



JUSTITS MINISTERIET

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 21. marts 2019
Kontor: Forskningskontoret
Sagsbeh: Tine Fuglsang
Sagsnr: 2018-0029-0009
Dok: 936746

Vedlagt sendes til Retsudvalgets orientering rapporten *Evaluering af politiets rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats*. Der er desuden vedlagt to nylige rapporter fra Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme omhandlende samme emne.

Søren Pape Poulsen

Anne-Julie Boesen Pedersen

Slotsholmsgade 10
1216 København K

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Evaluering af politiets rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats

TINE FUGLSANG OG ANNA VIBE ONSBERG HANSEN

JUSTITSMINISTERIETS FORSKNINGSKONTOR

MARTS 2019

ISBN: 978-87-93469-10-5

Sammenfatning

Denne rapport angår en evaluering af politikredsens radikaliseringsforebyggende arbejde samt Politiets Efterretningstjenestes (PET) arbejde med at forebygge radikalisering i Danmark som udmøntet i PET's exitindsats. For såvel politikredsens radikaliseringsforebyggende arbejde som for PET's exitindsats gælder, at der er tale om en tværsektoriel koordineret indsats, som i det væsentligste består af henholdsvis afholdelse af samtaler med personer i risiko for radikalisering eller allerede radikaliserede personer og eventuel iværksættelse af tiltag, såsom sociale foranstaltninger, med henblik på at reducere eller helt fjerne risikoen for, at personerne vil begå strafbare handlinger relateret til radikalisering.

Evalueringen er blevet udarbejdet på baggrund af den nationale handlingsplan om forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering, som den daværende regering offentliggjorde i oktober 2016. Handlingsplanen indeholder godt 40 forskellige initiativer fordelt på ni indsatsområder, hvoraf et af indsatsområderne består i en mere koordineret og vidensbaseret forebyggelsesindsats, herunder at Justitsministeriet vil gennemføre en evaluering af politikredsens rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og af PET's exitindsats.

Evalueringen omfatter en beskrivelse af arbejdsdelingen mellem politikredsens forebyggende radikaliseringsindsats og PET's exitindsats samt en karakteristik af målgruppen for såvel politiets forebyggende indsats som for PET's exitindsats. Den del af evalueringen, der angår politikredsens arbejde med at forebygge radikalisering, har fokus på arbejdets organisering, sagsprocesser og politiets samarbejde med andre myndigheder og aktører på området. Tilsvarende er fokus i evalueringen af PET's exitindsats på arbejdets organisering, sagsprocesser og PET's samarbejde med andre myndigheder og aktører i relation til forebyggelse af radikalisering i Danmark.

Evalueringen er hovedsageligt baseret på kvalitative interviews suppleret med enkelte kvantitative opgørelser.

Det skal bemærkes, at dataindsamlingen, der ligger til grund for evalueringen, er gennemført ultimo 2017, og rapporten angår dermed politikredsens forebyggende radikaliseringsindsats og PET's exitindsats på daværende tidspunkt. I denne forbindelse skal det bemærkes, at der parallelt med udfærdigelsen af denne evalueringsrapport er pågået – og fortsat pågår – et arbejde vedrørende en række initiativer, der har til formål at forbedre den danske radikaliseringsforebyggende indsats, jf. den daværende regerings nationale handlingsplan for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering fra oktober 2016. Af igangværende initiativer, som skal tydeliggøre og optimere samarbejdet og arbejdsgange i det forebyggende arbejde kan – udover nærværende kortlægning – nævnes: 1) Kortlægning af indsats og samarbejde i kommuner og Infohuse, 2) Standardprocedure for behandling af radikaliseringsbekymringer i politikredse, 3) Fælles værktøj til vurdering og visitering af sager om radikalisering, 4) PET's exituddannelse og 5) Ny Samarbejdsmodel for Infohuset. Den nye samarbejdsmodel for Infohuset, også kaldet den nye Infohus-model, udarbejdes af PET, Rigspolitiets Nationale Forebyggelsescenter (NFC) og Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme (NCFE), og forventes implementeret i samtlige politikredse i løbet af 2019.

Arbejdsdeling mellem politikredsene forebyggende radikaliseringsindsats og PET's exitindsats

Da både politikredsene og PET's exitindsats er involveret i forebyggelse af radikalisering, er indsatserne organiseret ud fra en arbejdsdeling de to myndigheder imellem. Denne arbejdsdeling knytter sig til målgruppen for arbejdet, og således beskæftiger PET's exitindsats sig med personer, eller netværk, hvor alvorlighedsgraden i relation til en persons radikaliseringsproces er højere end ved målgruppen for politikredsene radikaliseringsforebyggende arbejde. Da radikaliseringsprocesser typisk er dynamiske og kan bevæge sig i flere retninger, indebærer politiets og PET's arbejdsdeling med hensyn til målgruppen, at der finder en del sagsoverlevering sted mellem PET's exitindsats og politikredsene. I den forstand er en del af målgruppen for politikredsene radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats den samme persons-kare, dog på forskellige tidspunkter i radikaliseringsprocessen. En del af målgruppen for politikredsene radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats er dog også forskellig, da nogle af de bekymringshenvendelser om borgere, som politikredsene behandler, aldrig indbefatter en sådan alvorlighedsgrad med hensyn til radikalisering, der nødvendiggør, at PET involveres i håndteringen af sagen. På samme vis kan PET tage sig af sager, der grundet en vedvarende høj sikkerhedsrisiko ikke behandles i politikredsene.

Målgrupperne

For så vidt angår målgruppen for *politiets radikaliseringsforebyggende arbejde* peges blandt de interviewede personer på, at radikalisering kan foregå i alle miljøer og i alle dele af Danmark. Yderligere understreges i interviewene med forebyggelsesmedarbejdere i politikredsene, at radikaliseringsprocessen er kompleks, og at målgruppen ofte er karakteriseret ved forskellige trivselsproblematikker, herunder blandt andet ensomhed samt sociale, psykologiske og psykiatriske udfordringer og diagnoser.

Kvantitative opgørelser vedrørende målgruppen for *PET's exitindsats* viser, at visse forhold er karakteristiske for målgruppen, eksempelvis at der ofte er tale om unge mænd fra områder i eller omkring de større byer. De interviewede PET exitmedarbejdere understreger i interviewene, at der foruden disse få karakteriserende forhold ofte er stor variation fra sag til sag, hvilket betyder, at det ikke er muligt at tale om en typisk målgruppeperson. Exitmedarbejderne beskriver, at der er tale om individuelle personer og individuelle forløb.

Politikredsene radikaliseringsforebyggende arbejde

Organisering og medarbejdere

For så vidt angår politiets arbejde på det radikaliseringsforebyggende område, er dette baseret på et tværsektorielt myndighedssamarbejde, og en stor del af arbejdet er koncentreret om Infohuse. Infohusene er et samarbejdsforum for politiet og kommunen, hvor der på et generelt plan deles erfaringer (betegnes Infohus Netværk), og hvor der drøftes enkeltsager eller lokale problemstillinger (betegnes Infohus Kommune). I hver kreds er der udpeget en Infohus-tovholder fra politiets side.

Politikredsene imellem er der stor forskel på, dels hvor mange medarbejdere der beskæftiger sig med radikaliseringsforebyggelse, og dels hvor stor en del af deres arbejdstid disse medarbejdere bruger på området.

I politikredsene indgår både politiets forebyggelsesenhed og Efterretnings- og Analyseenhed (EAE) i det radikaliseringsforebyggende arbejde, og det påpeges af flere af de interviewede, at samarbejde imellem disse enheder betragtes som centralt for arbejdet.

De fleste af interviewdeltagerne giver udtryk for en oplevelse af, at arbejdet med radikaliseringsforebyggelse udføres på tilfredsstillende vis. På interviewtidspunktet er der i en enkelt politikreds en oplevelse af, at varetagelsen af andre opgaver betyder, at der ikke er tid til screening af bekymringshenvendelser og afholdelse af bekymringssamtaler i det omfang, som ønskes.

De fleste forebyggelsesmedarbejdere i politikredsene giver udtryk for, at de føler sig godt klædt på til at arbejde med radikaliseringsforebyggelse. Den del af det radikaliseringsforebyggende arbejde, som vedrører personer med psykisk sygdom, opleves som udfordrende, og der gives i denne sammenhæng udtryk for et ønske om at have mere viden på dette område.

Sagsprocesser

For så vidt angår bekymringshenvendelser vedrørende enkeltpersoner, viser evalueringens kortlægning af, hvordan dette håndteres af politikredsene, at der er tale om forskelligartede forløb og processer, som afhænger af de enkelte sager og tilknyttede problemstillinger samt af kredsens organisering.

De interviewede forebyggelsesmedarbejdere fra politiet giver udtryk for en oplevelse af, at der er tale om et relativt fintmasket net, hvor personer i risiko for radikalisering kommer til politiets kendskab via indberetninger fra borgere og fagpersoner. Generelt fortæller interviewdeltagerne, at de er dybt afhængige af de indberetninger, de modtager fra såvel borgere og fagprofessionelle – der er forebyggelsesmedarbejdernes ”øre og øjne på gaden”. De sager, der opfanges og kommer til politiets kendskab, omfatter ifølge interviewdeltagerne både relevante og åbenbart grundløse sager. I relation til omfanget af sidstnævnte sager påpeger flere af interviewdeltagerne blandt andet, at fagpersoner ikke altid har tilstrækkelig viden om, hvad der giver grundlag for en reel radikaliseringsbekymring. Samtidig gør interviewdeltagerne opmærksom på, at der blandt fagpersoner kan være en bekymring for at blive holdt ansvarlig for ikke at have reageret i relevante sager, og at disse også på denne baggrund indberetter sager, der viser sig at være åbenbart grundløse. Det skal her påpeges, at interviewdeltagerne understreger, at de har forståelse for denne bekymring, og at de hellere modtager 10 bekymringshenvendelser for meget end én for lidt.

For så vidt angår selve indholdsbeskrivelsen i henvendelserne påpeger nogle af interviewdeltagerne, at indberetninger fra fagfolk, herunder politikolleger, i nogle tilfælde kan forbedres, idet henvendelserne ikke i alle tilfælde indeholder tilstrækkelig information om radikaliseringsbekymringen og ikke altid er beskrevet tilstrækkeligt præcist. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at et nyt vurde-

ringsværktøj udviklet som del af den nye Infohus-model indeholder en interviewguide, der skal bidrage til, at der inkluderes mest mulig relevant viden fra den person, der indberetter en bekymring. Endvidere skal det bemærkes, at PET i udgangen af oktober 2017 lancerede en e-vejledning til politikredsene om kvalificering af indberetninger om radikaliseringsbekymringer.

Med hensyn til politiets registrering af bekymringssager, giver interviewdeltagerne i en del politikredse udtryk for, at politiets it-systemer og -databaser samt retningslinjer for registrering ikke anses for at være optimale i forhold til dokumentation, sagsbehandling og opfølgning på denne type af sager.

Samarbejde med andre myndigheder og aktører på området

Oplevelsen blandt interviewdeltagerne i forhold til samarbejdet med kommunerne i Infohusene er, at der med langt de fleste kommuner er et tæt og godt samarbejde. I forlængelse heraf beskriver interviewdeltagerne det som meget væsentligt, at politikredsen ved, hvilke medarbejdere de skal kontakte i kommunen, herunder at der alene er én indgang til kommunens medarbejdere.

De kompetencer og handlemuligheder, som af de interviewede personer nævnes som centrale hos kommunale medarbejdere i forbindelse med Infohus-samarbejdet, er: I) medarbejdernes direkte adgang til opslag i de kommunale it-systemer, II) medarbejdernes beslutningskompetence på myndighedsområdet. Det pointeres, at denne kompetence bør gælde på tværs af kommunens organisation. III) medarbejdernes kendskab til den kommunale organisation og mulighed for at navigere på tværs af søjleopdelingerne i kommunen, IV) medarbejdernes fleksibilitet i forhold til, at der meget hurtigt skal kunne arrangeres et møde. Det skal understreges, at interviewdeltagerne generelt giver udtryk for, at de kommunale samarbejdspartnere, som de enkelte kredse samarbejder med, besidder sådanne kompetencer og handlemuligheder, og samarbejdet beskrives således overordnet med tilfredshed.

Interviewdeltagerne giver yderligere udtryk for, at det er vigtigt, at kommunerne prioriterer det radikaliseringsforebyggende arbejde og allokerer ressourcer til foranstaltninger til de pågældende personer. I de fleste kredse gives der udtryk for en oplevelse af, at kommunerne på nuværende tidspunkt prioriterer området. Nogle interviewdeltagere oplever dog, at det i enkelte tilfælde i samarbejdet med enkelte kommuner kan være vanskeligt at få igangsat kommunale interventioner over for relevante personer, selvom forebyggelsesmedarbejderne vurderer det nødvendigt. Denne problematik gør sig ikke mindst gældende i tilfælde, hvor forebyggelsesmedarbejderne er i besiddelse af oplysninger fra eksempelvis PET, som de ikke kan dele med kommunen.

Samarbejdet med kriminalforsorgen beskrives i flere tilfælde positivt. Interviewdeltagerne giver udtryk for en positiv oplevelse af at rette henvendelse til kriminalforsorgens medarbejdere for at efterspørge information om relevante personer, som tidligere har været indsat. Dog nævnes af flere interviewdeltagere, at underretninger fra kriminalforsorgen til politikredsene i forbindelse med løsladelse af personer, der i kriminalforsorgens varetægt har været vurderet radikaliserede eller i risiko herfor, i flere tilfælde kommer meget sent – enten først på selve dagen for personens løsladelse eller noget senere, og i nogle tilfælde kommer informationen ikke frem til politikredsen, før end politiet af andre

veje får kendskab til løsladelsen. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at kriminalforsorgen fra november 2017 har indført et nyt it-system i forbindelse med hvilket, det er blevet indskærpet, at både politikredsens Infohus og PET underrettes ved løsladelse af radikaliserede personer/personer i risiko for radikalisering. Endvidere skal det nævnes, at PET, NFC og Direktoratet for Kriminalforsorgen vil udarbejde arbejdsbeskrivelser med hensyn til overgangen fra fængsel til frihed som en del af den nye Infohus-model.

Også samarbejdet med PET beskrives af flere politikredse i positive termer. Der er i flere kredse en oplevelse af, at PET's Forebyggelsescenter giver god rådgivning i enkeltsager, og at samarbejdet er velfungerende. Det påpeges dog af de interviewede, at der til tider opleves at være lange svartider fra PET til politiet, når politikredsen retter henvendelse til PET angående en bekymringshenvendelse, samt at den interne organisering i PET kan være svær at navigere i for politiet.

Tolkningen af retsplejelovens § 115

En udfordring, der nævnes generelt ved samarbejdet med andre myndigheder, er tolkningen af det lovmæssige grundlag (retsplejelovens § 115) for deling af oplysninger om enkeltpersoners private forhold mellem forskellige myndigheder i denne type sager. Denne tolkning er ifølge interviewdeltagere ikke ensartet, og der opstår usikkerhed om, hvad der må og bør deles i forbindelse med radikaliseringsforebyggelse. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet i øjeblikket er i gang med at udarbejde vejledningsmateriale om offentlige myndigheders udveksling af oplysninger som led i indsatsen mod radikalisering og ekstremisme. Vejledningsmaterialet har særligt fokus på Infohus-samarbejdet. Det forventes, at vejledningsmaterialet kan offentliggøres i umiddelbart forbindelse med den nye samarbejdsmodel for Infohuset.

PET's exitindsats

Organisering og medarbejdere

PET's exitindsats er forankret i efterretningstjenestens Forebyggelsescenter, der er placeret i PET's Forebyggende Afdeling.

PET's forebyggelsesmedarbejdere indgår i samarbejdet i Infohus Netværk, hvor der erfaringsudveksles på et generelt plan, men indgår ikke som en del af Infohus Kommune, hvor arbejdet vedrørende enkeltsager koordineres.

I de tilfælde, hvor PET's exitindsats er involveret i sager vedrørende enkeltpersoner, der kræver et myndighedssamarbejde, samarbejder og kommunikerer PET's exitmedarbejdere udelukkende med politiets Infohus-tovholdere. Samarbejde med kommunerne i enkeltsager foregår således indirekte, idet eksempelvis igangsættelse af sociale foranstaltninger i kommunalt regi vil ske via politiets tovholder i det pågældende Infohus.

Blandt de interviewede exitmedarbejderne i PET gives der udtryk for, at exitindsatsens sammensætning af medarbejdere og disses kompetencer og ressourcer generelt matcher de udfordringer og arbejdsopgaver, som exitindsatsen står over for.

Sagsprocesser

For så vidt angår håndtering af enkeltsager i regi af exitindsatsen, viser evalueringens kortlægning af, hvordan dette håndteres af PET's exitindsats, at de enkelte sagsforløb varierer, alt efter sagernes karakter og tilknyttede problemstillinger. I den forbindelse understreger de interviewede exitmedarbejdere, at hvert exitforløb er individuelt tilrettelagt, hvorfor det er vanskeligt at tale om generaliserede exitforløb.

Selvom hvert forløb varierer, oplyser exitmedarbejderne, at det forebyggende arbejde i exitindsatsen altid består af følgende fem centrale komponenter:

- I) Screening: Vurdering af sagsrelevans ud fra en standardprocedure. Foretages på ugentlige screeningsmøder og ugentlige exitmøder.
- II) Åbning: Det første møde med personen i målgruppe for exitindsatsen sættes i stand.
- III) Kortlægning: Via samtaler og heri indeholdt relationsarbejde mellem exitmedarbejderne og personen i exitindsatsen søges at identificere de væsentligste faktorer, der har drevet personen ind i en radikaliseringsproces og/eller et ekstremistisk netværk, samt hvilke faktorer der står i vejen for, og hvilke der kan fremme, den pågældende persons proces ud af radikalisering.
- IV) Motivation: Via samtalen og det relationsarbejde, der indgår heri, søges at skabe motivation hos personen til at finde alternativer til ekstremistiske holdninger, netværk og handlinger.
- V) Handleplan: I samarbejde med personen i exitindsats og koordineret i det tværsektorielle myndighedssamarbejde udarbejdes en individuel, dynamisk handleplan, som har til formål at adressere de væsentligste faktorer, der er identificeret i den pågældende sag, jf. punkt III ovenfor, og på baggrund af dette at skabe alternative muligheder for den pågældende person, der styrker personens exitproces.

Samarbejde med andre myndigheder og aktører på området

Interviewdeltagerne beskriver samarbejdet med politikredsene som velfungerende og funktionelt. Et tema i interviewene er imidlertid exitmedarbejdernes oplevelse af, at politikredsenes tovholdere ikke er tilgængelige på alle tidspunkter for exitmedarbejderne grundet travlhed, hvilket påvirker Infohusenes, og derigennem exitindsatsens, mulighed for altid at være handlingsparate i forhold til iværksættelsen af indsatser over for en person i en konkret sag. Exitmedarbejderne fortæller, at de i perioder oplever, at de ikke kan få kontakt til tovholderen i et Infohus, fordi vedkommende er optaget af andre opgaver, herunder bandeindsatser. Dette opleves ikke altid problematisk, men interviewdeltagerne oplyser, at det kan være et væsentligt problem i forhold til arbejdet med at forebygge radikalisering, da der kan opstå et akut behov for iværksættelse af en indsats, og her er exitmedarbejderne afhængige af deres kontakt til Infohusenes tovholder og dennes kontakt til de kommunale myndigheder.

Interviewdeltagerne giver yderligere udtryk for, at politikredsene med fordel kunne øge informationsudvekslingen på tværs af politikredsene. Det er exitmedarbejdernes oplevelse, at dette for nuværende ikke sker i det omfang, der er potentiale for.

Skønt exitmedarbejderne ikke har nogen direkte kontakt til de kommunale repræsentanter i Infohusene, har exitmedarbejderne indirekte en berøringsflade med kommunens medarbejdere, da det ofte er i kommunalt regi, at sociale, økonomiske eller uddannelsesrettede indsatser i forhold til personer, der indgår i exitindsatsen, kan iværksættes. I relation hertil er det exitmedarbejdernes oplevelse, at visse kommuner i nogle tilfælde har vanskeligt ved at iværksætte indsatser tilstrækkeligt hurtigt vurderet ud fra behovet hos exitindsatsens målgruppe og ud fra, at tidsrummet, hvor det ifølge exitmedarbejderne er muligt at påvirke disse personer, er stærkt begrænset: Personernes motivation for forandring kan være skiftende og risikere at ophøre ved manglende hjælp fra myndighedernes side. Interviewdeltagerne fortæller, at de nogle gange oplever, at det kan være vanskeligt for kommunerne at afsætte ressourcer til at iværksætte en indsats, særligt hvis den information, de modtager fra PET via Infohus-tovholderen, er sparsom.

De interviewede exitmedarbejdere har generelt et indtryk af, at der er et godt samarbejde mellem PET og kriminalforsorgen, både for så vidt angår uddannelse og opkvalificering, videregivelse af oplysninger og samarbejde omkring PET-drevne exitforløb for indsatte, herunder terrordømte.

Varetægtsfængsling

Personer, der sidder varetægtsfængslet, nævnes som et opmærksomhedspunkt, ikke mindst fordi nogle varetægtsfængslinger kan være relativt langvarige. Det er ikke praksis nu, at PET's exitmedarbejdere indleder forebyggende samtaler under varetægtsfængsling. Dette skyldes hensyn til efterforskningen af den sag, som vedkommende er sigtet i, samt den sigtedes retssikkerhed med hensyn til retten til ikke at udtale sig grundet krav på beskyttelse mod selvinkriminering. Det skal dog bemærkes, at kriminalforsorgen under varetægtsfængsling har mulighed for at iværksætte almindelige kriminalpræventive tiltag, som direkte eller indirekte tager sigte på at modvirke radikaliserings- og medmindre andre konkrete omstændigheder eller forhold taler imod. Sådanne tiltag kan bl.a. være adgang til undervisning eller kontakt med en række forskellige fagpersoner, eksempelvis en socialrådgiver, en misbrugsbehandler eller andet sundhedspersonale på den pågældende institution.

