetssyn
- följa utvecklingen av arbetet mot våldsbejakande extremism och ha det som en återkommande punkt
- tillse att det upprättas processbeskrivningar med tydligt definierade ansvarsområden för att säkerställa identifieringen av våldsbejakande extremism
- tillgodose att de som har kunskap om våldsbejakande extremism får ytterligare kompetensutveckling inom området
- följa upp effekten av de generella förebyggande insatserna

2018-02-22

Pär Sturesson

Uppdragsledare

Cecilia Lejon

Projektledare