Indhold

Sammenfatning.....	1
1.0 Indledning.....	10
1.1 Baggrund og afgrænsning.....	11
1.2 Metodisk tilgang.....	12
2.0 Målgruppen for og arbejdsdeling mellem politiets og PET's forebyggelsesarbejde.....	14
2.1 Målgruppen for politikredsens radikaliseringsforebyggende arbejde – kvalitativ karakteristik.....	16
2.2 Kvantitativ karakteristik af målgruppen for PET's exitindsats	17
2.2.1 Køns- og aldersfordeling	18
2.2.2 Statsborgerskabsfordeling	19
2.2.3 Personfarlig kriminalitet	20
2.2.4 Geografisk tilhørsforhold	20
2.3 Exitindsatsens målgruppe – kvalitativ karakteristik.....	22
3.0 Politikredsens radikaliseringsforebyggende arbejde.....	23
3.1 Organisering af det radikaliseringsforebyggende arbejde i politikredsen	23
3.2 Håndteringen af bekymringshenvendelser vedrørende enkeltpersoner	23
3.2.1 Modtagelse af bekymringshenvendelser.....	24
3.2.2 Første screening af bekymringshenvendelserne internt i politikredsen.....	26
3.2.3 Yderligere vurdering og kvalificering af bekymringshenvendelser	27
3.2.4 Vurdering af sagerne	29
3.2.5 Interventioner over for målgruppen.....	29
3.2.6 Opfølgning på sager.....	31
3.3 Infohus Netværk	31
3.4 Politikredsens afholdelse af opmærksomhedsoplæg	32
3.5 Forebyggelsesmedarbejdernes kompetencer	32
3.6 Forebyggelsesmedarbejdernes erfaringer med det radikaliseringsforebyggende arbejde i politikredsen	33
4.0 PET's exitindsats.....	39
4.1 Organisering af PET's radikaliseringsforebyggende arbejde	39
4.2 Om PET's exitindsats	39
4.3 Håndteringen af bekymringshenvendelser vedrørende enkeltpersoner	41
4.3.1 Modtagelse og screening af bekymringshenvendelser	41

4.3.2 Forberedelse af et exitforløb.....	43
4.3.3 Opstart af exitforløb med fokusperson.....	44
4.3.4 Afholdelse af exitsamtaler og -forløb.....	45
4.4 Exitmedarbejdernes kompetencer.....	46
4.5 Exitmedarbejdernes erfaringer med exitindsatsens forebyggende arbejde.....	46

1.0 Indledning

Denne rapport angår en evaluering af politikredsens radikaliseringsforebyggende arbejde samt Politiets Efterretningstjenestes (PET) arbejde med at forebygge radikalisering i Danmark som udmøntet i PET's exitindsats. For såvel politikredsens radikaliseringsforebyggende arbejde som for PET's exitindsats gælder, at der er tale om en tværsektoriel koordineret indsats, som i det væsentligste består af henholdsvis afholdelse af samtaler med personer i risiko for radikalisering eller allerede radikaliserede personer (herefter fokuspersoner) og eventuel iværksættelse af tiltag, såsom sociale foranstaltninger, med henblik på at reducere eller helt fjerne risikoen for, at personerne vil begå strafbare handlinger relateret til radikalisering.

Rapporten består af fire hoveddele. Første del beskriver evalueringens baggrund, afgrænsning samt den metodiske tilgang, der ligger til grund for evalueringen. Anden del beskriver arbejdsdelingen mellem politikredsens forebyggende indsats og PET's exitindsats samt omhandler målgruppen for såvel PET's exitindsats som for politiets forebyggende indsats. Tredje del vedrører politikredsens arbejde med at forebygge radikalisering, herunder organisering af det forebyggende arbejde samt politiets samarbejde med andre myndigheder og aktører på området. Endelig omhandler fjerde del af rapporten PET's exitindsats, herunder organiseringen af exitindsatsens arbejde samt PET's samarbejde med andre myndigheder og aktører i relation til forebyggelse af radikalisering i Danmark.

Det skal bemærkes, at dataindsamlingen, der ligger til grund for evalueringen, er gennemført ultimo 2017, og rapporten beskriver således organiseringen af det radikaliseringsforebyggende arbejde, som det så ud på tidspunktet for dataindsamlingen. Af denne årsag må der tages forbehold for eventuelle tiltag og organisatoriske ændringer, der måtte være indført i perioden fra dataindsamlingens ophør og frem til publiceringen af nærværende rapport. I den forbindelse skal det bemærkes, at der parallelt med udfærdigelsen af denne evalueringsrapport er pågået – og fortsat pågår – et arbejde vedrørende en række initiativer, der har til formål at forbedre den danske radikaliseringsforebyggende indsats, jf. den daværende regerings nationale handlingsplan for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering fra oktober 2016.¹ Af igangværende initiativer, som skal tydeliggøre og optimere samarbejdet og arbejdsgange i det forebyggende arbejde kan – udover nærværende kortlægning – nævnes: 1) Kortlægning af indsats og samarbejde i kommuner og Infohuse, 2) Standardprocedure for behandling af radikaliseringsbekymringer i politikredse, 3) Fælles værktøj til vurdering og visitering af sager om radikalisering, 4) PET's exituddannelse og 5) Ny Samarbejdsmodel for Infohuset. Den nye samarbejdsmodel for Infohuset, også kaldet den nye Infohus-model, udarbejdes af PET, Rigspolitiets Nationale Forebyggelsescenter (NFC) og Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme (NCFE), og forventes implementeret i samtlige politikredse i løbet af 2019.

¹ Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering – National handlingsplan, Regeringen, 2016

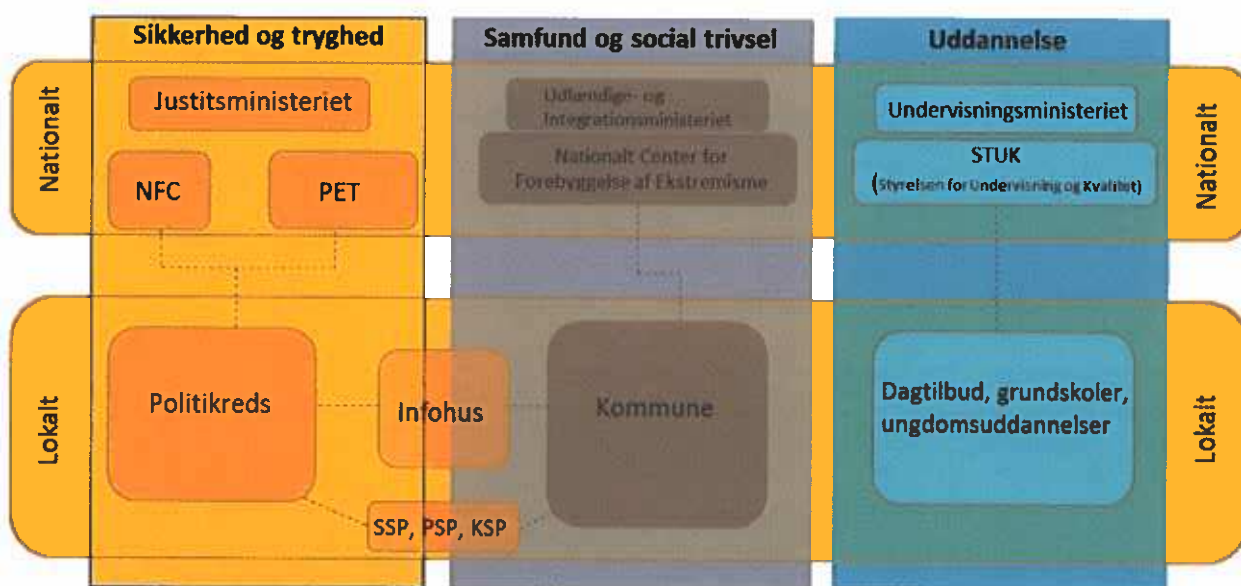
1.1 Baggrund og afgrænsning

I oktober 2016 offentliggjorde den daværende regering en national handlingsplan om forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings med godt 40 forskellige initiativer fordelt på ni indsatsområder. Et af indsatsområderne består i en mere koordineret og vidensbaseret forebyggelsesindsats, herunder at Justitsministeriet vil gennemføre en evaluering af politikredsenes rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og af PET's exitindsats. Dette er baggrunden for nærværende evaluering.

Undersøgelsen angår således alene politiets radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats. Det vil samtidig sige, at øvrige dele af PET's forebyggende arbejde relateret til radikaliserings samt politiets og PET's arbejde med efterforskning, indsamling af efterretninger eller beredskabsmæssig håndtering af sikkerhedstrusler på området, ikke er en del af nærværende evaluering.

Desuden omfatter denne evaluering heller ikke øvrige aktører på feltet.² Nedenstående figur viser en oversigt over, hvilke forskellige myndighedsaktører der er involveret i indsatsen for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings i Danmark.³

Figur 1. Oversigt over væsentlige aktører involveret i arbejdet med at forebygge og bekæmpe radikaliserings i Danmark⁴



Kilde: Den nationale handlingsplan fra 2016 for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings.

² For mere information, se hjemmesiden tilhørende det Nationale Center for Forebyggelse af Ekstremisme: <https://stop-ekstremisme.dk/>

³ <https://stop-ekstremisme.dk/forebyggelse/hvem-gor-hvad-i-danmark>

⁴ Forkortelser i figuren: *NFC*: Nationalt Forebyggelsescenter, Rigspolitiet, *SSP*: samarbejde mellem skole, socialforvaltning og politi, *PSP*: samarbejde mellem psykiatri, socialforvaltning og politi, *KSP*: samarbejde mellem kriminalforsorgen, socialforvaltning og politi, *STUK*: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

En stor del af politiets involvering i det radikaliseringsforebyggende arbejde er koncentreret om Infohusene, der er placeret hos både politikredsene og kommunerne, jf. figur 1. I alle politikredse findes Infohuse, hvor en medarbejder fra politiet er udpeget som tovholder. Også fra kommunernes side er der udpeget tovholdere i Infohusene, men da denne evaluering vedrører politikredsenes arbejde i Infohusene, refererer "tovholdere" her til politiets medarbejdere. Infohusene skal ikke forstås som et fysisk sted, men som et samarbejdsforum for politiet og kommunen. Infohus-samarbejdet foregår på to niveauer:

- 1) Som et erfaringsudvekslingsforum, hvor politikredsens tovholder mødes med samtlige af kredsens kommuner. Dette betegnes i denne rapport som *Infohus Netværk*.
- 2) Som et koordinationsmøde mellem tovholderen og en enkelt kommune (og eventuelt andre relevante parter) i forbindelse med håndteringen af enkeltsager eller lokale problemstillinger. Dette betegnes i denne rapport som *Infohus Kommune*.

Udveksling af oplysninger mellem myndigheder i Infohus Kommune sker med hjemmel i retsplejelovens § 115.

Begge niveauer er organiseret i relation til den enkelte politikreds, således at en politikreds typisk vil have ét samarbejdsforum på Infohus Netværk-niveau men flere Infohus Kommune-samarbejdsfora.

For så vidt angår PET, bemærkes, at PET's exitmedarbejdere ikke indgår som en del af det koordinerende arbejde vedrørende enkeltsager i regi af Infohus Kommune, men at medarbejdere fra PET's forebyggelsesafdeling sammen med blandt andet medarbejdere fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) indgår som stort set faste deltagere i Infohus Netværk.

1.2 Metodisk tilgang

Denne evaluering er hovedsageligt baseret på kvalitative interviews suppleret med enkelte kvantitative opgørelser.

Der er i efteråret 2017 foretaget besøgsinterviews i 11 politikredse samt et telefoninterview i en enkelt kreds. I alt 36 personer fra politiet har deltaget ved de 12 interviews. Ved alle interviewene har der været deltagere til stede, som indgår i Infohus-samarbejdet, beskæftiger sig med vurdering af bekymringshenvendelser samt udfører bekymringssamtaler med personer i risiko for radikalisering. I 11 af de 12 politikredse har tovholderen deltaget i interviewet, og i godt halvdelen af interviewene har der desuden deltaget en repræsentant fra kredsens Efterretnings- og Analyseenhed (EAE), som typisk indgår i kredsens radikaliseringsforebyggende arbejde i forhold til vurdering og kvalificering af enkeltsager, jf. det senere. Derudover har der ved cirka halvdelen af interviewene deltaget en ledelsesrepræsentant. Ved alle besøgsinterviewene har to medarbejdere fra NFC deltaget som tilhørere. Interviewene har haft en varighed på mellem halvanden til to timer og er foretaget ud fra en semi-struktureret interviewguide.

Der er i december 2017 foretaget to interviews med i alt fire exitmedarbejdere ansat i PET's exitindsats, og disse interviews har hver haft en varighed på cirka to timer. I begge interviews har en

analysemedarbejder fra PET deltaget som tilhører. Interviewene er gennemført ud fra en semi-struktureret interviewguide. I februar 2018 har der endvidere været et opfølgende møde med ledere fra PET's Forebyggelsescenter.

I tillæg til interviewene har PET's Forebyggelsescenter til brug for udfærdigelsen af nærværende rapport været behjælpelig med at udarbejde en række opgørelser baseret på sagsbehandlinger i exitindsatsen. Disse opgørelser vedrører sager, der fra den 1. januar 2015 til 30. november 2017 har været aktive i PET's exitindsats. En del af denne persongruppe indgår også i målgruppen for politikredsene forebyggende arbejde, idet en del sager varetages af PET og politikredsene i forening eller overdrages fra PET til politikredsene undervejs i sagsforløbet.

Grundet forskelligartet registreringspraksis i politikredsene er det valgt ikke at inkludere opgørelser vedrørende politikredsene målgruppe på samme vis som med opgørelserne vedrørende PET's exitindsats. I de enkelte politikredse sker der registrering af denne type sager, men idet det varierer politikredsene imellem, hvilke oplysninger der registreres og i hvilke systemer, vil et samlet dataudtræk ikke kunne give et retvisende billede.

Som supplement til de kvantitative opgørelser er interviewdeltagerne ved alle interviewene blevet spurgt til en beskrivelse af målgruppen for deres arbejde, det vil sige en subjektiv beskrivelse – som i varierende omfang vil bygge på registrerede oplysninger – af hovedtendenser relateret til den konkrete målgruppe. For politiets vedkommende er det således i nærværende rapport alene forebyggelsesmedarbejdernes kvalitative beskrivelser, der danner grundlag for at tegne en karakteristik af målgruppen.

2.0 Målgruppen for og arbejdsdeling mellem politiets og PET's forebyggelsesarbejde

Både politikredsenes radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats beskæftiger sig med personer, der viser tegn på radikalisering.

PET's Center for Terroranalyse (CTA) definerer radikalisering som:

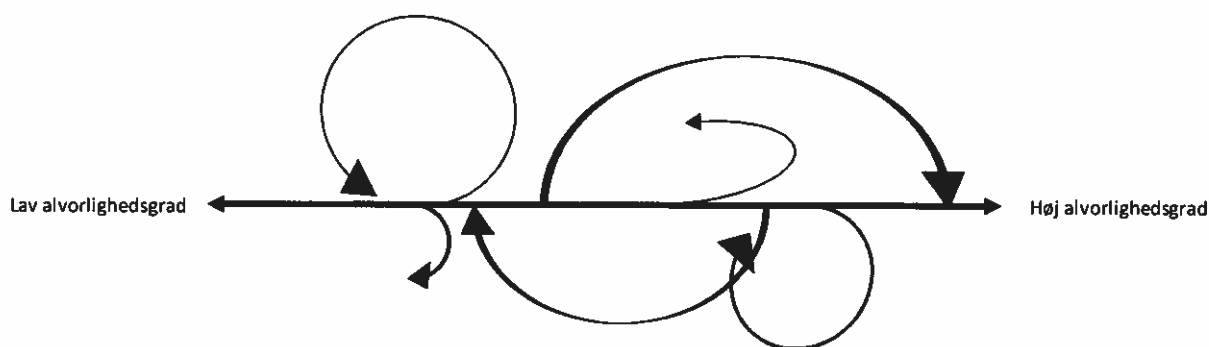
"en individuelt betinget, dynamisk psykologisk proces, hvori et søgende og engageret individ i stigende grad:

- *Stiller spørgsmålstegn ved den eksisterende samfunds- eller verdensorden*
- *Bevæger sig mod et mere ekstremistisk, religiøst eller politisk, verdenssyn, ofte med et forenklet sort/hvidt syn på verden*
- *Former sin (nye) identitet i overensstemmelse med dette verdenssyn*
- *Udtrykker personligt ansvar for at ville ændre den eksisterende orden*
- *Udtrykker vilje til at anvende vold som middel til at opnå dette mål"* (PET, CTA, 2016).

I forlængelse af definitionen understreger PET, at håndtering af radikalisering er en myndighedsopgave, fordi et øget polariseret verdenssyn som en del af en radikaliseringsproces til tider udvikler sig til legitimering af kriminelle handlinger.

Som det fremgår af definitionen, er der ved radikalisering tale om en gradvis proces, der kan kulminere i voldslegitimering og voldsparathed. Denne proces kan være af kortere eller længere varighed, og forskellige begivenheder i personens liv kan skubbe processen i henholdsvis den ene eller anden retning. I den forstand kan en radikaliseringsproces godt indeholde forskellige "loops", hvor vedkommende i nogle livsperioder tilslutter sig mere ekstremistiske synspunkter, end personen gør i andre perioder. Denne proces er illustreret i nedenstående figur. Det skal understreges, at figuren ikke på nogen måde er repræsentativ for et typisk radikaliseringsforløb, men alene tjener til at illustrere, at processen henimod – eller væk fra – radikalisering kan være kompleks og ikke-lineær.

Figur 2: Radikaliseringsproces



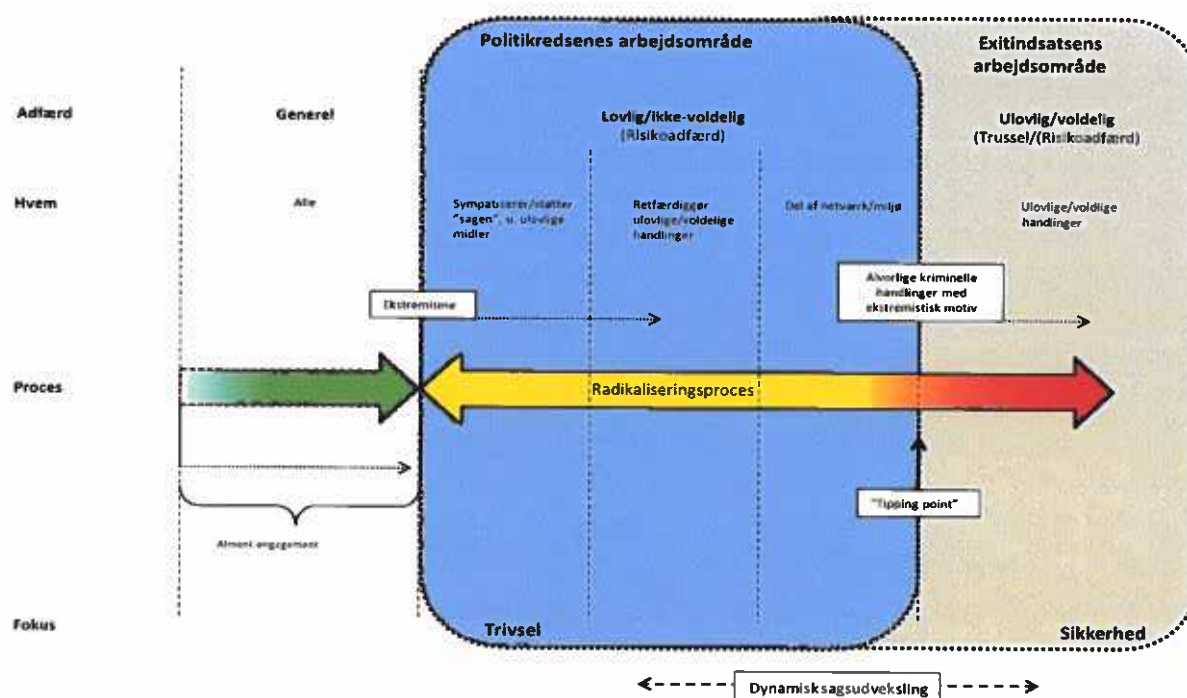
I udgangspunktet kan arbejdsdelingen mellem PET's exitindsats og politiets radikaliseringsforebyggende arbejde beskrives ved, at PET's exitindsats beskæftiger sig med personer eller netværk, hvor alvorlighedsgraden på ovenstående radikaliseringskontinuum er højere end målgruppen for politikredsene radikaliseringsforebyggende arbejde. PET's exitmedarbejdere oplyser, at forudsætningen for, at exitindsatsen involverer sig i en sag er, at der foreligger et forebyggelsespotentialt hos en person eller et netværk af personer, der vurderes i risiko for at begå terrorhandlinger eller øvrig kriminalitet af ekstremistisk karakter. Da der typisk er tale om en dynamisk proces, som kan bevæge sig i begge retninger og variere over tid, indebærer politiets og PET's arbejdsdeling med hensyn til målgruppen, at der finder en del sagsoverlevering sted mellem PET's exitindsats og politikredsene. I den forstand er en del af målgruppen for politikredsene radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats den *samme* personskare, dog på forskellige *tidspunkter* i radikaliseringsprocessen. En del af målgruppen for politikredsene radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats er dog også forskellig, da nogle af de bekymringshenvendelser om borgere, som politikredsene behandler, aldrig indbefatter en sådan alvorlighedsgrad af radikalisering, der nødvendiggør, at PET involveres i håndteringen af sagen. På samme vis kan PET tage sig af sager, der grundet en vedvarende høj sikkerhedsrisiko ikke behandles i politikredsene.

I interviewene med PET's exitmedarbejdere beskrives arbejdsdelingen mellem PET's exitindsats og politikredsene ud fra en analytisk sondring mellem trivselssager på den ene side og sager indeholdende et sikkerhedsaspekt på den anden – dette forstået ved, at fokuspersonen eksempelvis har udtrykt eller udvist voldsparathed i relation til en ekstremistisk overbevisning. I praksis indeholder de fleste af de sager, som både kredsene og PET's exitindsats arbejder med, en eller anden form for trivselement, og det er således primært *alvorlighedsgraden* eller *sikkerhedsrisikoaspektet* i relation til radikaliseringsgraden, der afgør, om sagen håndteres i et samarbejde mellem politikredsene og PET, udelukkende i politikredsene, eller udelukkende hos PET. Ved ovenstående skal imidlertid ikke forstås, at politikredsene tager sig af rene trivselssager; alvorlighedsgraden ved de sager, politikredsene involverer sig i, er, ifølge interviewdeltagernes sondring, blot mindre.

Det skal bemærkes, at adskillelsen dog på ingen måde er entydig, men sondringen skal snarere forstås som en zone, hvor sager kan bevæge sig. Der kan også være særlige hensyn, som eksempelvis allerede igangværende indsatser eller specifikt personkendskab, der influerer på, hvor sagen primært håndteres.

Nedenfor er sondringen mellem trivsel og sikkerhed visualiseret i figur 3, der samtidig viser arbejdsdelingen mellem politikredsene og PET.

Figur 3: Model over arbejdsdeling mellem politikreds og PET i forbindelse med radikaliseringsprocesser



Kilde: PET's Forebyggelsescenter

2.1 Målgruppen for politikredsens radikaliseringsforebyggende arbejde – kvalitativ karakteristik

Det skal understreges, at nedenstående beskrivelse af målgruppen for politiets radikaliseringsforebyggende arbejde er baseret på forebyggelsesmedarbejdernes beskrivelser og således ikke en samlet systematisk optælling baseret på registrerede oplysninger, jf. også afsnit 1.2. Endvidere skal det bemærkes, at disse beskrivelser angår målgruppen for den enkelte politikreds' radikaliseringsforebyggende arbejde, og vurderingerne er således ikke foretaget med reference til Danmark som helhed.

En gennemgående pointe i interviewene med forebyggelsesmedarbejdere i politikredsene er, at radikaliseringsprocessen er kompleks, og at målgruppen ofte er karakteriseret ved forskellige trivselsproblematikker, herunder blandt andet sociale, psykiske og psykiatriske udfordringer og diagnoser. Blandt flere af interviewpersonerne er der således en opfattelse af, at radikaliseringsbekymringen i en del tilfælde er et symptom, mens problemets årsag er en ubehandlet psykiatrisk lidelse eller anden alvorlig mistrivsel. Som en forebyggelsesmedarbejder siger: "Hvis vi kigger på problemet som en psykiatrisk problemstilling, og vi får løst og behandlet det, så er der ofte heller ikke længere bekymring for radikalisering."

Med hensyn til den geografiske spredning af sager er det generelle billede på tværs af politikredsene, at det kun er ganske få kommuner, som kredsene *ikke* har samarbejdet med om enkeltsager. I størstedelen af landets kommuner har der således været bekymringssager, som den lokale politikreds har været involveret i.

Det generelle billede på tværs af interviewene er, at radikaliseringsarbejde kan foregå i alle miljøer, i alle dele af Danmark og i hovedreglen ikke er noget, der i særdeleshed knytter sig til særligt udsatte boligområder (SUB-områder).⁵

For så vidt angår køn nævner interviewdeltagerne i hovedparten af kredsene, at de både arbejder med mandlige og kvindelige fokuspersoner.⁶

Med hensyn til en aldersmæssig vurdering af målgruppen for kredsens radikaliseringsforebyggende arbejde er det generelle billede, at der er tale om unge personer, som typisk ikke er ældre end midten eller slutningen af 20'erne.⁷

2.2 Kvantitativ karakteristik af målgruppen for PET's exitindsats

De følgende opgørelser omfatter den gruppe af personer, der i perioden 1. januar 2015 til 30. november 2017 har indgået i PET's exitindsats. Heri indgår både personer, der er iværksat et egentligt forebyggelsesforløb for og indberettede personer, hvis sager i tidsperioden skulle behandles vedrørende prøveløsladelse og udgang fra kriminalforsorgens institutioner.

Skønt der som nævnt ovenfor kan være et overlap mellem målgruppen for exitindsatsens arbejde og målgruppen for politikredsens radikaliseringsforebyggende arbejde, skal det understreges, at nedenstående opgørelser *ikke* kan sige noget generelt om målgruppen for politikredsens radikaliseringsforebyggende arbejde, men derimod *udelukkende* viser karakteristika for den gruppe af personer, der har været sagsbehandlet af PET's exitindsats i den omtalte tidsperiode.

Det er vigtigt at notere, at der i opgørelserne ikke skelnes mellem type, tyngde eller antal af sagsbehandlingsindsatser foretaget af exitindsatsen. Opgørelserne viser udelukkende, hvordan *fokuspersoner* – det vil her sige personer, der indgår eller har indgået i sagsbehandling foretaget af exitmedarbejdere i den omtalte tidsperiode – fordeler sig med hensyn til følgende fem forhold: køn, alder, statsborgerskab, sigtelser for personfarlig kriminalitet samt bopæl på tidspunktet for exitindsatsens

⁵ I størstedelen af de kredse (10 af 12 kredse), der i interviewene omtaler en eventuel sammenhæng mellem radikalisering og SUB-områder (ud fra en politifaglig vurdering udpeger politiet hvert år en række SUB-områder), er vurderingen, at sagerne ikke i særlig grad er relateret til eventuelle SUB-områder i kredsen. Et par af kredsene har derimod en oplevelse af, at der er en koncentration af sager i nogle af kredsens SUB-områder.

⁶ I et enkelt interview nævner interviewdeltagerne eksplicit størrelsesforholdet mellem kønnene og her oplyses, at størstedelen af fokuspersonerne er mænd.

⁷ I fire af kredsene betegnes målgruppen som overvejende at være i aldersgruppen 18 til 30 år. En enkelt af disse kredse sætter aldersspændet til mellem 16 og 30 år. Fire kredse omtaler målgruppen som typisk værende unge under 25 år. I en enkelt kreds har de på baggrund af dataregistreringer beregnet aldersgennemsnittet for mænd til at være 27 år og for kvinder til at være 20 år, men det påpeges, at mændenes gennemsnit trækkes op af enkelte sager med fokuspersoner, som er betydeligt ældre end det generelle billede.

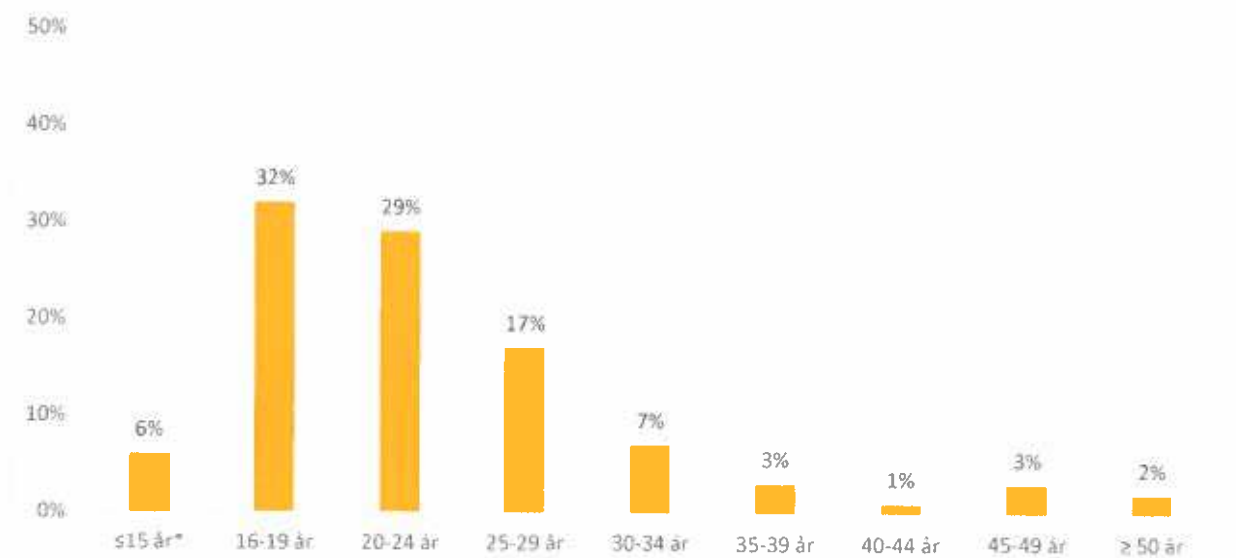
sagsstart. Sagsstart er defineret som første dato for sagsbehandling af en fokuspersion i regi af exitindsatsen. Sagsstarten kan være før 1. januar 2015, da opgørelserne inkluderer alle sager *behandlet*, men ikke nødvendigvis påbegyndt, i perioden mellem januar 2015 og november 2017. Da forløbet for exitindsatserne ikke indgår, fremgår eventuelle ændringer i forhold, eksempelvis alder eller kriminel historik, ikke af opgørelserne.

2.2.1 Køns- og aldersfordeling

Godt fire femtedele (81 pct.) af de personer, der indgår eller har indgået i sagsbehandling foretaget af exitmedarbejdere i den omtalte tidsperiode, er mænd. Den resterende femtedel (19 pct.) er kvinder.

Af figur 4 fremgår, at mere end 80 pct. af fokuspersionerne i perioden er yngre end 30 år ved sagsstart, og mere end en tredjedel (38 pct.) er under 20 år.

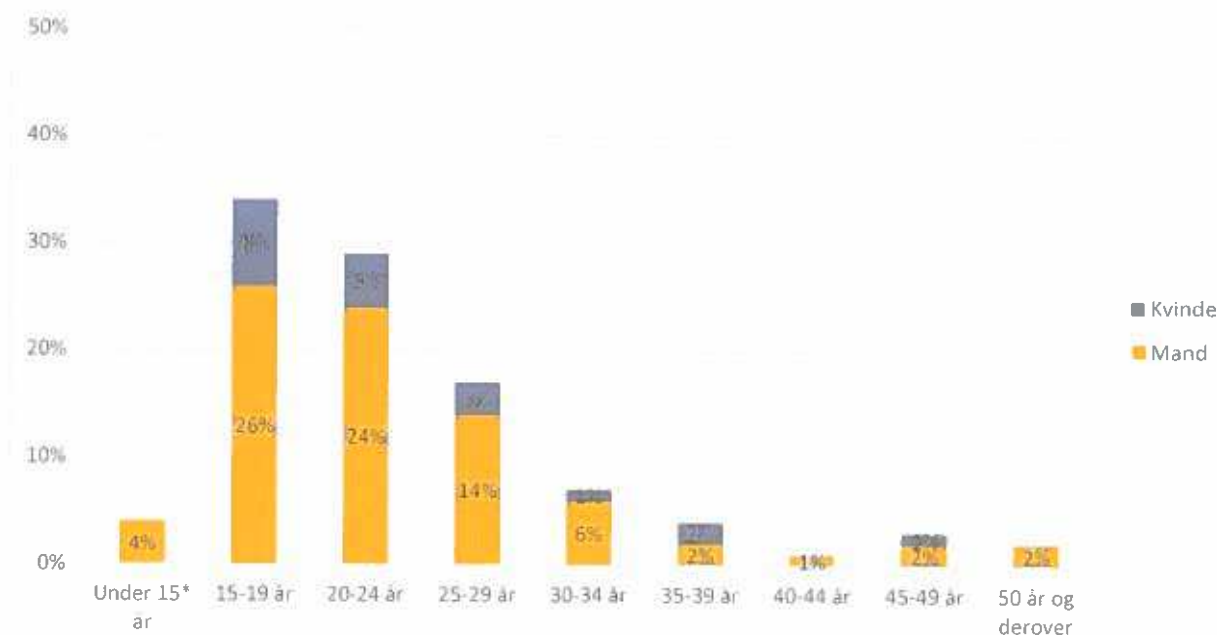
Figur 4: Aldersfordeling



* PET's exitindsats indleder ikke forebyggelsesforløb med personer under 15 år. Disse sager videregives til de sociale myndigheder med henblik på sagsbehandling her, i visse tilfælde med rådgivning fra PET.

Sammenholdes køn med alder ses, at fordelingen af både mænd og kvinder følger samme tendens som ved den generelle aldersfordeling, nemlig at størstedelen af både de mandlige og kvindelige fokuspersioner er under 30 år, jf. figur 5.

Figur 5: Alders- og kønsfordeling

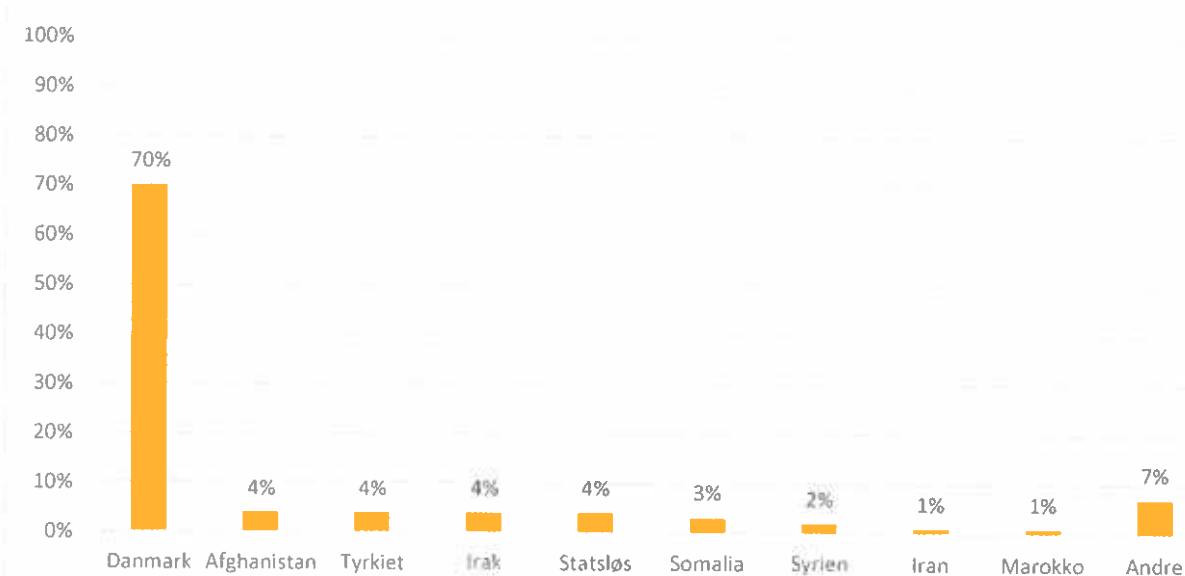


* PET's exitindsats indleder ikke forebyggelsesforløb med personer under 15 år. Disse sager videregives til de sociale myndigheder med henblik på sagsbehandling her, i visse tilfælde med rådgivning fra PET.

2.2.2 Statsborgerskabsfordeling

Figur 6 viser fokuspersoners statsborgerskab ved sagsstart. Som det fremgår af grafen, har 70 pct. – og dermed hovedparten af de registrerede personer – dansk statsborgerskab.

Figur 6: Statsborgerskabsfordeling



2.2.3 Personfarlig kriminalitet

48 pct. af fokuspersonerne er tidligere sigtet af politiet for et eller flere forhold relateret til personfarlig kriminalitet. Heri er inkluderet forhold med gerningstidspunkt op til 10 år forud for sagsbehandling af PET's exitindsats. Personfarlig kriminalitet er her defineret som kriminalitet i form af trusler om og/eller anvendelse af vold, besiddelse af og/eller brug af våben og sprængstof, seksualforbrydelser, forsætlig brandstiftelse, samt lovovertrædelser vedrørende straffelovens § 114 om terrorisme.

2.2.4 Geografisk tilhørsforhold

I læsningen af opgørelserne vedrørende fokuspersoners geografiske tilhørsforhold skal det noteres, at det er den registrerede bopælsadresse, som opgørelserne er baseret på. Det forekommer, at personer ikke opholder sig eller bor på den adresse, de har angivet som bopælsadresse. Dette betyder, at nedenstående grafer er forbundet med en vis usikkerhed.

Figur 7 viser fokuspersoners bopæl ved sagsstart opdelt i henholdsvis "Østdanmark", "Vestdanmark" og "Udrejst".⁸ Sjælland og øerne er i den forbindelse defineret som "Østdanmark", mens Fyn og Jylland indgår i "Vestdanmark". Kategorien "Udrejste" omfatter tilfælde, hvor sagsbehandlingen er påbegyndt, imens personen ikke opholdte sig i Danmark, eksempelvis ved samtaler med pårørende. En større andel af exitindsatsens fokuspersoner er kategoriseret som "Uden fast bopæl" med tilknytning til specifikke kommuner. Betegnelsen dækker over alle personer, som ikke er registreret på en fast adresse. Personer, der opholder sig i fængsel, krisecentre eller andre institutioner, kan være inkluderet i denne kategori.

Figuren viser, at kategorien "Østdanmark" tæller for størstedelen af de registrerede fokuspersoner, idet knap halvdelen af samtlige fokuspersoner er registreret med fast adresse her, mens ca. to tredjedele af de registrerede fokuspersoner vurderes at opholde sig i Østdanmark, når fokuspersoner uden fast bopæl medregnes.

⁸ "Udrejst" dækker både over udrejste til konfliktzoner samt personer, der er flyttet til andre lande.

Figur 7: Bopælsfordeling, Øst- og Vestdanmark



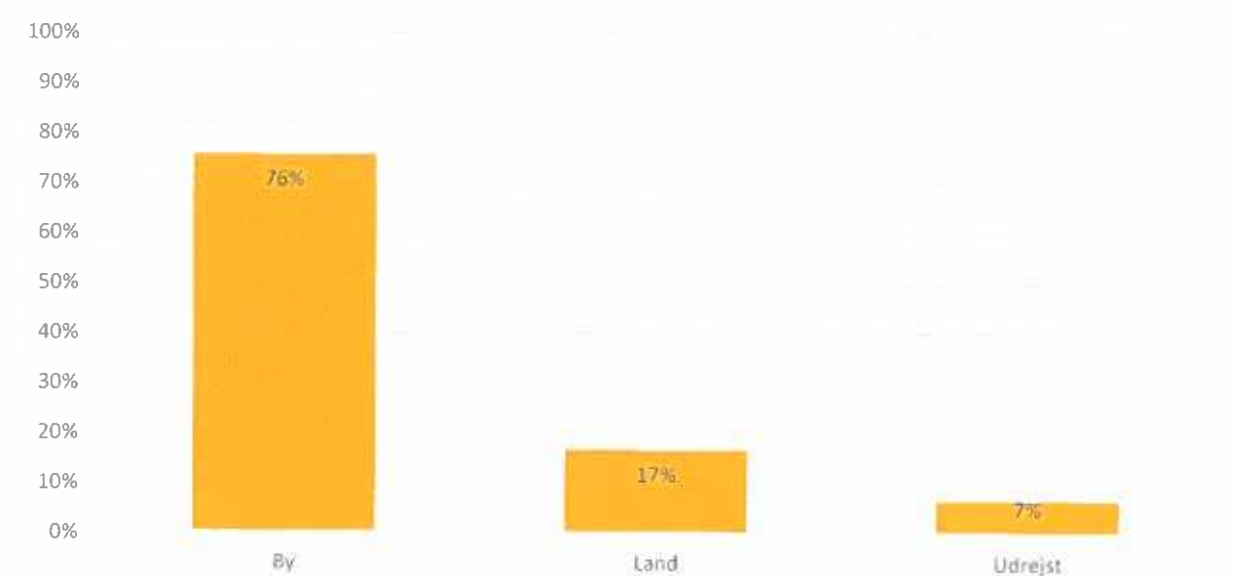
Figur 8 viser fokuspersoners bopæl fordelt mellem kategorierne "Land", "By" og "Udrejst".⁹ Opdelingen mellem "Land" og "By" er udarbejdet på baggrund af en inddeling af fokuspersoners bopælsadresse efter relevant politikreds. Fokuspersoner, der er registreret i politikredse, som huser eller omkranser landets fire største byer¹⁰, navnlig Københavns Politi, Vestegnens Politi, Nordsjællands Politi, Fyns Politi, Nordjyllands Politi og Østjyllands Politi, indgår i kategorien "By". I denne kategori indgår dermed også forstæder. Resterende ikke-udrejste fokuspersoner indgår i "Land", som også inkluderer politikredse med mellemstore byer og forstæder.

Figuren viser, at langt størstedelen af fokuspersonerne (76 pct.) er bosat i de politikredse, der indeholder eller omkranser landets fire største byer.

⁹ "Udrejst" dækker både over udrejste til konfliktzoner samt personer, der er flyttet til andre lande.

¹⁰ København, Aarhus, Odense og Aalborg.

Figur 8: Bopælsfordeling, land og by



2.3 Exitindsatsens målgruppe – kvalitativ karakteristik

Opgørelserne ovenfor giver et billede af, at visse forhold er karakteristiske for målgruppen for exitindsatsen, eksempelvis at der ofte er tale om unge mænd fra byområder. De interviewede PET exitmedarbejdere understreger i interviewene, at der foruden disse få karakteriserende forhold ofte er stor variation, hvilket betyder, at det ikke er muligt at tale om en *typisk* fokusperson. Exitmedarbejderne beskriver, at der er tale om individuelle personer og individuelle forløb. I den forbindelse påpeges, at de fokuspersoner, exitindsatsen angår, kommer fra alle miljøer i samfundet. I forlængelse heraf giver exitmedarbejderne udtryk for, at det ikke er deres oplevelse, at der er tale om et fænomen, som i særlig grad knytter sig til SUB-områder¹¹.

Til beskrivelsen af målgruppen som en individuel betinget og sammensat størrelse hører også, at der ifølge de interviewede kan være faktorer ved fokuspersonernes liv, der får alle alarmklokker til at ringe, mens der samtidig kan være forhold, der peger i den helt modsatte retning.

Det er ikke exitmedarbejdernes oplevelse, at forældrene til fokuspersonerne er religiøst praktiserende i særlig grad. Interviewdeltagerne beskriver, at de i flere tilfælde har oplevet, at "radikalisatorer" fra ekstremistiske miljøer udnytter eksisterende konflikter mellem en ung person og dennes forældre ved at bekræfte den unge i, at hans eller hendes forældre er afsporede, netop fordi de ikke praktiserer eksempelvis islam i "tilstrækkelig" grad.

¹¹ Ud fra en politifaglig vurdering udpeger politiet hvert år en række SUB-områder.

3.0 Politikredsens radikaliseringsforebyggende arbejde

3.1 Organisering af det radikaliseringsforebyggende arbejde i politikredse

I hver kreds er der udpeget en Infohus-tovholder, som foruden arbejdet med radikaliseringsforebyggelse specifikt også ofte beskæftiger sig med bandeexit og generel kriminalitetsforebyggelse.

I godt halvdelen af kredse er Infohus-tovholderen placeret i en forebyggelsesenhed¹², der i flere tilfælde også beskæftiger sig med bandeexit. I en del kredse er forebyggelsesmedarbejdernes tid således fordelt mellem disse to områder, mens der enkelte steder er forebyggelsesmedarbejdere, der alene arbejder med radikaliseringsforebyggelse. I de resterende politikredse er politiets Infohus-tovholder organisatorisk placeret i kredsens Efterretnings- og Analyseenheder (EAE).

I de tilfælde, hvor tovholderen er placeret i en forebyggelsesenhed, er denne enhed og EAE organisatorisk adskilte.

Der er kredse imellem stor forskel på, dels hvor mange medarbejdere der beskæftiger sig med radikaliseringsforebyggelse, og dels hvor stor en del af deres arbejdstid disse medarbejdere bruger på området. I én kreds er der eksempelvis to forebyggelsesmedarbejdere, der stort set på fuld tid beskæftiger sig med radikaliseringsforebyggelse, mens der i en anden kreds er en enkelt medarbejder, der bruger cirka 20 pct. af sin tid på området. I de fleste kredse er der to til fire¹³ forebyggelsesmedarbejdere involveret i det radikaliseringsforebyggende arbejde, der dog deler deres arbejde knyttet til radikaliseringsforebyggelse med andre opgaver, typisk bandeexit. Ligeledes understøtter en medarbejder fra EAE-enheden i kredse det radikaliseringsforebyggende arbejde, dog i varierende omfang.

Denne medarbejderkonstellation gør det muligt at have nogle specialiserede medarbejdere på området samtidig med, at der kan op- og nedskaleres i arbejdstimer anvendt til indsatsen alt afhængig af det aktuelle antal bekymringshenvendelser. I nogle kredse inddrages også forebyggelsesbetjente med lokalt kendskab i det radikaliseringsforebyggende arbejde, som sammen med en af medarbejderne fra forebyggelsesenheden kan udføre noget af det udgående radikaliseringsforebyggende arbejde i forbindelse med håndteringen af bekymringshenvendelser.

3.2 Håndteringen af bekymringshenvendelser vedrørende enkeltpersoner

I relation til den følgende beskrivelse af, hvordan bekymringshenvendelser vedrørende enkeltpersoner håndteres af politikredse, er det vigtigt at bemærke, at sagsprocessen varierer fra kreds til kreds og fra sag til sag. Der er således tale om en sagsproces, som i høj grad er kontekstafhængig, og som følge deraf er vanskelig at typificere. Beskrivelsen af de mange forskellige handlemuligheder og samarbejdsrelationer tager udgangspunkt i *hovedtendenser* på tværs af kredse og skal dermed ikke betragtes som en udtømmende beskrivelse af samtlige kombinationer af indsatser og muligheder for

¹² Denne forebyggelsesenhed har forskellige betegnelser. I flere kredse benævnes forebyggelsesenheden Det Kriminalpræventive Sekretariat/Sektion (DKS), mens enkelte kredse er organiseret med en decideret radikaliseringsenhed, som disse få kredse imellem er forankret forskellige steder i kredsens interne organisation.

¹³ I enkelte kredse er der flere end fire medarbejdere.

inddragelse af aktører, som i en given sag kan gøre sig gældende. De mange forskellige handlemuligheder, skal blandt andet ses som et udtryk for et fleksibelt system, hvor kredsens forebyggelsesmedarbejdere har mulighed for at tilpasse sagshåndteringen til organiseringen i de enkelte kredse og til den enkelte sag. Denne smidighed i sagshåndteringen betragtes af de interviewede som afgørende, idet sagerne kan være komplekse og kontekstspecifikke.

De følgende afsnit indeholder en nærmere beskrivelse af de enkelte trin i sagsforløbene.

3.2.1 Modtagelse af bekymringshenvendelser

Politikredsene modtager henvendelser vedrørende personer i risiko for radikaliserings fra mange forskellige aktører.

Henvendelserne kan eksempelvis komme fra borgere, der er bekymrede over noget, de har oplevet, set eller hørt. Det kan være borgere, der ikke har et forudgående kendskab til den person, de indberetter, og det kan også være familiemedlemmer eller venner, der er bekymrede for en af deres nærmeste.

Derudover kan bekymringshenvendelser komme fra fagpersoner. Det kan eksempelvis være politikkolleger inden for samme politikreds, som henvender sig på baggrund af observationer gjort på patruljekørsel, eller fra andre politikredse angående en person, de er bekymrede for, som er flyttet til en anden kreds. Henvendelser kan også komme fra PET, der retter henvendelse til kredsen vedrørende sager, som ikke er i målgruppen for PET's håndtering, men som vurderes egnede for kredsens håndtering. Information om bekymring for radikaliserings kan også komme fra kriminalforsorgen, der i forbindelse med løsladelse af en person, der er indgivet en bekymringsindberetning på, skal underrette den relevante politikreds herom i medfør af det allerede eksisterende KSP-samarbejde¹⁴ mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politikredsene. Underretningen fra kriminalforsorgen til den relevante politikreds sker dog uden, at politikredsen skriftligt får indholdet af bekymringsindberetningen at vide, bortset fra en kategorisering af graden af bekymring. Baggrunden for, at der alene fremsendes en kategorisering, er, at de skriftlige bekymringsindberetninger i ufiltreret form ifølge den etablerede indberetningsordning mellem PET og kriminalforsorgen alene sendes til PET. En fremsendelse til politikredsene af den fulde indberetning i ufiltreret form vil gå ud over, hvad der er tilladt for udveksling af oplysninger mellem myndighederne i medfør af retsplejelovens § 115 (KSP-samarbejdet). Det skal bemærkes, at politikredsene har mulighed for at kontakte PET eller kriminalforsorgen direkte i forbindelse med en underretning, hvorved de kan få nærmere information om indholdet i en bekymringsindberetning.

Af andre fagpersoner, som bekymringshenvendelser kan komme fra, kan nævnes undervisere ved uddannelsesinstitutioner, medarbejdere på asylcentre, ansatte i psykiatrien og i kommunen, herunder både sagsbehandlere i forvaltningen og skolelærere, pædagoger m.fl.

¹⁴ KSP står for kriminalforsorgen, socialforvaltning og politi.

Nogle interviewdeltagere beretter, at de får flest henvendelser fra politikolleger, mens andre vurderer, at de fleste henvendelser kommer fra kommunerne.

Særligt borgere, men også fagpersoner, kan henvende sig med bekymringer til en national hotline mod radikaliserings, der drives af Århus Kommune, Østjyllands politi og Københavns Kommune i forening.¹⁵ De medarbejdere, der driver hotlinen, har først og fremmest en rådgivnings- og vejledningsfunktion, men de kan også visitere bekymringshenvendelser videre til den politikreds, henvendelsen vedrører, hvis det vurderes relevant.

Hvad angår kommunerne, er der flere steder arbejdet på at opnå én indgang til og udgang fra kommunen. Det vil sige, at der er én specialiseret kontaktperson i kommunen, som andre kommunale medarbejdere, såsom skolelærere, først henvender sig til, og som derefter kan bringe sagen videre til politiet. I andre kredse er politiet direkte indgang for bekymringshenvendelser fra kommunalt ansatte, eksempelvis skolelærere, der dermed ikke henvender sig til en kommunal kontaktperson først.

Bekymringshenvendelserne kan endvidere komme ind via politikredsenes servicecentre, der visiterer sagen videre til rette instans i kredsen. I flere kredse oplyser interviewdeltagere, at servicecentrene har fået udleveret action cards, der beskriver, hvordan bekymringshenvendelser vedrørende radikaliserings skal håndteres. Bekymringshenvendelserne gives i nogle kredse også direkte til Infohus-tovholderen via e-mail eller telefonopkald. I andre kredse er der oprettet en funktionspostkasse tilegnet bekymringshenvendelser vedrørende radikaliserings, da dette vurderes mindre sårbart i forhold til enkelte medarbejders fravær i forbindelse med sygdom og ferie. Indberetninger fra politikolleger, der anvender et indberetningssystem, modtages hos kredsens EAE-enhed.

Nedenfor er opstillet en model over de mange forskellige afsendere og indgange, som politikredsenes radikaliseringsforebyggende medarbejdere kan modtage en bekymringshenvendelse fra. Det skal også her understreges, at modellen ikke nødvendigvis er udtømmende for alle de måder, den enkelte politikreds kan modtage en indberetning om en radikaliseringsbekymring på, og figuren skal således blot vise *hovedtendenserne* i disse indberetninger til politikredsenes forebyggelsesenhed og EAE-enhed. Cirklerne i figuren henviser til forskellige aktører eller myndigheder, mens firkanterne illustrerer de porte eller kanaler, som forskellige aktører kan anvende til at kontakte politikredsen igen.

¹⁵ Se <https://antiradikalisering.kk.dk/>

```

graph TD
    OM(Øvrige myndigheder) --> P
    K[Kommunen kommunal infohus kontaktperson] --> P
    KF(Kommune fagpersoner fx skolelærere, pædagoger, sagsbehandlere) --> P
    H[Hotline] --> P
    B[Borgere] --> P
    SC[Servicecentre] --> P
    TEF[Tlf., e-mail eller hjemmeside] --> P
    PB[Patruljebetjente] --> P
    PI[Polsas-indberetning] --> P
    KS[KSP-samarbejde] --> P
    KFors[Kriminalforsorgen*] --> KS
    AC[Asylcentre] --> KS
    PS[PSP-samarbejde] --> P
    Psy[Psykiatrien] --> PS
    OP(Øvrige politikredse) --> P
    PET(PET) --> P
    P((Politikredsene forebyggelsesenhed og EAE))

```

3.2.2 Første screening af bekymringshenvendelserne internt i politikredsen

I nogle kredse er forebyggelsesenheden og EAE-enheden lagt sammen, og forebyggelsesmedarbejderne har således mulighed for ligesom EAE-medarbejderne at tilgå samtlige politisystemer. I andre kredse er enhederne organisatorisk adskilte, men indgår i et meget tæt samarbejde med hinanden, hvor alle sager i fællesskab drøftes og vurderes med henblik på at afgøre, om der er tale om en forebyggelsessag, en efterforskningssag eller en sag, der ikke skal arbejdes videre med. I andre kredse igen er de to enheders arbejde mere adskilt, og en del af de sager, der indberettes til forebyggelsesenheden, kommer ikke til EAE-enhedens kendskab. Dette kan eksempelvis være sager, som forebyggelsesenheden vurderer ikke er alvorlige nok til, at det er nødvendigt at inddrage EAE-enheden. Hvis EAE-enheden modtager bekymringshenvendelsen først, kan der omvendt være tilfælde, hvor forebyggelsesenheden ikke informeres. Dette kan angå sager, som er af efterforskningsmæssig karakter.

Kredsene imellem er der forskel på screeningen af bekymringshenvendelser. I nogle kredse er der faste procedurer for, hvilke politisystemer der i alle sager afsøges for informationer, mens screeningen i andre kredse varierer fra sag til sag, således at det afhænger af den enkelte sag, hvilke af politiets systemer der afsøges for informationer.

Når den første screening af sagen har fundet sted, vurderes i en del tilfælde, at bekymringen er åbenbart grundløs, og at der ikke er basis for at igangsætte et forebyggelsesforløb. I nogle kredse er det interviewdeltagernes erfaring, at det i op mod 80 pct. af tilfældene kan afkræftes, at bekymringshenvendelserne kræver videre indsats fra politiet. I en del af disse sager findes det relevant at orientere kommunen.

3.2.3 Yderligere vurdering og kvalificering af bekymringshenvendelser

Efter vurderingen af at en sag har forebyggelsespotentialer, kan den videre proces forløbe meget forskelligt fra kreds til kreds og fra sag til sag inden for samme kreds i forhold til en yderligere kvalificering af sagen.

3.2.3.1 PET

I en del sager retter forebyggelsesmedarbejderne henvendelse til PET's Forebyggelsescenter med henblik på at få afdækket, om PET selv håndterer sagen eller vurderer det relevant, at den pågældende politikreds involverer sig i sagen. Henvendelsen til PET tjener et dobbelt formål; dels at informere PET om en given bekymringssag, og dels at forhøre sig hos PET, om den pågældende bekymring er en sag, som politiet kan arbejde videre med, eller om PET allerede er i gang med en forebyggende indsats for den pågældende person.

Nogle kredse retter henvendelse til PET i samtlige af de sager, som er vurderet til at have et forebyggelsespotentialer, mens andre kredse alene kontakter PET vedrørende de mest alvorlige sager.

3.2.3.2 Infohus Kommune

Sideløbende med henvendelsen til PET kan forebyggelsesmedarbejderne inddrage kommunen i sagen. Det er dette samarbejde mellem politiet og kommunerne om enkeltpersoner, der betegnes som Infohus Kommune.¹⁶

Dette samarbejde indeholder en tværfaglig og helhedsorienteret tilgang. Som en af interviewdeltagerne siger:

"Alle kan byde ind. Det geniale er, at jeg kan sidde med mine kompetencer og de muligheder, jeg har, for at afdække personen. Der kan jeg godt nå et skridt i den rigtige retning. Men når jeg lægger bekymringen på bordet, og vi samles på Infohus-mødet, så ser alle vores samarbejdspartnere (socialforvaltning under 18, socialpsykiatri, udsatte voksne over 18, beskæftigelsesforvaltning, børn- og unge både på klubsiden og skolesiden og så politiet) det. Alle har deres

¹⁶ Frem mod et koordinationsmøde kan der have været en lignende proces i kommunen, som efter en screening af sagen inddrager politiet i funktion af infohus-tovholderen. Denne evaluering skildrer dog som nævnt alene politiets perspektiv.

computere med og deres registre åbne. Alle byder ind. Så er vi i stand til at tegne en fuldendt profil og historik lige fra fødsel til dato.”

Der skal gøres opmærksom på, at der i en del kredse ikke vil være så mange deltagere på møderne i Infohus Kommune, som citatet ovenfor afspejler. Også på dette område er der politikredsene imellem meget stor forskel på, hvordan denne koordination er organiseret, og derudover kan der inden for samme politikreds desuden være forskel på organiseringen af samarbejdet med én kommune i forhold til en anden kommune. I enkelte kredse er samarbejdet i Infohus Kommune organiseret som faste møder, der typisk afholdes hver anden eller tredje uge. Denne form for mødestruktur finder kun sted i samarbejdet med landets største kommuner. Langt størstedelen af samarbejdet mellem kredsene og kommunerne vedrørende koordineringen af enkeltsager er organiseret som ad hoc møder, der sættes i stand, når det er nødvendigt. I mange af kommunerne er der så få sager, at det ikke vurderes meningsgivende at afholde faste møder om enkeltsagsbehandling eller lokale problemstillinger. Møderne kan også i en del tilfælde tage form af telefonsamtaler for at øge fleksibiliteten og muligheden for at handle hurtigt.

Ved de faste møder i Infohus Kommune med de største kommuner er der typisk faste deltagere fra forskellige forvaltninger i kommunen repræsenteret, eksempelvis repræsentanter fra børne- og ungeforvaltningen, beskæftigelsesforvaltningen og den kommunale socialpsykiatri. I nogle politikredse indgår også en SSP-konsulent ved disse møder. Hvad angår ad hoc-samarbejdet mellem kommunerne og politiet, er der for langt størstedelen af kommunernes vedkommende udpeget en til to kontaktpersoner, som varetager koordinationen med den pågældende politikreds i forbindelse med enkeltsager.

I langt størstedelen af kommunerne har der været enkeltsager, som politiet og kommunen har samarbejdet om, hvorfor det kun er ganske få kommuner, som interviewdeltagerne ikke har erfaring med at samarbejde med på dette område. I mange sager bliver det dog hurtigt afklaret, at der er tale om social mistrivsel, og at politiets rolle i sagen er meget begrænset.

3.2.3.3 Andre aktører

Når det vurderes relevant at samarbejde med psykiatrien om bestemte fokuspersoner, foregår dette i størstedelen af kredsene via PSP-samarbejdet¹⁷, der er et allerede eksisterende samarbejde mellem politikredsene, de sociale myndigheder og behandlingspsykiatrien. Kontakten til psykiatrien gennem PSP-samarbejdet foregår typisk ved, at forebyggelsesmedarbejderne retter henvendelse til den politikollega, der er en del af PSP-samarbejdet, som så kan bringe den bestemte fokusperson på dagsordenen til et PSP-møde, hvor den pågældendes eventuelle psykiatriske sygdomshistorik drøftes. Denne viden kan således bringes tilbage til forebyggelsesmedarbejderne og indgå i en samlet radikaliseringsvurdering.

I enkelte kredse er det samme medarbejdere, der deltager i PSP-samarbejdet og i Infohus Kommune, og i en enkelt kreds deltager forebyggelsesmedarbejderne – foruden den politikollega, der er medlem

¹⁷ PSP står for psykiatri, socialforvaltning og politi.

af PSP-samarbejdet – også i PSP-møderne i cirka halvdelen af kredsens kommuner, når der er relevante sager, som forebyggelsesmedarbejderne ønsker at drøfte med PSP-medlemmerne.

Udveksling af oplysninger om psykiatriske forhold kan medføre en vurdering af, at sagen ikke er egnet som en radikaliseringsforebyggelsessag i Infohus-regi, men hører hjemme i PSP-regi, jf. også afsnit 2.1. I flere kredse påpeges, at de sager, hvor fokuspersonen har psykiatriske vanskeligheder, er nogle af de sværeste sager at vurdere.

Foruden udveksling af oplysninger med psykiatrien nævner enkelte interviewpersoner også, at det kan være relevant at indhente oplysninger fra kriminalforsorgen om bestemte fokuspersoner. Dette kan eksempelvis gøres i forbindelse med underretning fra kriminalforsorgen om løsladelse af en person, der er en bekymringsindberetning på.

Yderligere en kilde til mere information om fokuspersoner er den person, der har indsendt bekymringshenvendelsen, som i nogle tilfælde kan uddybe bekymringen og fortælle om pågældendes eventuelle kendskab til fokuspersonen.

3.2.4 Vurdering af sagerne

Vurderingen af bekymringen relateret til fokuspersonen og fokuspersonens behov foretages typisk i fællesskab mellem politiet og samarbejdspartnerne i Infohus Kommune, hvor grundlaget for vurderingen er en blanding af sammenstyknings af de forskellige indhentede oplysninger om den konkrete person.

I nogle kredse fortæller interviewdeltagerne desuden om en praksis, hvor politiet i første omgang internt i forebyggelsesenheden foretager en vurdering, hvori der også indgår information fra kommunerne og forskellige andre relevante parter. På baggrund af denne vurdering tages der stilling til, om der eventuelt skal afholdes et mere formelt møde i Infohus Kommune med relevante aktører, der kan bidrage med yderligere viden, eller om der foreligger et tilstrækkeligt grundlag til at vurdere, om forebyggelsesenheden som udgangspunkt selv tager hånd om sagen, eller om kommunen kan tage hånd om sagen.

3.2.5 Interventioner over for målgruppen

Hvad angår interventioner over for fokuspersonen, påpeger interviewdeltagerne, at langt størstedelen af handlemulighederne ligger inden for de kommunale tilbud. Det kan eksempelvis være indsatser relateret til at finde en ny bolig, at søge ind på en uddannelsesinstitution, at komme i jobaktivering eller at få et mentorforløb. Infohus-tovholderens rolle i forhold til interventioner over for fokuspersonen er derfor i høj grad at bidrage til vurderingen af pågældendes behov og eventuelt fremsætte forslag til relevante tiltag, mens beslutningen om, hvilke foranstaltninger der skal sættes i værk, ligger hos kommunen.

Størstedelen af de interventioner, der igangsættes over for fokuspersonen i Infohus-regi, består i kommunale tilbud, hvorfor forebyggelsesmedarbejdernes rolle ikke nødvendigvis omfatter direkte kontakt med den pågældende.

Direkte kontakt til fokuspersonen er der derimod i de tilfælde, hvor forebyggelsesmedarbejderne vælger at holde bekymringssamtaler med fokuspersonen. Dette kan enten foregå før kommunen inddrages, eller det kan være en del af aftalen i Infohus Kommune.

I nogle kredse afholder forebyggelsesmedarbejderne bekymringssamtaler flere gange om ugen, mens det i andre kredse alene sker et par gange om året. Dette skal ses i lyset af, at antallet af indkomne sager varierer meget fra kreds til kreds, samt at det kan være forskelligt fra sag til sag, hvor mange samtaler der er behov for at iværksætte.

Forebyggelsesmedarbejderne kan afholde bekymringssamtaler i fællesskab med en kommunal repræsentant, i fællesskab med en exitmedarbejder fra PET eller i fællesskab med anden forebyggelsesmedarbejder fra kredsen.¹⁸ Det er typisk to personer – i enkelte tilfælde tre personer – der afholder samtalen. Den mest udbredte form for bekymringssamtale blandt politikredsene er en samtale, der afholdes i fællesskab mellem to forebyggelsesmedarbejdere fra kredsen.¹⁹ De sager, hvor bekymringssamtalen afholdes i fællesskab med en kommunal medarbejder, kan eksempelvis være tilfælde, hvor fokuspersonen i forvejen har en god relation til denne medarbejder. Det er ikke i alle kredse, at forebyggelsesmedarbejderne har erfaring med at afholde samtaler, hvor der også indgår kommunale repræsentanter eller PET's exitmedarbejdere.

Formålet med disse bekymringssamtaler er blandt andet at få afklaret, hvorvidt der vurderes at være en bekymring for radikalisering, og hvilke forebyggelsespotentialer der eventuelt måtte være.

Flere interviewdeltagere udtrykker, at bekymringssamtalerne kræver grundig forberedelse, herunder både indhentning af information om fokuspersonen inden samtalen og planlægning af selve samtalen.

Forebyggelsesmedarbejderne beskriver, at de i stort set alle tilfælde oplever, at fokuspersonen gerne vil tale med dem, og at der finder en konstruktiv dialog sted.

Interviewdeltagerne fortæller, at fokuspersonen i mange tilfælde har en fornuftig og plausibel forklaring på den bekymring, der var årsag til samtalen, eller at det undervejs i samtalen bliver klart for forebyggelsesmedarbejderne, at den umiddelbare bekymring for radikalisering i høj grad drejer sig om social mistrivsel eller psykiatriske problemer.

Interviewdeltagerne fortæller, at en bekymringssamtale i sig selv kan virke forebyggende i form af, at fokuspersonen herigennem kan blive opmærksom på sin egen adfærd og ytringer og indse alvorsgraden herved samt blive bevidst om, at politiet har kendskab hertil, hvilket kan føre til, at adfærden og ytringerne ophører.

¹⁸ Der kan også være tilfælde, hvor politiet slet ikke deltager i en bekymringssamtale, der i stedet kan varetages af to kommunale medarbejdere. I de tilfælde kan forebyggelsesmedarbejderne dog have en rolle i form af at bidrage til forberedelsen af mødet.

¹⁹ I nogle kredse inddrager medarbejderne i forebyggelsesenhederne centralt i kredsen også forebyggelsesbetjente med lokalt kendskab i samtalerne, hvilket kan ske af hensyn til ressourcer eller for at udnytte disse betjentes lokalkendskab. I andre kredse vurderes det mest hensigtsmæssigt, at opgaven med afholdelse af samtaler centrerer på få medarbejdere i forebyggelsesenheden af hensyn til muligheden for at oparbejde erfaring.

Udkommet af en del af samtalerne er, at sagen overleveres til kommunen med den viden om fokuspersonen og fokuspersonens behov, som forebyggelsesmedarbejderne har fået på baggrund af samtalen. I nogle tilfælde har forebyggelsesmedarbejderne en opfølgningsopgave, hvis de i løbet af samtalen har talt med fokuspersonen om forskellige typer af sociale foranstaltninger.

Et udkom af en bekymringssamtale kan dog også være en vurdering af, at der ikke er noget forebyggelsespotentialer i sagen, og at sagen i stedet eventuelt kan overgå til andre indsatser i politiet eller i PET.

I en del kredse har forebyggelsesmedarbejderne alene erfaring med enkeltstående samtaler, mens medarbejderne i andre kredse desuden har erfaring med et forløb af samtaler med bestemte personer, der kan strække sig over længere tid – i enkelte tilfælde i flere år.

3.2.6 Opfølgning på sager

I de kredse, hvor der afholdes faste møder med kommunen i Infohus Kommune, følges der løbende op på de sager, som er på dagsordenen fra møde til møde. Ved de møder, der arrangeres ad hoc, kan der også aftales efterfølgende opfølgningsmøder i specifikke sager. Når kommunen har overtaget en sag, vil det dog i mange tilfælde være således, at sagen sættes i bero hos forebyggelsesenheden i politikredsen, indtil der eventuelt sker en udvikling i en retning, der igen kræver forebyggelsesmedarbejdernes involvering.

3.3 Infohus Netværk

Infohus Netværk beskrives overordnet som et forum for videndeling, erfaringsudveksling og netværksdannelse, sidstnævnte særligt med repræsentanter fra de kommuner, der ikke har så stort sagsomfang.

I størstedelen af kredsene afholder politiets Infohus-tovholder Infohus Netværk to-fire gange årligt, hvor repræsentanter fra alle kredsens kommuner deltager. I en enkelt kreds afholdes Infohus Netværk hver anden måned, og i enkelte kredse er der endnu ikke afholdt sådanne møder.

I en enkelt kreds fortælles, at de arbejder på at overlevere en del af ansvaret for Infohus Netværk til udvalgte repræsentanter fra nogle af kommunerne i kredsens. Selvom politiet er tovholder på Infohus-mødet, vurderes det ikke nødvendigt, at det alene er politiet, der forestår arrangering og afholdelse af Infohus Netværk.

I de fleste kredse oplever interviewdeltagerne, at der er god opbakning til Infohus Netværk fra størstedelen af kommunerne.

I de fleste politikredse nævner interviewdeltagerne, at repræsentanter fra SIRI og fra PET's Forebyggelsescenter ofte deltager på møderne og bidrager med oplæg. Der er også eksempler på, at repræsentanter fra psykiatrien, Direktoratet for Kriminalforsorgen samt Kriminalforsorgen i Frihed deltager.

I enkelte kredse nævner interviewdeltagerne, at deltagerne på Infohus Netværk repræsenterer et højere ledelsesniveau end de repræsentanter, der deltager ved Infohus Kommune vedrørende enkeltsager. I de fleste af kredsene er det dog i høj grad de samme repræsentanter fra kommunerne, der deltager i henholdsvis Infohus Netværk og Infohus Kommune. Netop dette er også et af elementerne i den nye Infohus-model, hvor det anbefales, at det er de samme medarbejdere, der sidder i Infohus Netværk og Infohus Kommune.

Ud over eventuelle oplæg gennemgås aktuelle, relevante sager fra kommunerne på et ikke-person-identificerbart niveau i forhold til at fremhæve gode og dårlige eksempler på håndtering af sager samt diskutere handlemuligheder og dilemmaer i forskellige sager. Dette er et element, der ønskes ensrettet i den nye Infohus-model, hvor det anbefales, at alle Infohus Netværk én gang årligt drøfter og formulerer de udfordringer, der opleves i kredsen.

3.4 Politikredsenes afholdelse af opmærksomhedsoplæg

Størstedelen af politiets radikaliseringsforebyggende arbejde finder sted i forbindelse med screening og vurdering af bekymringshenvendelser, afholdelse af bekymringssamtaler samt i forbindelse med Infohus Kommune og Infohus Netværk. I de fleste kredse nævner interviewdeltagerne, at de derudover bruger tid på afholdelse af, hvad der flere steder benævnes opmærksomhedsoplæg.

Disse oplæg kan finde sted på skoler, i kommuner, på lokale politistationer, på asylcentre eller psykiatriske hospitaler og retter sig mod det faglige personale det pågældende sted. Forebyggelsesmedarbejderne tager både selv initiativ til og bliver inviteret til at holde disse oplæg.

Oplæggene vedrører typisk, hvilke tegn på radikalisering fagprofessionelle kan kigge efter, samt hvordan politiet arbejder forebyggende inden for området. Selvom det af nogle af interviewdeltagerne opleves som tidskrævende, påpeger de fleste interviewdeltagere vigtigheden af disse oplæg i forhold til at klæde fagprofessionelle inden for forskellige myndigheder på til at kunne identificere en begyndende radikaliseringsproces blandt de borgere, de arbejder med. De fleste interviewdeltagere oplever, at oplæggene medvirker til at skabe et mere fintmasket net i forhold til at opfange tidlige tegn på radikalisering. De fleste interviewdeltagere vurderer også, at opmærksomhedsoplæggene er med til at sikre fagpersonalet viden om, hvordan og til hvem de skal henvende sig med en bekymring. Interviewdeltagerne påpeger, at de oplever dette ved, at de efter et opmærksomhedsoplæg typisk modtager flere bekymringshenvendelser fra de pågældende medarbejdere, og at bekymringen er bedre beskrevet og begrundet.

3.5 Forebyggelsesmedarbejdernes kompetencer

Alle forebyggelsesmedarbejdere har tilbud om at deltage i PET's Forebyggelsescenters kursus forud for afholdelse af bekymringssamtaler lokalt i kredsene. Stort set alle Infohus-tovholderne samt en til fire yderligere medarbejdere i forebyggelsesenhederne i samtlige kredse har ad én eller flere omgange deltaget på dette fire-dages kursus, der specifikt vedrører radikaliseringsforebyggelse. Kurset bliver omtalt særdeles positivt blandt interviewdeltagerne, som finder det brugbart i relation til deres arbejde inden for radikaliseringsområdet. I denne sammenhæng fremhæves særligt, at kurset centrerer om

virkelighedstro cases. Det fortælles, at kurset giver god indsigt i, hvilke overvejelser i forbindelse med strategien for og tilgangen i bekymringssamtalerne der er væsentlige at gøre sig.

Derudover samles alle politikredsenes Infohus-tovholdere samt deltagere fra nogle af kredsenes EAE'ere to gange årligt til et to-dages seminar afholdt af PET, hvor der videndeles på tværs af kredse samt mellem kredsene og PET.

Som det fremgår af det tidligere, er der ganske stor forskel på, hvor ofte forebyggelsesmedarbejderne afholder bekymringssamtaler i forbindelse med radikaliseringsforebyggelse, og dermed også på forebyggelsesmedarbejdernes erfaring hermed. De fleste forebyggelsesmedarbejdere har dog erfaring med gængse kriminalitetsforebyggende samtaler eller lignende, hvorfra de kan trække på erfaringer.

De fleste forebyggelsesmedarbejdere giver udtryk for, at de føler sig godt klædt på til at arbejde med radikaliseringsforebyggelse, herunder at de har de kompetencer, der skal til for at afholde bekymringssamtalerne inden for radikaliseringsområdet.

Den del af det radikaliseringsforebyggende arbejde, som vedrører personer med psykisk sygdom, opleves som udfordrende, og der gives i denne sammenhæng udtryk for et ønske om at have mere viden på dette område.

Det fortælles også, at politiets Infohus-tovholdere til tider har brug for at have kendskab til, hvilke oplysninger det vurderes hensigtsmæssigt, at der indhentes kommunalt, og hvilke indsatsmuligheder der eksisterer i dette regi. Dette gør sig særligt gældende i samarbejdet med mindre kommuner, som har et begrænset antal sager og dermed begrænset erfaring, mens Infohus-tovholderen er involveret i alle sager i kredsen og dermed opnår mere erfaring. En forebyggelsesmedarbejder siger følgende:

"Det er ikke kun traditionel politividen, vi er nødsaget til at have. Vi er også nødt til at have kendskab til den lovgivning, som kommunerne arbejder under, så vi i princippet kan udfordre dem. Det handler om at kende til, hvilke tilbud der er i kommunen, og hvilke foranstaltninger der er mulighed for at sætte i værk".

3.6 Forebyggelsesmedarbejdernes erfaringer med det radikaliseringsforebyggende arbejde i politikredsene

Undervejs i interviewene har interviewdeltagerne ud fra egne erfaringer påpeget og beskrevet forskellige forhold, der vurderes som velfungerende i forhold til kredsenes radikaliseringsforebyggende arbejde samt forhold, der vurderes at kunne forbedre den nuværende indsats. Nogle af forbedringspunkterne går igen i flere interviews, mens andre knytter sig til kredsspecifikke forhold, eksempelvis knyttet til den organisatoriske indretning af det radikaliseringsforebyggende arbejde i en given kreds.

Bekymringshenvendelser

For så vidt angår de bekymringshenvendelser, som politiet modtager, er det i flere politikredse interviewdeltagernes oplevelse, at der er tale om et relativt fintmasket net, hvor personer i risiko for radikalisering kommer til politiets kendskab via indberetninger fra borgere og fagpersoner. Generelt fortæller interviewdeltagerne, at de er dybt afhængige af de indberetninger, de modtager fra såvel borgere og fagprofessionelle – der er forebyggelsesmedarbejdernes ”øre og øjne på gaden” – og der sættes stor pris på de indberetninger, som modtages. De sager, der opfanges og kommer til politiets kendskab, omfatter ifølge interviewdeltagerne både relevante og åbenbart grundløse sager.

Flere interviewdeltagere påpeger, at de åbenbart grundløse sager kan være en konsekvens af en stigende frygt i befolkningen for terrorangreb og politisk motiveret vold, der også ses ved, at antallet af bekymringshenvendelser stiger efter terrorangreb andre steder i den vestlige verden.

Flere interviewdeltagere vurderer desuden, at andre årsager til de mange henvendelser er, at fagpersoner ikke har tilstrækkelig viden om, hvad der giver grundlag for en reel radikaliseringsbekymring, samt at der blandt fagpersoner samtidig er en bekymring for at blive holdt ansvarlig for ikke at have reageret i relevante sager, og at de også på denne baggrund indberetter sager, således at de kan ”*holde deres ryg fri*”. Det skal her påpeges, at interviewdeltagerne understreger, at de har forståelse for denne bekymring, og at de hellere modtager 10 bekymringshenvendelser for meget end én for lidt.

De mange bekymringshenvendelser stiller krav til politiets kompetencer i forhold til screening og prioritering af sager, både i forhold til at opfange de relevante sager og i forhold til hensynet til ikke uretmæssigt at stemple borgere som værende i risiko for radikaliseringsbekymring.

I relation til indholdsbeskrivelsen i henvendelserne påpeger interviewdeltagerne fra nogle af kredsene, at indberetninger fra fagfolk, herunder politikolleger, i nogle tilfælde kan forbedres, idet henvendelserne ikke i alle tilfælde indeholder tilstrækkelig information om radikaliseringsbekymringen og ikke i alle tilfælde er tilstrækkelig præcist beskrevet. Det skal i den forbindelse bemærkes, at PET i udgangen af oktober 2017 lancerede en e-vejledning til politikredsene om kvalificering af indberetninger om radikaliseringsbekymringer.

Desuden nævner nogle interviewdeltagere, at det forhold, at politiet ikke skriftligt oplyses om indholdet i en bekymringshenvendelse i forbindelse med en underretning fra kriminalforsorgen i løsladelsessituationer, jf. det tidligere, samt det at kriminalforsorgen i deres underretninger arbejder med nogle andre kategorier og opdelinger end politiet, i nogle tilfælde kan gøre underretningen vanskelig at forstå og arbejde videre med. Der er dog blandede oplevelser heraf, og nogle interviewpersoner giver udtryk for, at de modtager den information, de har brug for.

Med hensyn til indholdsbeskrivelsen af bekymringshenvendelserne skal det bemærkes, at et nyt vurderingsværktøj udviklet som del af den nye Infohus-model indeholder en interviewguide, der skal bidrage til, at der inkluderes mest mulig relevant viden fra den person, der indberetter en bekymring.

Registrering af bekymringssager

Med hensyn til politiets registrering af bekymringssager, giver interviewdeltagerne i en del politikredse udtryk for, at politiets it-systemer og -databaser samt retningslinjer for registrering ikke anses for at være optimale i forhold til dokumentation, sagsbehandling og opfølgning på denne type af sager. Det opleves som vanskeligt at få overblik over sagerne og følge en eventuel udvikling i disse, ligesom nogle typer af registreringer ikke kan deles politikredsene imellem. De oplevede vanskeligheder ved registreringen i it-systemerne har også indebåret, at registreringspraksis i disse sager har været meget forskelligartet kredsene imellem.

Politiets organisering af det radikaliseringsforebyggende arbejde

I relation til organiseringen af det radikaliseringsforebyggende arbejde pointerer interviewpersonerne, at Infohus-strukturen betyder, at der er klarhed om, hvilke personer i andre politikredse de kan henvende sig til.

Med hensyn til organiseringen internt i politikredsene påpeger flere interviewdeltagere, at samarbejdet mellem EAE og forebyggelsesenheden er centralt og i forlængelse heraf påpeges, at fysisk nærhed og tæt organisatorisk placering af de to enheder betragtes som afgørende for samarbejdet. Det skal her bemærkes, at EAE-enheden i den nye Infohus-model altid vil blive involveret i drøftelserne af indkomne bekymringshenvendelser.

De fleste af interviewdeltagerne giver udtryk for en oplevelse af, at arbejdet med radikaliseringsforebyggelse udføres på tilfredsstillende vis. Dog er der i en enkelt politikreds en oplevelse af, at varetagelsen af andre opgaver betyder, at der ikke er tid til screening af bekymringshenvendelser og afholdelse af bekymringssamtaler i det omfang, som ønskes.

Flere interviewdeltagere fortæller, at de på politiets område savner én retningsgivende aktør på det radikaliseringsforebyggende område, da de oplever, at det kan være vanskeligt at navigere i processerne ved behandling af enkeltsager og i de samarbejdsstrukturer, der indgår heri.

Samarbejdet med kommunerne

Oplevelsen blandt interviewdeltagerne i forhold til samarbejdet med kommunerne i Infohusene er, at der med langt de fleste kommuner er et tæt og godt samarbejde. For så vidt angår politikredsens største kommune(r), beskrives Infohus-samarbejdet som meget struktureret og formaliseret, mens det for nogle af de øvrige og særligt mindre kommuner ikke i alle tilfælde opleves tilstrækkeligt formaliseret. I forlængelse heraf beskriver interviewdeltagerne det som meget væsentligt, at politikredsen ved, hvilke medarbejdere de skal kontakte i kommunen, herunder at der alene er én indgang til kommunens medarbejdere.

De kompetencer og handlemuligheder, som af de interviewede personer nævnes som centrale hos kommunale medarbejdere i forbindelse med Infohus-samarbejdet, er:

- I) en direkte adgang til opslag i de kommunale it-systemer, eksempelvis til brug for Infohus Kommune til at undersøge tidligere eller eksisterende sociale foranstaltninger tilknyttet en fokuspersion.
- II) beslutningskompetence på myndighedsområdet, eksempelvis så det i Infohus Kommune kan besluttes, hvorvidt en konkret kommunal indsats skal iværksættes. Det pointeres, at denne kompetence bør gælde på tværs af kommunens organisation. Nogle interviewdeltagere påpeger i den forbindelse, at de i samarbejdet med nogle kommuner har to kontaktpersoner afhængigt af, om fokuspersionen er over eller under 18 år – som en af forebyggelsesmedarbejderne udtrykker det: *"Vedkommende skal have kompetencer til at bevæge sig hen over alle søjler i kommunen og tage midler fra alle søjler."*
- III) kendskab til den kommunale organisation og være i stand til at navigere på tværs af søjleopdelingerne i kommunen, så indhentningen af information kan tilpasses den enkelte sag. Her fremhæves af nogle kredse SSP-konsulenternes rolle og kompetencer.
- IV) fleksibilitet i forhold til, at der meget hurtigt skal kunne arrangeres et møde.

Det skal her understreges, at interviewdeltagerne giver udtryk for, at de kommunale samarbejdspartnere, som de enkelte kredse samarbejder med, besidder sådanne kompetencer og handlemuligheder. Således er der både i de kredse, der har SSP-ansatte som kommunale samarbejdspartnere, og i de kredse, der har kommunalt ansatte med direkte beslutningskompetence som samarbejdspartnere, overordnet set tilfredshed med de kompetencer og handlemuligheder, de pågældende kommunale samarbejdspartnere besidder.

Interviewdeltagerne giver udtryk for, at det er vigtigt, at kommunerne prioriterer det radikaliseringsforebyggende arbejde og allokerer ressourcer til foranstaltninger. I de fleste kredse oplever interviewdeltagerne, at kommunerne på nuværende tidspunkt prioriterer området. Oplevelsen er, at nogle kommuner tidligere har haft en opfattelse af, at der ikke kunne finde radikalisering sted i deres kommune, men at denne indstilling har ændret sig. Samtidig er kommunerne ifølge interviewdeltagerne generelt lydhøre, således at hvis forebyggelsesmedarbejderne vurderer, at der er behov for en bestemt indsats, så er kommunerne ofte indforstået med at sætte det i værk. Nogle interviewdeltagere oplever dog, at det i enkelte tilfælde i samarbejdet med enkelte kommuner kan være vanskeligt at få igangsat kommunale interventioner over for fokuspersionen, selvom forebyggelsesmedarbejderne vurderer det nødvendigt. Denne problematik gør sig ikke mindst gældende i tilfælde, hvor forebyggelsesmedarbejderne er i besiddelse af oplysninger fra eksempelvis PET, som de ikke kan dele med kommunen. Disse tilfælde vil dermed ofte angå de mere alvorlige sager. En af forebyggelsesmedarbejderne fortæller:

"Vi havde en sag, hvor vi anbefalede, at man skulle bruge en mentor, men kommunen havde et helt andet syn på bekymringen. Vi havde også en viden, vi ikke kunne dele med dem. Det var ikke nok, at vi sagde til kommunen, vi kommer fra politiet, nu fortæller vi jer, at vi synes, det ville være en god idé med en mentor. De skal også kunne dokumentere, hvorfor de skal bruge penge på det, og det er svært, når de ikke er bekymrede i kommunalt regi."

Flere interviewdeltagere påpeger, at forebyggelsesarbejdet i forbindelse med bekymringssamtalerne balancerer mellem politifagligt arbejde og socialfagligt arbejde, og at det er væsentligt for forebyggelsesmedarbejderne at være bevidste om og løbende vurdere, hvornår det ikke længere er hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at politiet er involveret i indsatsen. En forebyggelsesmedarbejder beskriver denne balancegang og arbejdsdeling således:

"Når vi sidder og er med til at lave handleplaner, så er det vigtigt, at vi har en politifaglig rolle at spille og ikke vover os ud i nogle ting, hvor vi ikke har kompetence eller aktier. Der er rigtig meget socialt, der rammer os her, men vi skal være hurtige til at filtrere det, så vi politifagligt tager det, vi skal, og drøfter med kommunen, så de tager det, de skal tage sig af."

Samarbejdet med kriminalforsorgen

Samarbejdet med kriminalforsorgen beskrives i flere tilfælde positivt. Interviewdeltagerne giver udtryk for en positiv oplevelse af at rette henvendelse til kriminalforsorgens medarbejdere for at efterspørge information om fokuspersoner, som tidligere har været indsat. Dog nævnes af flere interviewdeltagere, at underretninger fra kriminalforsorgen til politikredsen i forbindelse med løsladelse af personer, der i kriminalforsorgens regi har været vurderet radikaliserede eller i risiko herfor, i flere tilfælde kommer meget sent – enten først på selve dagen for personens løsladelse eller noget senere, og i nogle tilfælde kommer informationen ikke frem til politikredsen, før end politiet af andre veje får kendskab til løsladelsen. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at kriminalforsorgen fra november 2017 har indført et nyt it-system i forbindelse med hvilket, det er blevet indskærpet, at både politikredsens Infohus og PET underrettes ved løsladelse af fokuspersoner. Endvidere skal det nævnes, at PET, NFC og Direktoratet for Kriminalforsorgen i forbindelse med den nye Infohus-model vil udarbejde arbejdsbeskrivelser med hensyn til overgangen fra fængsel til frihed.

Samarbejdet med PET

Også samarbejdet med PET beskrives af flere politikredse i positive termer. Der er i flere kredse en oplevelse af, at PET's Forebyggelsescenter giver god rådgivning i enkeltsager, og at samarbejdet er velfungerende.

Der er blandt de interviewede forståelse for, at PET ikke kan dele al information, men i nogle tilfælde indebærer den restriktive informationsdeling også en oplevelse af dobbeltarbejde hos politiet og PET. Herudover påpeges, at der til tider opleves at være lange svartider fra PET til politiet, når politikredsen retter henvendelse til PET angående en bekymringshenvendelse, samt at den interne organisering i PET kan være svær at navigere i for politiet, herunder at der eksisterer forskellige kontaktpersoner (kredskontaktpersoner i PET for EAE'erne og en kontaktperson i PET's Forebyggelsescenter for politikredsens forebyggelsesmedarbejdere).

Samarbejdet med andre myndigheder

Blandt andre myndigheder, der samarbejdes med vedrørende fokuspersoner, nævnes blandt andet PSP-samarbejdet, hvilket mange steder vurderes at fungere tilfredsstillende. Flere kredse beskriver en tæt koordination med PSP, og informationsudvekslingen med PSP beskrives som velfungerende.

Det lovmæssige grundlag for deling af oplysninger

En udfordring, der nævnes generelt, er tolkningen af det lovmæssige grundlag (retsplejelovens § 115) for deling af oplysninger om enkeltpersoners private forhold mellem forskellige myndigheder i samarbejdet i denne type sager. Denne tolkning er ifølge interviewdeltagerne ikke ensartet, og der opstår usikkerhed om, hvad der må og bør deles i forbindelse med radikaliseringsforebyggelse, hvilket kan betyde, at selv om det er interviewpersonernes oplevelse, at retsplejelovens § 115 giver grundlag for, at informationen kan deles, så tilbageholdes flere oplysninger end nødvendigt. Denne uklarhed i tolkningen af reglerne betyder samtidig, at andre forhold, såsom personligt kendskab og tillid mellem samarbejdspartnerne, tillægges betydning i informationsudvekslingen. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet i øjeblikket er i gang med at udarbejde vejledningsmateriale om offentlige myndigheders udveksling af oplysninger som led i indsatsen mod radikalisering og ekstremisme. Vejledningsmaterialet har særligt fokus på Infohussamarbejdet. Det forventes, at vejledningsmaterialet kan offentliggøres i umiddelbart forbindelse med den nye samarbejdsmodel for Infohuset.²⁰

²⁰ Det kan desuden nævnes, at Justitsministeriet har udarbejdet en vejledning til udveksling af oplysninger i SSP-samarbejdet, der også er reguleret efter retsplejelovens § 115. Selvom denne vejledning specifikt vedrører SSP-samarbejdet, beskrives de overordnede rammer for deling af oplysninger i regi af retsplejelovens § 115, hvorfor denne vejledning sandsynligvis også kan medvirke til at afklare nogle af de usikkerheder, der påpeges blandt aktørerne i Infohus-samarbejdet. Se vejledningen her: http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Databeskyttelse/engelig_vejledning_om_ssp.pdf

4.0 PET's exitindsats

4.1 Organisering af PET's radikaliseringsforebyggende arbejde

PET's exitindsats har siden 2012 eksisteret som en selvstændig forebyggende indsats og som en reel handlemulighed i PET på lige fod med andre indsatser i PET. PET's exitindsats er forankret i efterretnings tjenestens Forebyggelsescenter, der er placeret i PET's Forebyggende Afdeling. Her indgår exitindsatsen som det ene ud af tre ben i Forebyggelsescentrets radikaliseringsforebyggende arbejde. Centrets radikaliseringsforebyggende arbejde er struktureret omkring følgende tre indsatstyper:

- 1) Outreach og dialog med civilsamfund
- 2) Opbygning af kapacitet og viden hos professionelle faggrupper
- 3) Exitindsats målrettet personer, der allerede er radikaliserede og/eller en del af et ekstremistisk miljø.

Foruden disse tre indsatser huser Forebyggelsescentret også Projekt Kenya, der bidrager til den danske freds- og stabiliseringsindsats i Østafrika.²¹

PET's forebyggelsesindsats er karakteriseret ved at være efterretningsdrevet og have fokus på den kriminalpræventive indsats og sikkerhedsmæssige trussel fra radikalisering og ekstremisme, jf. den daværende regerings handlingsplan fra 2016 "Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering."

Den følgende evaluering af PET's exitindsats beskæftiger sig alene med den del af PET's radikaliseringsforebyggende arbejde, der vedrører PET's exitindsats. Det vil samtidig sige, at evalueringen ikke angår PET's øvrige forebyggende indsatser og ej heller PET's efterretningsrelaterede opgaver og aktiviteter. Det skal samtidig bemærkes, at PET's exitindsats ikke har noget at gøre med det, som inden for forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet betegnes som (bande)exit.²²

Af sikkerhedsmæssige hensyn er det ikke alt vedrørende PET's exitindsats, der indgår i nærværende rapport.

4.2 Om PET's exitindsats

Exitindsatsen består i det væsentligste af samtaler og heri indeholdt relationsarbejde mellem PET's exitmedarbejdere og en fokuspersion. Disse samtaler initieres af exitmedarbejderne og er frivillige for fokuspersionen at deltage i. Samtalerne kan udvikle sig til kortere eller længere exitforløb.

²¹ Årlig redegørelse 2014, PET

²² Et exitforløb fra en bandegruppering er bygget op om et særligt exit-program, der blandt andet bygger på indgåelse af en kontrakt mellem en exitkoordinator og den person, der ønsker at træde ud af et bandemiljø. PET's exitindsats omfatter ikke indgåelse af en kontrakt, og kontakten til fokuspersionen foregår ikke på samme tætte måde, som ved et bandeexit, ligesom der eksempelvis heller ikke er iværksat sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte fokuspersionen fra repressalier fra miljøet, som det kan være tilfældet ved et exitforløb fra en bandegruppering.

På sin vis har PET's exitindsats flere ligheder med de bekymringssamtaler, der foretages af forebyggelsesmedarbejderne på radikaliseringsområdet i politikredsene. Via interviewene med både PET's exitmedarbejdere og politikredsenes forebyggelsesmedarbejdere er det også tydeligt, at der eksisterer en fælles tilgang og et fælles sprog på tværs af PET og politikredsene i arbejdet med fokuspersonerne.

Exitindsatsens mission beskriver formål og metode for indsatsen således:

"at minimere sikkerhedsrisikoen fra voldelig ekstremisme hos individer og grupperinger gennem efterretnings- og analysebaseret måludpegning, relationsopbyggende interventioner, og koordinering af tværsektorielle forebyggende indsatser." (PET, 2017)

Missionen omhandler en bredt defineret kriminalpræventiv indsats, hvor formålet er at reducere kriminelle handlinger af ekstremistisk karakter, og som en vægtig del af dette at reducere sikkerhedsrisikoen fra radikalisering og voldelig ekstremisme hos individer og grupperinger. Missionen skitserer endvidere de metoder og midler, som anvendes til at indfri missionens mål, hvilket blandt andet omfatter relationsdannelse via samtale og koordinering af tværsektorielle indsatser. Sidstnævnte knytter sig til det myndighedssamarbejde, som exitindsatsen indgår i, samt afspejler den helhedsorienterede tilgang til forebyggelse, som PET og de øvrige myndigheder på området arbejder ud fra.

Såvel missionen for PET's exitindsats som PET's definition af radikalisering²³ er vigtige for at forstå arbejdsdelingen og samarbejdet mellem PET's exitindsats og politikredsene. Jo mere alvorlighedsgraden stiger i forhold til målgruppens adfærd og handlinger, jf. definitionen af radikalisering, jo større sandsynlighed er der for, at sagsbehandlingen involverer eller helt overgår til PET, jf. målbeskrivelsen i missionen. Det er dette, der adskiller fokuspersoner i PET's exitindsats fra politikredsenes ansvarsområde, jf. også afsnit 2.0 om målgruppen for og arbejdsdelingen mellem PET's exitindsats og politiets forebyggende arbejde. I forlængelse heraf og som tidligere nævnt indbefatter arbejdsdelingen således en væsentlig grad af samarbejde og sagsoverlevering mellem PET og politikredsene.

I de tilfælde, hvor PET's exitindsats er involveret i sager *vedrørende enkeltpersoner*, der kræver et myndighedssamarbejde – jf. de tværsektorielle indsatser omtalt i missionen – samarbejder og kommunikerer PET's exitmedarbejdere udelukkende med politiets tovholdere i de enkelte Infohuse. I den forstand er der ved håndtering af enkeltsager tale om et samarbejde mellem to politimyndigheder,

²³ PET definerer som tidligere nævnt radikalisering som:

"en individuelt betinget, dynamisk psykologisk proces, hvori et søgende og engageret individ i stigende grad:

- *Stiller spørgsmålstegn ved den eksisterende samfunds- eller verdensorden*
- *Bevæger sig mod et mere ekstremistisk, religiøst eller politisk verdenssyn, ofte med et forenklet sort/hvidt syn på verden*
- *Former sin (nye) identitet i overensstemmelse med dette verdenssyn*
- *Udtrykker personligt ansvar for at ville ændre den eksisterende orden*
- *Udtrykker vilje til at anvende vold som middel til at opnå dette mål"* (PET, CTA 2016).

hvilket er af betydning for den informationsudveksling, der kan finde sted i forbindelse med håndteringen af en bekymringssag, idet PET har mulighed for at dele information med politikredsene, som ikke er mulig at dele med eksempelvis kommunerne.

4.3 Håndteringen af bekymringshenvendelser vedrørende enkeltpersoner

Sagsprocessen for et exitforløb er vanskeligt at beskrive, idet hvert enkelt forløb, ifølge exitmedarbejderne er tilrettelagt efter de individuelle forhold, der gør sig gældende for fokuspersonen. Det oplyses dog, at det forebyggende arbejde i exitindsatsen altid består af følgende fem centrale komponenter, når PET's Forebyggelsescenter har modtaget sagen:

- I) Screening: Vurdering af sagsrelevans ud fra en standardprocedure. Foretages på ugentlige screeningsmøder og ugentlige exitmøder.
- II) Åbning: Det første møde med personen i målgruppe for exitindsatsen sættes i stand.
- III) Kortlægning: Via samtaler og heri indeholdt relationsarbejde mellem exitmedarbejderne og personen i exitindsatsen søges at identificere de væsentligste faktorer, der har drevet personen ind i en radikaliseringsproces og/eller et ekstremistisk netværk, samt hvilke faktorer der står i vejen for, og hvilke der kan fremme, den pågældende persons proces ud af radikalisering.
- IV) Motivation: Via samtalen og det relationsarbejde, der indgår heri, søges at skabe motivation hos personen til at finde alternativer til ekstremistiske holdninger, netværk og handlinger.
- V) Handleplan: I samarbejde med personen i exitindsats og koordineret i det tværsektorielle myndighedssamarbejde udarbejdes en individuel, dynamisk handleplan, som har til formål at adressere de væsentligste faktorer, der er identificeret i den pågældende sag jf. punkt III ovenfor, og på baggrund af dette at skabe alternative muligheder for den pågældende person, der styrker personens exitproces.

Dette uddybes i det følgende, hvor processen helt fra sagens modtagelse i PET's visitationscenter beskrives.

4.3.1 Modtagelse og screening af bekymringshenvendelser

Henvendelser til PET vedrørende enkeltpersoner kan komme fra flere forskellige kilder. Eksempelvis fra politiet eller fra kriminalforsorgen, som indberetter til PET, hvis de i forbindelse med en afsoning er blevet opmærksomme på en radikaliseret person eller en person i risiko for radikalisering. I forbindelse med løsladelse af en person, som der foreligger en bekymringsindberetning på, skal PET og den relevante politikreds underrettes om løsladelsen.

Bekymringshenvendelserne tages op på regelmæssige visitationsmøder, hvor der anvendes en fast procedure for at vurdere, om bekymringshenvendelsen berettiger til overdragelse til en exitindsats. Såfremt sagen overdrages til PET's exitindsats, foretager exitindsatsens medarbejdere en vurdering af sagens forebyggelsesmæssige potentiale, samt hvilken politimyndighed der eventuelt skal arbejde videre med den.

I de tilfælde, hvor alvorlighedsgraden vurderes som lav eller fraværende, bliver sagen enten lukket hos PET, eller sagen overleveres til Infohus-tovholderen i den pågældende politikreds, der herfra håndterer og koordinerer den nødvendige indsats.

I andre tilfælde vurderes radikaliseringsgraden alvorlighedsgrad at være på et niveau, der begrundet et samarbejde mellem PET's exitindsats og den pågældende politikreds – eventuelt med kommunal inddragelse i regi af Infohuset.

I andre tilfælde igen betyder vurderingen af radikaliseringsgraden alvorlighedsgrad, at sagen alene håndteres af PET's exitmedarbejdere uden samtidig involvering af politikredsen, bortset fra en eventuel ad hoc inddragelse af Infohus-tovholderen i forbindelse med iværksættelse af eksempelvis sociale foranstaltninger.

Nedenfor i figur 10 er exitindsatsens forskellige former for involvering i en bekymringssag skitseret på et kontinuum gående fra rene trivselssager til sager indeholdende et væsentligt sikkerhedselement.

Figur 10: Oversigt over exitindsatsens forskellige former for involvering i en bekymringssag



Oversigtsfiguren kan simplificeres yderligere i en sontring mellem det, der af PET betegnes henholdsvis *forebyggende sagsbehandlingsindsatser* og *operative sagsbehandlingsindsatser*, se også figuren ovenfor.

I de forebyggende sagsbehandlingsindsatser rådgiver, faciliterer og koordinerer exitmedarbejderne en tværsektoriel sagsbehandling ved at stå til rådighed for og samarbejde tæt med politi, Infohus, kommune og/eller kriminalforsorgen. I disse tilfælde har exitmedarbejderne ikke – eller kun sparsom – direkte kontakt med de pågældende fokuspersoner.

Mens de forebyggende sagsbehandlingsindsatser naturligt varetages i tæt samarbejde med Infohusene, er det en erklæret målsætning for de operative sagsbehandlingsindsatser, at de på sigt kan overleveres til politikredsene og myndighedsarbejdet i regi af Infohusene, skønt de i første omgang varetages alene af PET. For at der kan ske en overlevering, er det forudsat, at vurderingen af alvorlighedsgraden ved radikaliseringsgraden hos en given fokuspersion er reduceret, således at sagen ikke fortsat kræver en direkte involvering af PET's exitmedarbejdere.

Ovenstående kan give et indtryk af en lineær overleveringsproces, hvor de pågældende sager altid håndteres af PET's exitmedarbejdere først og sidenhen overdrages til Infohusene. I praksis er overleveringsprocessen dog ikke helt så lineær, idet sager kan bevæge sig frem og tilbage mellem PET og politikredsene, ligesom der kan være iværksat parallelle indsatser over for fokuspersonen fra flere myndigheders side. Desuden kan det ske, at en sag overdrages til andre indsatser i PET, hvis sikkerhedsrisikoaspektet øges.

4.3.2 Forberedelse af et exitforløb

Interviewdeltagerne fortæller, at der finder en væsentlig forberedelse sted forud for iværksættelsen af en exitindsats. I den forbindelse betoner de interviewede exitmedarbejdere betydningen af indledningsvist at få klarlagt, hvad formålet med den specifikke indsats er, herunder hvad det forebyggende element består i, samt hvordan det forebyggende arbejde skal udføres.

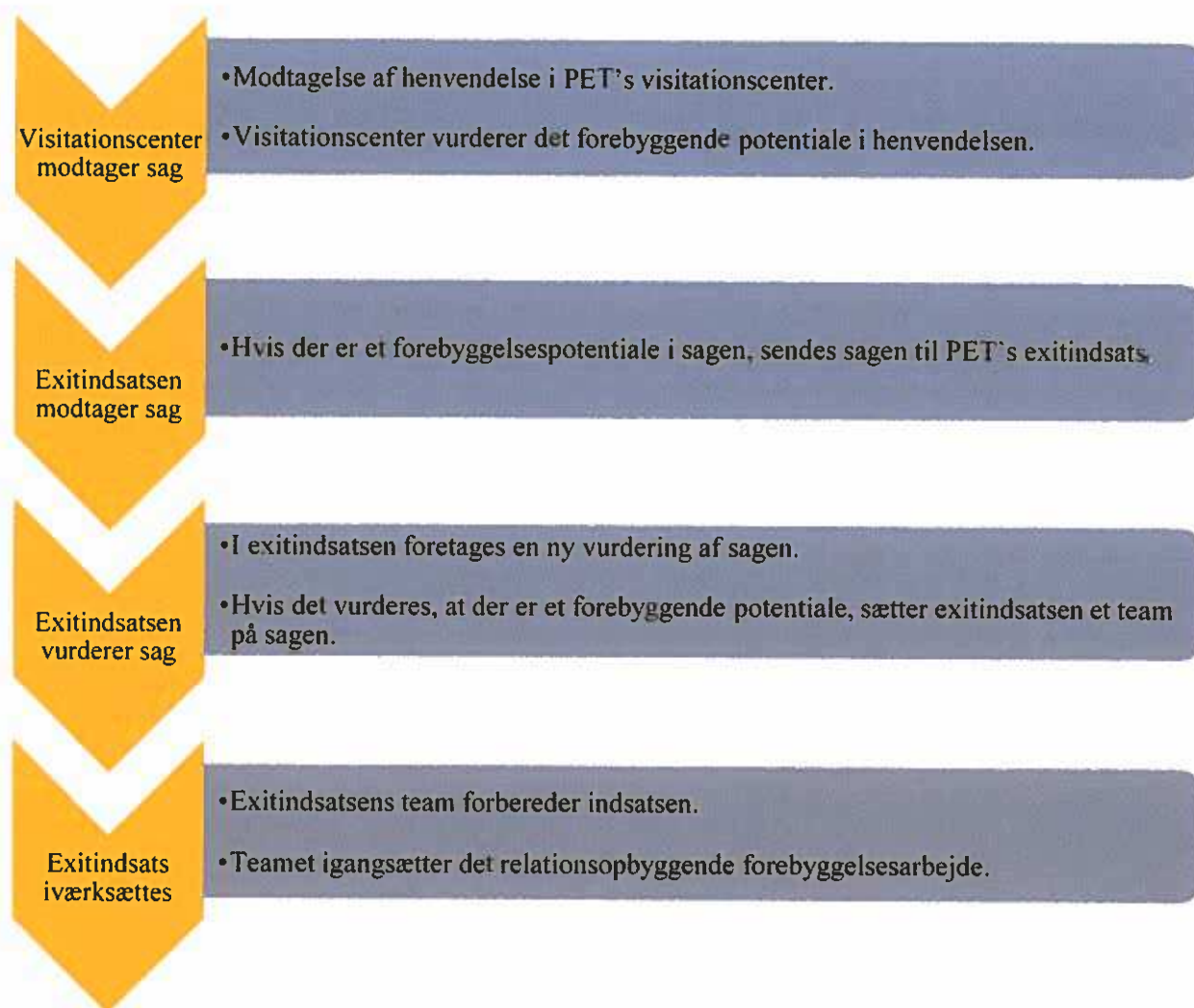
Med hensyn til indsatsens formål arbejdes der i tilrettelæggelsen af forløbet med såvel et kortsigtet som et langsigtet succeskriterium. Det kortsigtede succeskriterium kan eksempelvis være, at exitmedarbejderne skal have skabt en kontakt til fokuspersonen, der tillader, at exitmedarbejderne har mulighed for at komme igen og dermed fortsætte dialogen. På den lange bane er succeskriteriet som tidligere nævnt i hovedreglen, at sagen grundet en reduceret alvorlighedsgrad og sikkerhedsrisiko kan overleveres til politikredsene og Infohusene.

I nogle tilfælde kræver forberedelse af interventionsstrategien større grad af tværsektorielt samarbejde end andre.

I de sager, der allerede fra start befinder sig "imellem" Infohus og PET, og hvor der eksempelvis allerede pågår en indsats i regi af Infohuset, bliver valg af interventionsstrategi drøftet og koordineret med den pågældende politikreds.

Nedenfor er et typisk sagsforløb skitseret for den kategori af sager, der af PET betegnes som operative forebyggelsesindsatser; det vil sige indsatser, hvor exitmedarbejderne afholder direkte relationsopbyggende exitsamtaler med fokuspersonen.

Figur 11: Oversigt over typisk igangsættelsesforløb af exitindsats



4.3.3 Opstart af exitforløb med fokuspersion

Når en bekymringshenvendelse er blevet vurderet til at have et forebyggelsespotentiale og en exitindsats er blevet forberedt, tager exitmedarbejderne kontakt til fokuspersionen. Interviewdeltagerne fortæller, at tidspunktet for den første henvendelse til fokuspersionen er helt essentiel – og at kontakten derfor hverken skal ske for tidligt eller for sent, hvis fokuspersionen skal være åben for henvendelsen fra exitmedarbejderne. På denne vis er timing afgørende.

Når et exitforløb iværksættes, sker det ud fra en bestemt metodisk tilgang og grundig forberedelse, der bidrager til, at fokuspersionen får indsigt i, hvordan exitmedarbejderne kan spille en positiv rolle for vedkommende. Dette skal ses i kontekst af, at fokuspersionen ofte er påbegyndt en radikaliseringsproces og måske allerede har fundet et tilhørssted i et ekstremistisk netværk, hvilket betyder, at motivationen for at vende radikaliseringsprocessen i starten ofte vil være ikke-eksisterende for fokuspersionen, ligesom fokuspersionen kan være del af et miljø, hvor myndighedspersoner associeres med negative opfattelser.

Exitindsatsen er som nævnt frivillig for fokuspersonerne at deltage i, men de interviewede exitmedarbejdere fortæller, at fokuspersonerne stort set altid gerne vil tale med exitmedarbejderne, når der rettes henvendelse.

4.3.4 Afholdelse af exitsamtaler og -forløb

Exitmedarbejderne beskriver, at de gør meget ud af, at deres arbejde ikke får karakter af "hit and run", hvor fokuspersonerne kontaktes en enkelt gang, hvorefter kontakten lukkes ned. Når en exitindsats igangsættes, er det derfor i udgangspunktet tænkt som et forløb og ikke som en enkeltstående samtale, hvilket stiller store krav til det indtryk, exitmedarbejderne efterlader ved første samtale. Hvorvidt indsatsen udvikler sig til kortere eller længere exitforløb, afhænger helt af, hvilken problemstilling der knytter sig til en fokusperson, og der kan ligeledes fra sag til sag være stor variation i frekvensen, hvormed samtalerne holdes, da hyppigheden afstemmes i samarbejde med fokuspersonen.

Det understreges i den forbindelse, at hvert exitforløb er individuelt tilrettelagt, hvorfor det er vanskeligt at tale om generaliserede forløb.

Exitindsatsen består som nævnt i stor udstrækning af samtale, som indbefatter relationsopbygning i forhold til fokuspersonen. At samtalen udgør fundamentet i exitindsatsen, skal ifølge interviewpersonerne ses ud fra en forståelse af, at en én-til-én relationsskabende kontakt er det bedste udgangspunkt for at skabe tillid, som igen danner basis for samarbejde og videre for muligheden for at skabe en positiv forandring i en persons liv, her i form af at forebygge radikaliseringsproces. Via samtalerne kan exitmedarbejderne opnå forståelse for, hvilke væsentlige faktorer, der har været udslagsgivende for, at en fokusperson er påbegyndt en radikaliseringsproces og/eller er blevet involveret i et ekstremistisk miljø, samt hvilke faktorer der kan stå i vejen for, og hvilke der kan fremme personens exitproces. Samtidig kan fokuspersonen, ifølge interviewdeltagerne, igennem samtalerne opleve at blive set, hørt og forstået. Exitmedarbejderen arbejder i fællesskab med fokuspersonen med at identificere forskellige problemstillinger i vedkommendes liv samt med fokuspersonens motivation og muligheder for at forlade en ekstremistisk løbebane.

PET's exitmedarbejdere arbejder altid i teams, og i lighed med politiets bekymringssamtaler på det radikaliseringsforebyggende område deltager også mere end én person fra exitindsatsen, eller alternativt én fra exitindsatsen i samarbejde med en forebyggelsesmedarbejder fra politikredsen, når der gennemføres samtaler med en fokusperson.

På baggrund af samtalerne identificerer exitmedarbejderne i samarbejde med fokuspersonen, hvilke tiltag som vurderes gavnlige for fokuspersonens videre udvikling. Et centralt element i exitindsatsen er her knyttet til det tværsektorielle myndighedssamarbejde, der faciliterer, at en handleplan iværksættes. Når en sådan handleplan skal iværksættes, er samarbejdet med Infohusene helt centralt, da det er igennem politikredsenes tovholder i Infohusene, at PET's exitmedarbejdere kan anbefale igangsættelse af forskellige uddannelsesmæssige, sociale, psykiatriske m.v. tiltag i kommunalt regi, som fremmer en persons exitproces jf. det tidligere.

Det understreges i den forbindelse, at en handleplan er dynamisk, da det er afgørende for fokuspersonens motivation i forløbet og dermed for potentialet for positiv udvikling, at handleplanen kan justeres og tilpasses.

Nogle forløb er som nævnt korte, mens andre strækker sig over flere år, ligesom nogle forløb kan genoptages efter længere tids ophold på baggrund af forskelligartede udviklinger i fokuspersonernes liv. I flere tilfælde har exitmedarbejderne oplevet, at det er fokuspersonen selv, der ønsker, at kontakten til exitmedarbejderne genoptages, eller at fokuspersonen tilkendegiver, at han eller hun sætter pris på, at exitmedarbejderne efter en pause i kontakten på ny har henvendt sig til fokuspersonen. Interviewdeltagerne fortæller samtidig, at mens det i begyndelsen er exitmedarbejderne, der retter henvendelse til fokuspersonen, så kan dette godt ændre sig undervejs i et exitforløb, således at fokuspersonen også på egen hånd kontakter exitmedarbejderne og ønsker en samtale. I forlængelse heraf udtaler de interviewede exitmedarbejdere, at de stræber efter at blive et "positivt navn", som fokuspersonerne husker, og som de har lyst til at kontakte igen i tilfælde af, at de eksempelvis på et senere tidspunkt igen har brug for hjælp til at forlade et ekstremistisk miljø. Det er interviewdeltagernes opfattelse, at dette ofte lykkes. Exitmedarbejderne oplever, at samtalerne kan blive opfattet som et frirum for fokuspersonen, hvor personen kan få luft til at tale om emner, som han eller hun ikke kan tale med andre om, eksempelvis fordi vedkommende er en del af et miljø, hvor alle kender alle.

4.4 Exitmedarbejdernes kompetencer

De interviewede exitmedarbejderne giver i interviewene udtryk for, at exitindsatsens sammensætning af medarbejdere og disses kompetencer generelt matcher de udfordringer og arbejdsopgaver, som exitindsatsen står over for.

Som nævnt er en væsentlig del af et exitforløb, at der kan iværksættes støttende kommunale indsatser over for en fokusperson. Iværksættelse af sådanne indsatser stiller krav til exitmedarbejderne i forhold til at kende lovgivningen og kommunernes værktøjskasse og handlerum, således at de kan foreslå realiserbare indsatser over for en fokusperson eller over for tovholderen i et Infohus. Det er exitmedarbejdernes vurdering, at de er godt klædt på til denne opgave.

4.5 Exitmedarbejdernes erfaringer med exitindsatsens forebyggende arbejde

Ligesom ved interviewene med forebyggelsesmedarbejdere i politikredsene, har også PET's exitmedarbejdere undervejs i interviewene påpeget og beskrevet forskellige forhold, der ud fra egne erfaringer med det radikaliseringsforebyggende arbejde vurderes som velfungerende samt forhold, der vurderes at kunne forbedre den nuværende indsats.

Organisering af exitindsatsen

De interviewede exitmedarbejderne giver i interviewene udtryk for, at exitindsatsens interne organisering og arbejdsgange er velfungerende. Eksempelvis blev det omtalt, at exitindsatsens medarbejdere oplever ledelsesmæssig opbakning og har medindflydelse på løsningen af opgaver samt nedsættelse af relevante medarbejderhold til en given opgave.

Samarbejdet med andre myndigheder

I relation til samarbejdet med andre myndigheder giver de interviewede exitmedarbejdere generelt udtryk for et velfungerende myndighedssamarbejde mellem exitindsatsen og politikredsene samt mellem exitindsatsen og kriminalforsorgen.

Til trods for at det samlede myndighedssamarbejde kan indbefatte parallelle og flersporede indsatser med samtidig inddragelse af forskellige myndigheder, er det interviewdeltagernes oplevelse, at samarbejdet fungerer hensigtsmæssigt og er bygget op om en logisk og funktionel arbejdsdeling. Tilsvarende er det interviewdeltagernes indtryk, at inddragelsen af forskellige myndigheder ej heller er noget, der virker forvirrende eller rodet for fokuspersonerne, da exitmedarbejderne i kontakten med fokuspersonen lægger vægt på at tydeliggøre, hvilke typer af indsatser der varetages af hvilke aktører.

Interviewdeltagerne beskriver samarbejdet med politikredsene som velfungerende. Politiets medarbejdere i Infohusene betegnes af exitmedarbejderne som yderst kompetente og engagerede fagpersoner, der gør et stort stykke arbejde på det radikaliseringsforebyggende område.

Det tætte samarbejde med politikredsenes Infohus-tovholdere er ifølge de interviewede af stor betydning for PET's forebyggende arbejde, da den information, som exitmedarbejderne får igennem dialog med politikredsene, giver exitmedarbejderne et bedre kendskab til den eller de borgere, en bekymringshenvendelse vedrører. Ligeledes vurderes samarbejdet uundværligt set i relation til overlevering af sager til det åbne politi samt i forhold til iværksættelse af diverse foranstaltninger, der vil fremme fokuspersonens exitforløb. Ifølge interviewdeltagerne ville det ganske enkelt ikke være muligt at udføre deres arbejde, hvis ikke det var for samarbejdet med politikredsene samt det øvrige myndighedssamarbejde forankret i Infohusene.

Ifølge de interviewede exitmedarbejdere er der en tydelig og velafgrænset arbejdsdeling mellem politikredsenes radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats. Tydeligheden og funktionaliteten af arbejdsdelingen mellem PET's exitmedarbejdere og politikredsenes Infohus-tovholder beskrives som værende erfaringsbaseret og dermed som noget, der er blevet bygget op over tid på baggrund af samarbejde om konkrete sager. Som konsekvens heraf oplever interviewdeltagerne, at der er forskel på, hvordan samarbejdet med de enkelte politikredse fungerer, da der har været et hyppigt samarbejde mellem exitmedarbejderne og visse politikredse, mens der i enkelte andre politikredse endnu ikke har været et samarbejde om konkrete sager.

Et tema i de to interviews, der er foretaget, var exitmedarbejdernes oplevelse af, at politikredsenes tovholdere ikke er tilgængelige på alle tidspunkter for exitmedarbejderne grundet travlhed, hvilket påvirker Infohusenes, og derigennem exitindsatsens, mulighed for altid at være handlingsparate i forhold til iværksættelsen af indsatser over for en fokusperson. Exitmedarbejderne fortæller, at de i perioder oplever, at de ikke kan få kontakt til tovholderen i et Infohus, fordi vedkommende er optaget af andre opgaver, herunder bandeindsatser. Dette opleves ikke altid problematisk, men interviewdeltagerne oplyser, at det kan være et væsentligt problem i forhold til arbejdet med en fokusperson, da der kan opstå et akut behov for iværksættelse af en indsats, og her er exitmedarbejderne afhængige af

deres kontakt til Infohusenes tovholder og dennes kontakt til de kommunale myndigheder. Det forhold, at politikredsene medarbejdere ikke er tilgængelige på alle tidspunkter betyder ifølge de interviewede også, at sagsgangen i nogle tilfælde bliver længere, og at samarbejdet med Infohusene bliver mindre smidigt.

Interviewdeltagerne betoner, at samarbejdet mellem PET's exitindsats og Infohusene er rammesat af, at exitmedarbejderne kan være i besiddelse af klassificerede oplysninger, der ikke kan deles med hverken politikredsene eller kommunerne. Det betyder, at kredsene ikke altid kan få adgang til de informationer fra PET, som de efterspørger, og at det kan være begrænset, hvad exitmedarbejderne kan fortælle til tovholderne i Infohusene, som disse efterfølgende kan dele med resten af Infohuset. Interviewdeltagerne fortæller, at medarbejdere i politikredsene derfor kan opleve PET som en lukket myndighed. Dog er det exitmedarbejdernes opfattelse, at tovholderne i Infohusene anser medarbejderne i exitindsatsen som værende mere tilgængelige, end hvad vanligt er. I den forbindelse beskriver interviewdeltagerne, at de har et særskilt fokus på at være tilgængelige for politikredsene og tovholderne i Infohusene, da tilgængeligheden er befordrende for det nødvendige samarbejde på radikaliseringsområdet.

Interviewdeltagerne giver udtryk for, at politikredsene med fordel kunne øge informationsudvekslingen på tværs af politikredsene. Det er exitmedarbejdernes oplevelse, at dette for nuværende ikke sker i det omfang, der er potentiale for. I flere tilfælde er de oplysninger, PET har om en given fokusperson, og som efterspørges af en politikreds, baseret på oplysninger, PET har modtaget fra en anden politikreds, og derfor kan PET blive et unødigt mellemlid.

De interviewede exitmedarbejdere har generelt et indtryk af, at der er et godt samarbejde mellem PET og kriminalforsorgen både for så vidt angår uddannelse og opkvalificering, videregivelse af oplysninger, og samarbejde omkring PET-drevne exitforløb for indsatte.

Skønt exitmedarbejderne ikke har nogen direkte kontakt til de kommunale repræsentanter i Infohusene, har exitmedarbejderne indirekte en berøringsflade med kommunens medarbejdere, da det ofte er i kommunalt regi, at sociale, økonomiske eller uddannelsesrettede indsatser i forhold til en fokusperson kan iværksættes. I relation hertil er det exitmedarbejdernes oplevelse, at visse kommuner i nogle tilfælde har vanskeligt ved at iværksætte indsatser tilstrækkeligt hurtigt vurderet ud fra fokuspersonens behov og ud fra, at timing i forhold til fokuspersonens motivation er afgørende for exitforløbet. Da fokuspersonens motivation for forandring kan være skiftende og følsom over for ydre påvirkningsfaktorer, er der en risiko for, at motivationen mindskes eller ophører ved manglende hjælp fra myndighedernes side. Interviewdeltagerne fortæller, at de i nogle tilfælde oplever, at det kan være vanskeligt for kommunerne at afsætte ressourcer til at iværksætte en indsats, særligt hvis den information, de modtager fra PET via Infohus-tovholderen, er sparsom. Interviewdeltagerne giver ligeledes udtryk for, at de i relation til kommunerne undertiden skal være gode til at komme op med løsninger, der ikke altid er traditionelle, men som gør, at en fokusperson kan få iværksat den rette hjælp. Exitmedarbejderne påpeger i den forbindelse, at de oplever, at der er forskel på, i hvilken udstrækning

kommunerne kan få fleksible løsninger igennem. I forlængelse af disse problematikker fortæller exit-medarbejderne, at det er deres opfattelse, at ikke alle kommuner endnu har et tilstrækkeligt beredskab stående klart i forhold til det radikaliseringsforebyggende arbejde. Interviewdeltagerne understreger, at de fokuspersoner, de arbejder med, kommer fra alle dele af landet og fra mange forskellige miljøer, hvorfor ingen kommuner kan se sig fri for, at de en dag kan stå over for udfordringer med radikalisering.

Varetægtsfængsling

Når fokuspersoner befinder sig i et fængsel, kan det være hensigtsmæssigt at påbegynde en exitindsats på det pågældende tidspunkt. I tilfælde med fokuspersoner, der afsoner lange domme, kan en exitindsats således godt påbegyndes, mens fokuspersonen stadig afsoner sin dom. I forlængelse af dette nævnes personer, der sidder varetægtsfængslet som et opmærksomhedspunkt, ikke mindst fordi nogle varetægtsfængslinger kan være relativt langvarige. Det er ikke praksis nu, at PET's exitmedarbejdere indleder forebyggende samtaler under varetægtsfængsling. Dette skyldes hensyn til efterforskningen af den sag, som vedkommende er sigtet i, samt den sigtedes retssikkerhed med hensyn til retten til ikke at udtale sig grundet krav på beskyttelse mod selvinkriminering. Det skal dog bemærkes, at kriminalforsorgen under varetægtsfængsling har mulighed for at iværksætte almindelige kriminalpræventive tiltag, som direkte eller indirekte tager sigte på at modvirke radikalisering, medmindre andre konkrete omstændigheder eller forhold taler imod. Sådanne tiltag kan bl.a. være adgang til undervisning eller kontakt med en række forskellige fagpersoner, eksempelvis en socialrådgiver, en misbrugsbehandler eller andet sundhedspersonale på den pågældende institution.

På tværs af casekommunerne udtrykker en række fagprofessionelle desuden tvivl om, hvilken registreringspraksis der er lovlig, og flere kommuner har i forlængelse heraf og med afsæt i egen juridisk afdækning udviklet et lokalt system til og arbejdsgang for registrering. Blandt kommunerne er der generelt en stor interesse i, at der bliver udviklet og tydeliggjort klare, nationale retningslinjer for registreringen på radikaliseringsområdet. Noget, der desuden vil styrke muligheden for at udvikle en ensartet registreringspraksis for kommunerne på tværs af landet.

Eksempler på registreringspraksis i kommunerne

Der er i kommunerne udviklet forskellige modeller for registreringspraksis: En kommune fortæller, at den registrerer sine sager på en krypteret ekstern harddisk, som få nøglemedarbejdere i kommunen har adgang til. En anden kommune fortæller, at den registrerer alle sagerne i en privat mappe, der ligger på én medarbejders arbejdscomputer, og som kun denne medarbejder har adgang til.

I andre kommuner er registrering af radikaliseringsbekymringen integreret i kommunens øvrige sagsbehandling, således at indsatsen fremgår af de sagsakter, der i øvrigt udarbejdes.

I det tværsektorielle samarbejde kan der opstå usikkerhed om, hvor registreringspligten er forankret. En af casekommunerne nævner eksempelvis, at der ofte kan opstå uklarheder i registreringen, da man ikke ved, hvornår og hvad politiet registrerer, og om kommunen derfor også selv skal tage noter til møderne.

7.2 Baggrund for uklarhed med hensyn til registrering

Der er flere årsager til uklarheden med hensyn til registrering. Vi kan med afsæt i kortlægningen særligt pege på de følgende forhold: Dels er der en manglende klarhed om radikaliseringsbegrebet, dels er der blandt nogle fagprofessionelle en tilbageholdenhed overfor at nedskrive bekymringer om radikalisering, og endelig er radikaliseringsforebyggelse stadig et relativt nyt felt i mange kommuner, hvorfor registreringspraksissen stadig er under udvikling.

Uklarhed om radikaliseringsbegrebet

Som beskrevet tidligere i rapporten er der både internt og mellem kommunerne meget forskellige opfattelser af, hvordan man definerer og forstår begreberne 'radikalisering' og 'ekstremisme'. Denne forvirring skaber en tilsvarende uklarhed i registreringspraksis: Når der ikke er enighed om, hvorvidt og hvornår der er tale om en "radikaliseringssag", så bliver notering om og registrering af sagen tilsvarende forskelligartet.

Et følsomt område – politisk, samfundsmæssigt og for den enkelte borger

Resultater fra dybdekortlægningen peger videre på, at der i nogle kommuner er en bekymring om at stigmatisere borgerne unødigt ved at notere bekymringen om radikalisering i deres sag. De fagprofessionelle i en kommune fortæller, at borgerne ofte reagerer meget kraftigt, når de bliver oplyst om kommunens radikaliseringsbekymring, og at dette kan virke hæmmende for det fremadrettede samarbejde mellem borger og kommune. Andre fagprofessionelle udtrykker bekymring om, at denne information kan "klæbe" til borgeren fremadrettet. I forlængelse af denne problematik nævner flere kommuner, at andre fagprofessionelle senere kan få adgang til oplysningen og tolke bekymringen ude af kontekst, eller at borgeren selv kan få aktindsigt i sagen. Som det fremgår af eksemplet nedenfor, er denne bekymring ikke ubegrundet. De fagprofessionelle påpeger i den forbindelse, at det er vigtigt at kvalificere radikaliseringsbekymringen, før den noteres. Og da det kan være en længerevarende proces at kvalificere en bekymring, noteres bekymringen om radikalisering ikke altid i sagsakterne.

Registrering kan få konsekvenser for borgeren

Flere kommuner fortæller, at de har eksempler på sager, hvor de har registreret "bekymring om radikalisering" på borgerens sag, og at dette efterfølgende har haft konsekvenser for borgeren.

En kommune fortæller om en sag med en ung dreng, hvor medarbejderne var bekymret for radikalisering og derfor havde noteret "bekymret for radikalisering" i drengens sag. Kommunen beslutter, at drengen skal skifte skole, men oplever, at den nye skole nægter at tage imod drengen, da der var bekymring om radikalisering. Skolen havde i forbindelse med overflytningen fået adgang til drengens sagsakter og tolkede radikaliseringsbekymringen som, at drengen var radikaliseret, og de ville derfor ikke optage ham.

Sådanne eksempler har fået de fagprofessionelle i kommunen til at være forsigtige med at notere radikaliseringsbekymringen i sagsregistreringen, da det har vist sig at kunne få utilsigtede konsekvenser for borgernes liv.

De fagprofessionelle anvender endvidere forskellige terminologier og begreber i registreringspraksis. I en kommune anvendes begrebet "subkultur" i stedet for radikalisering, når de registrerer sagen. I en anden kommune anvendes formuleringen "sagen har været inde over XX", hvor XX refererer til medarbejderen med ansvar for den forebyggende indsats mod radikalisering. I en tredje kommune har man i sagsregistreringen fået til vane at krydse "andet"-boksen af, når man sagsregistrerer en radikaliseringsbekymring. De fagprofessionelle fra kommunen er positivt indstillet over for denne "andet"-boks, der kan dække over mange områder, og har intet ønske om at kunne krydse en "radikaliserings-boks" eller "ekstremisme-boks" af i sagsregistreringen.

I de fleste kommuner er man dog tilbageholdende med at notere radikaliseringsbekymringen ned. De fagprofessionelle i nogle kommuner påpeger, at det er vigtigt at notere radikaliseringsbekymringen, da denne information er nødvendig for at tage hånd om bekymringen. Det fremføres også, at notering af bekymringer ligger i tråd med, hvordan der arbejdes med sager på andre områder inden for den sociale eller kriminalpræventive indsats.

Flere kommuner peger desuden på den store samfundsmæssige bevågenhed på området fra både medierne, politikerne og resten af samfundet. Det skaber en følsomhed over for indsatsen i kommunerne, både politisk og i de faglige miljøer.

Et nyt og lille felt i kommunerne

Endelig peger data fra dybdekortlægningen på, at den uens registreringspraksis til en vis grad bunder i, at radikaliseringsindsatsen fortsat er relativt ny og under opstart, og at mange kommuner har relativt få sager på feltet. Det betyder, at kommunerne endnu ikke har afklaret, hvordan de konkret varetager sagsregistrering på feltet.

7.2.1 Implikationer

Den uens dokumentations- og registreringspraksis har flere implikationer: Dels er det svært at tilvejebringe et klart overblik over det aktuelle antal sager i kommunerne – både nu og over tid. Og dels er den uens og i nogle tilfælde mangelfulde dokumentation en barriere for at sikre opfølgning og vidensoverdragelse mellem fagprofessionelle. Det hæmmer muligheden for at udvikle ensartet praksis for sagsbehandling i kommunerne og sikring af læring og erfaringsudveksling over tid.

På trods af bekymringer over risikoen for stigmatisering af borgere er der generelt blandt de fagprofessionelle et ønske om at få skabt en systematisk registreringspraksis med klare retningslin-

jer med hensyn til, hvad, hvem og hvornår der registreres. Det vil skabe grundlag for en bedre vidensoverdragelse, når sagerne skifter hænder internt i kommunen. Det vil desuden kunne styrke dokumentation og læring af indsatsen og dermed medføre en mere effektiv og systematisk forebyggende indsats.

8. ORGANISERING OG ARBEJDSGANGE

De centrale pointer om organisering af arbejdsgange

- 62 pct. af landets kommuner har udarbejdet en handlingsplan/strategi for indsatsen til forebyggelse af radikalisering og ekstremisme, mens lidt færre, 57 pct., har udarbejdet arbejdsgange for deres arbejde på området.
- Strategi og arbejdsgange går i en vis udstrækning hånd i hånd: 45 pct. af de kommuner, der har udviklet en strategi på feltet, har således også etableret arbejdsgange. Det er særligt de større kommuner, der har udviklet strategi og arbejdsgange på feltet.
- 52 pct. af kommunerne har etableret et tværgående forum for koordinering, mens 22 pct. yderligere er ved at etablere et sådant forum.
- Vi kan med afsæt i kortlægningen pege på tre overordnede praksismodeller for at organisere indsatsen alt efter graden af institutionalisering af samarbejdet i Infohus Kommune og formalisering af arbejdsgange: 1. Tovholdermodellen baseret på én central nøgleperson, der koordinerer indsatsen. Denne model er især relevant for små kommuner eller kommuner med begrænsede udfordringer på feltet. 2. En tværfaglig arbejdsgruppe, der træder sammen ad hoc. Denne model er særlig relevant for mellemstore kommuner med nogle udfordringer på feltet. 3. En tværfaglig arbejdsgruppe med fast mødekadence og en etableret styregruppe. Modellen findes især i de større kommuner.
- Der er identificeret et typisk sagsforløb på tværs af de kommunale praksismodeller, der bevæger sig fra modtagelse af bekymringshenvendelsen over i en indledende kvalificering og vurdering heraf til iværksættelsen af relevant indsats (sag), løbende opfølgning og afslutning af sagen, når radikaliseringsbekymringen vurderes varetaget, samt evt. videre visitering.

Kapitlet sætter fokus på, hvordan kommunerne aktuelt organiserer og leder deres indsats til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering.

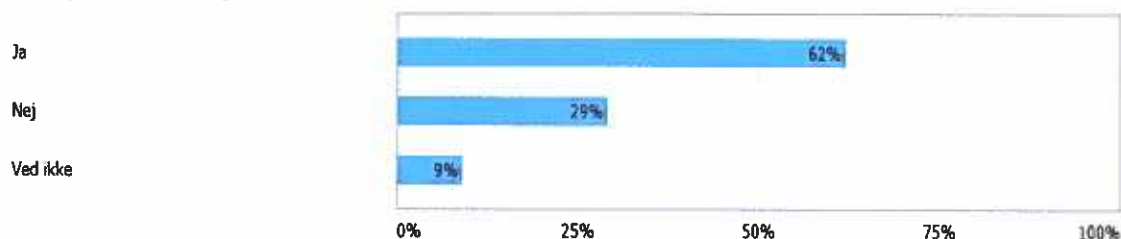
Helt overordnet skal resultaterne vedrørende organisering og forankring ses i lyset af, at forebyggelse af radikalisering er en relativt ny indsats i dansk kontekst, og at indsatsen, målt på antallet af sager, er ret lille. Det sætter dels nogle grænser for, hvor omfattende en lokal organisering der er meningsfuld, særligt i landets små kommuner, og dels nogle grænser for, i hvor vid udstrækning man har nået at udvikle, institutionalisere og forankre indsatsen i kommunerne.

Der redegøres i det følgende først for, i hvilket omfang og hvordan kommunerne har udarbejdet og arbejder med strategier og handlingsplaner. Dernæst redegøres der for, hvordan kommunerne typisk organiserer og forankrer indsatsen, herunder hvorvidt der er etableret arbejdsgange og tværgående arbejdsgrupper på feltet. Herefter præsenteres de fremherskende praksismodeller for organisering samt det typiske forløb for en sags vej gennem systemet. Praksismodellerne skal læses ud fra det perspektiv, at kommunerne organiserer og arbejder forskelligt med indsatsen givet kommunernes meget forskellige størrelser, rammebetingelser, erfaringer på feltet samt de lokale behov og udfordringer.

8.1 Strategier og handlingsplaner

Resultater fra kortlægningen peger på, at en del, men ikke alle kommuner, har udviklet handlingsplaner og strategi for forebyggelse af ekstremisme og radikalisering. Af nedenstående figur fremgår det, hvor stor en andel af kommunerne der har udarbejdet en strategi/handlingsplan for indsatsen til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering.

Figur 12: Har kommunen udarbejdet en handleplan/strategi for indsatsen til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering?



Figuren viser, at 62 pct. af kommunerne har udarbejdet en strategi/handlingsplan for indsatsen, mens 29 pct. af kommunerne ikke har udarbejdet en strategi/handlingsplan. 8 pct. af kommunerne har svaret "ved ikke" på spørgsmålet.

Af de workshops, vi har afholdt som led i dybdekortlægningen, fremgår det, at der kan være lang vej fra, at en strategi/handlingsplan er nedskrevet, til at denne er kendt og efterlevet i organisationen. For eksempel har alle kommuner, der indgår som casekommuner i dybdekortlægningen, udarbejdet en strategi/handlingsplan for forebyggelse af ekstremisme og radikalisering, men det er ikke i alle kommuner, at strategien/handlingsplanen er kendt af alle aktører eller omsat fuldt ud i praksis.

8.2 Organisering: forankring og tværfaglige arbejdsgange

Den konkrete organisering af indsatsen er et andet væsentligt aspekt af, hvordan kommunerne forvalter deres indsats til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering. Herunder hvor indsatsen er forankret samt organisering og arbejdsgange for det tværfaglige samarbejde på feltet. Kortlægningen peger overordnet på, at indsatsen formelt er forankret i alle kommuner, og at der i over halvdelen af landets kommuner desuden er udarbejdet en handlingsplan eller strategi på feltet og etableret faste arbejdsgange for udredning og behandling af sager. Nogle kommuner har desuden taget skridtet videre og etableret en fast tværfaglig institutionalisering af samarbejdet på feltet, fx i form af en stående arbejds- og styregruppe. Nedenfor gennemgår vi i nærmere detaljer disse resultater.

Forankring

Overordnet er det tværfaglige samarbejde udmøntet på regionalt niveau i regi af de 12 politikredse i form af de såkaldte infohuse. Her mødes en tovholder på radikaliseringsområdet fra politiet og hver af politikredsens kommuner for at drøfte udfordringer på feltet. Ligeledes er der generelt et bilateralt samarbejde mellem tovholderen fra politiet og den enkelte kommune om konkrete bekymringshenvendelser eller sager. Dette samarbejde (eller samarbejdsforum) benævnes i rapporten Infohus Kommune, men kan i kommunerne gå under forskellige betegnelser. Se boksen nedenfor.

Herudover er indsatsen inden for rammerne af den enkelte kommune forankret i en konkret afdeling inden for kommunen, ligesom der i en række af kommunerne er udviklet faste arbejdsgange og arbejdsgrupper i tværfaglig regi. Flere kommuner inddrager desuden på ad hoc-basis eksterne aktører i samarbejdet om sager, fx repræsentanter fra psykiatrien mv. I det følgende ser vi nærmere på, hvordan dette samarbejde fungerer.

Infohus-samarbejdet regionalt og lokalt

Infohusene er forankret i landets 12 politikredse og danner ramme for samarbejdet mellem politikredsens kommuner og politi samt andre myndigheder med hensyn til udredning og håndtering af sager om radikaliserings.

Infohusene fungerer som et videndelingsforum, hvor udfordringer og metoder vedrørende forebyggelse af ekstremisme drøftes mellem politi og politikredsens kommuner. Samarbejdet om udredning og håndtering af bekymringshenvendelser baserer sig blandt andet på retsplejelovens § 115 om deling af oplysninger for at forebygge kriminalitet og finder kun sted mellem politi og den konkrete kommune.

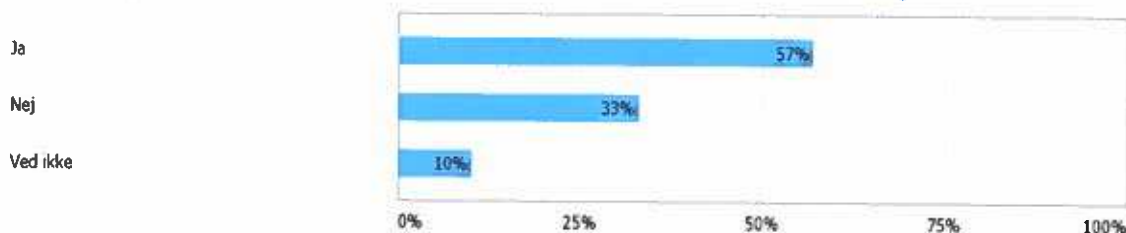
I Danmark findes i alt 12 regionale infohuse, som er forankret i de 12 politikredse, der er hhv. Nordjylland, Østjylland, Midt- og Vestjylland, Sydøstjylland, Syd- og Sønderjylland, Fyn, Sydsjælland, Midt- og Vestsjælland, Nordsjælland, Vestegnen, København og Bornholm.

Kortlægningen viser, at alle kommunerne har forankret indsatsen, og at det for hovedparten (65 pct.) af kommunerne er sket i regi af SSP, mens der for de resterende kommuner er tale om en jævn fordeling over andre enheder i kommunen. Det er således i hovedparten af kommunerne SSP, der har det koordinerende mandat for indsatsen, ligesom det ofte er kommunens SSP-konsulent, der er udpeget som tovholder på radikaliseringsområdet. For den tredjedel af kommunerne, der har forankret indsatsen andetsteds, er det typisk sket i regi af social- eller familieafdeling, exitindsats, børne- og ungeafdeling, jobcenter, integrationsafdeling mv. Enkelte kommuner peger desuden på, at der samarbejdes om forankringen på tværs af afdelinger.

Arbejdsgange

Hvad angår etablering af arbejdsgange for kommunens indsats for at identificere, udrede og planlægge indsatser for borgere, som vurderes i risiko for radikaliserings eller radikaliserede, har 57 pct. af kommunerne udarbejdet en sådan arbejdsgang, mens 33 pct. ikke har udarbejdet arbejdsgange. 10 pct. har svaret "ved ikke". Se figuren nedenfor.

Figur 13: Er der udarbejdet en arbejdsgang for systematisk at identificere, udrede og planlægge indsatser for borgere, som vurderes at være radikaliserede eller i risiko for radikaliserings?



Data fra dybdekortlægningen peger på, at graden af systematik i arbejdsgangene kan svinge fra kommune til kommune. Hvor arbejdsgange i nogle kommuner er nedskrevne og institutionaliserede i tværfaglig regi over adskillige år, så har arbejdsgangene i andre kommuner i højere grad en mere personbåren karakter og er ikke kendt af alle relevante aktører. De fagprofessionelle i nogle kommuner peger også på, at der mangler en systematik med hensyn til feedback på sagens udvikling, særligt når sagen overgår til politiet. Her giver de kommunale aktører udtryk for, at de ikke modtager viden om sagens videre udvikling, efter at de selv har "sluppet" sagen. Det

betyder ifølge de kommunale aktører, at muligheden for læring svækkes. I afsnit 7.3. uddybes den typiske arbejdsgang for sagsbehandling i kommunerne nærmere.

Breddekortlægningen viser, at udviklingen af en handlingsplan og etablering af arbejdsgange til en vis grad, men ikke nødvendigvis, går hånd i hånd. Mens 45 pct. af landets kommuner både har etableret arbejdsgange og har en nedskrevet strategi eller handlingsplan på feltet, er der 8 pct. af kommunerne, der har etableret arbejdsgange på feltet, men ikke har en nedskrevet handlingsplan. Blandt de kommuner, der ikke har etableret arbejdsgange på området, har 12 pct. en nedskrevet handlingsplan, men 20 pct. har hverken en handlingsplan eller systematiske arbejdsgange på feltet.

Tabel 1: Kommuner, der har udarbejdet en arbejdsgang for systematisk at identificere, udrede og planlægge indsatser for borgere, der vurderes at være radikaliserede eller i risiko for radikalisering, vurderet i forhold til kommuner, der har udarbejdet en handlingsplan eller strategi på feltet

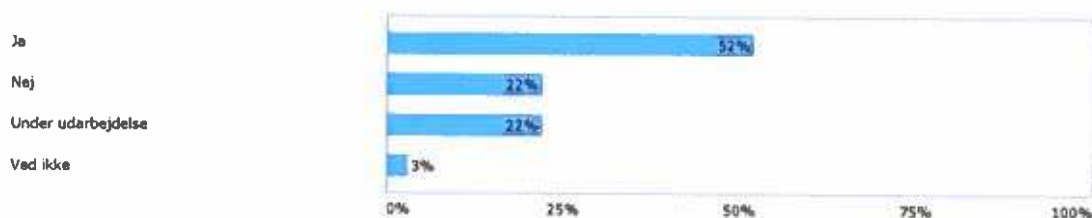
		Kommuner, der har udarbejdet en handlingsplan eller strategi		
		Ja	Nej	Ved ikke
Kommuner med arbejdsgang for at identificere, udrede og planlægge indsatser for borgere	Ja	45%	8%	4%
	Nej	12%	20%	1%
	Ved ikke	6%	1%	2%

Opdeler vi kommuner efter størrelse, er det tendensen, at de større kommuner (> 100.000 borgere) i højere grad har udviklet handlingsplaner og etableret arbejdsgange på feltet end de mellemstore (mellem 35.000-100.000 borgere) og små kommuner (< 35.000 borgere). Således har 80 pct. af de store kommuner¹⁵ udviklet *både* handlingsplaner og arbejdsgange på feltet, mens det samme gælder for 47 pct. af de mellemstore kommuner og for blot 35 pct. af de små kommuner. Ser vi på, hvor mange kommuner der *hverken* har udviklet handlingsplaner eller arbejdsgange på feltet, er det henholdsvis 31 pct. af de små kommuner, 17 pct. af de mellemstore kommuner og ingen af de store kommuner.

Tværgående forum for koordinering af indsatsen til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering
Kortlægningen viser, at lige over halvdelen (52 pct.) af kommunerne har taget skridtet videre til at etablere et fast tværgående forum for koordinering af indsatsen til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering, mens ca. en ud af fem (22 pct.) er i gang med at etablere et sådant forum. Endelig har yderligere en ud af fem kommuner (22 pct.) ikke etableret et fast, tværgående forum, mens 3 pct. angiver, at de ikke ved, om det findes i deres kommune. Dette fremgår af nedenstående figur.

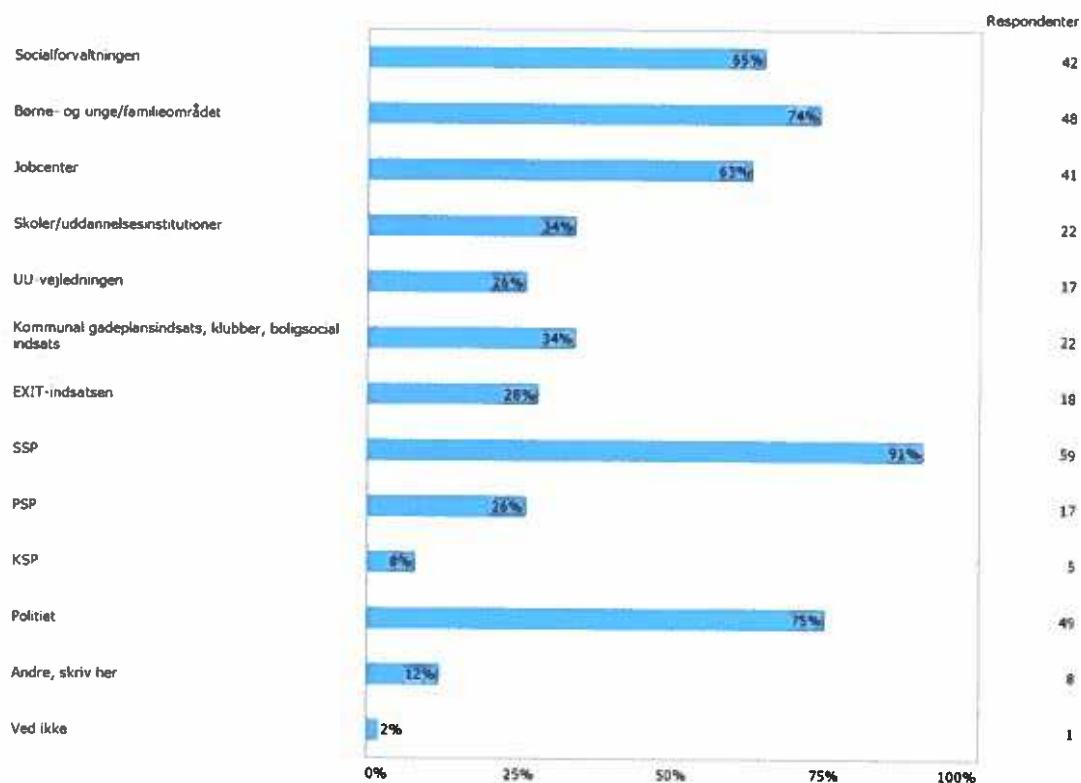
¹⁵ En kommune af de fem store kommuner angiver ikke at vide, hvorvidt der er udviklet handlingsplaner og arbejdsgange på feltet.

Figur 14: Er der et fast, tværgående forum for koordinering af indsatsen til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering?



Vendes blikket mod, hvem der sidder i et tværgående forum for koordinering af radikaliseringsforebyggelsen, indgår SSP i langt hovedparten af tilfældene. Herudover er der en stor spredning af deltagerne. Dog er der en tendens til, at det foruden SSP (91 pct.) ofte er politiet (75 pct.), børne- og unge-/familieområdet (74 pct.), socialforvaltningen (65 pct.) og jobcentret (63 pct.), som deltager.

Figur 15: Hvilke aktører indgår i det tværgående forum? (Der har været mulighed for at sætte flere krydser)¹⁶



Dybdekortlægningen peger desuden på, at en del kommuner opererer med, at aktører ad hoc kan indkaldes til en tværfaglig drøftelse af en konkret sag. Ovenstående figur er således ikke nødvendigvis et udtryk for aktører, der sidder fast i det tværgående forum, men kan også afspejle, hvilke aktører der kan indgå på ad hoc-basis i drøftelsen af en konkret indsats. For så vidt

¹⁶ I dataindsamlingen er kategorien "infohus" også indgået som svarmulighed. Denne er fjernet fra besvarelsen, idet infohuset i sig selv er en tværgående aktør, der dækker en række af de øvrige aktører. Dette har haft yderst begrænsede konsekvenser for de øvrige svarangivelser.

politiet indgår, er der tale om en drøftelse i regi af Infohus Kommune. Nogle kommuner indkalder dog alene politiet i forbindelse med sager, hvor der er tale om alvorligere bekymringstegn.

Endelig er det værd at bemærke, at det under casebesøg i de udvalgte kommuner netop nævnes, at et godt samarbejde på tværs af aktører i kommunen er en af styrkerne i deres eksisterende praksis. Herunder er det en væsentlig pointe, at nogle kommuner qua deres størrelse vil have brug for et samarbejde, der rækker ud over kommunegrænsen, da de ikke vil have de rette kompetencer internt i kommunen som følge af manglende mulighed for specialisering og erfaringsopbygning på grund af et lille antal sager. Her peger dybdekortlægningen på, at samarbejdet med politiet i regi af det regionale infohus er et vigtigt element i dette samt i kommunernes forebyggende indsats generelt. Det er typisk i regi af vurdering og kvalificering af sager med alvorligere bekymringstegn, at infohus-tovholderen inddrages, samt i den løbende opfølgning herpå. Dette beskrives mere indgående i det følgende afsnit.

Samlet set peger resultaterne vedrørende strategi, organisering og arbejdsgange på, at mange kommuner har taget skridtet videre til at etablere og forankre den lokale forebyggelsesindsats, men at der fortsat synes at være et udviklingsrum i kommunerne. Konkret peger de kommuner, der er indgået i dybdekortlægningen, på to hovedårsager til, at forankring og implementering fortsat er under udbygning:

- *Dels* er feltet i kommunerne fortsat relativt nyt, hvilket betyder, at nogle kommuner fortsat er i gang med at udvikle lokale handlingsplaner og organisering i form af arbejdsgange og for at sikre det tværfaglige samarbejde om forebyggelse af radikalisering.
- *Dels* er der tale om et felt med så få sager, at der ofte ikke er stor ledelsesmæssig opmærksomhed på eller kendskab til indsatsen, medmindre der opstår en alvorlig sag, der skaber opmærksomhed på området i kommunen.

Vi skal i de følgende afsnit fokusere nærmere på de typiske praksismodeller for organisering og det typiske forløb for en sags vej gennem systemet, som aktuelt gør sig gældende i kommunerne.

8.3 Praksismodeller for organisering

Der er en stor grad af lokal spændvidde i den kommunale indsats afhængig af kommunernes erfaring, størrelse, lokale organisering og behov på feltet, og den lokale organiseringsmodel, der giver bedst mening i den enkelte kommune, vil derfor se forskellig ud fra kommune til kommune.

Med udgangspunkt i kortlægningen, særligt de gennemførte casebesøg, er der udledt tre typiske praksismodeller for organiseringen af indsatsen til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering i kommunerne, der modsvarer forskellige kommunale behov og erfaringer på feltet. Det har været kortlægningens sigte at afdække organiseringsformerne, som de aktuelt tager sig ud i den kommunale praksis fremfor at afsøge viden, der vurderer modellernes fordele og ulemper i den konkrete praksis og udpeger best practice.

De praksiseksempler på organiseringsformer, der er udledt, er baseret på følgende kriterier:

- Graden af institutionalisering af samarbejdet: Er der udpeget en tovholder og oprettet et tværgående samarbejdsforum oftest inden for rammerne af samarbejdet i Infohus Kommune på medarbejder- og lederplan og evt. i politisk regi.
- Graden af formalisering af arbejdsgange: Er der etableret en fast procedure for mødekadence til drøftelse af bekymringshenvendelser og sager, overblik over sager og opfølgning herpå, opdatering og status på implementering af handlingsplaner mv.

De tre overordnede organiseringsformer i regi af Infohus Kommune omfatter:

1. *Tovholdermodellen: én nøgleperson, der koordinerer indsatsen*

2. Tværgående samarbejdsforum der sammentræder ad hoc
3. Tværgående samarbejdsforum, der mødes fast med etableret styregruppe

Hver model kan videre nuanceres ud fra, hvorvidt indsatsen er forankret i regi af SSP, politiet eller en kommunal myndighedsindsats. Dette har ikke afgørende betydning for modellens karakter, men er stadig relevant for den fulde beskrivelse af modellen. Nedenfor introduceres modellerne nærmere.

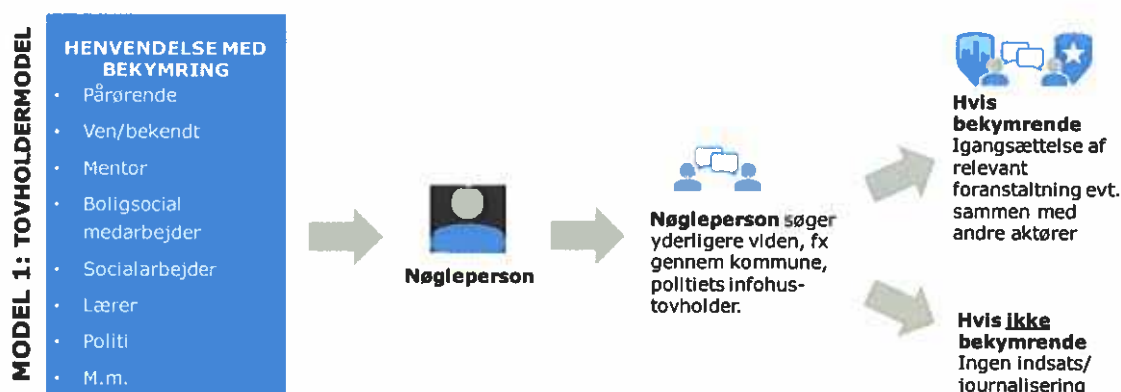
8.3.1 Model 1: Tovholdermodellen

Forankring og samarbejde: I tovholdermodellen er det den udpegede tovholder for radikaliseringsindsatsen, der fungerer som indgang til og koordinator for modtagelse og vurdering af bekymringer om radikalisering. Denne person deltager typisk i SSP-samarbejdet, men kan også være forankret andetsteds i kommunen. Personen repræsenterer kommunen i det regionale infohus og er typisk koordinator eller skribent på udarbejdelsen af den kommunale handlingsplan. Personen er gerne medarbejder, fx SSP-konsulent eller konsulent i anden kommunal afdeling, men kan også være udpeget på ledelsesniveau og kan fx være den lokale SSP-chef. Politiets tovholder er gerne en tæt samarbejdspartner for den kommunale tovholder, særligt når der er tale om sager af mere alvorlig karakter, og vedkommende støtter op om sagens vurdering og den løbende opfølgning.

Når tovholderen er en medarbejder, er det typisk tovholderens nærmeste leder, der fungerer som ledelsesansvarlig på feltet og kan inddrage andre ledelsesrepræsentanter fra kommunen, såfremt det er nødvendigt. Dette sker typisk ad hoc. Der er med andre ord ikke nedsat en fast styregruppe på ledelsesniveau på radikaliseringsfeltet. Ledelsen inddrages bilateralt af tovholder eller andre fagprofessionelle i den konkrete sag efter behov. Det sker typisk i forlængelse af den praksis, der i øvrigt gør sig gældende i den pågældende kommune.

Der er udformet en overordnet handlingsplan på feltet, som det administrative ledelsesniveau og evt. det politiske niveau har godkendt. Handlingsplanen er ofte del af en bredere strategi, fx på det kriminalpræventive felt, men kan også tage form af en særskilt strategi for radikaliseringsindsatsen. Der er typisk ingen fast kadence for opdatering af planen eller orientering af det administrative ledelsesniveau om indsatsens fremdrift.

Figur 16: Tovholdermodellen



Arbejdsgange: En bekymring om ekstremisme og radikalisering, fx en henvendelse fra en pårørende, mentor, lærer eller andre, der har en relation til borgeren, vil i denne model typisk finde vej til tovholderen for indsatsen. Denne nøgleperson vil herefter være ansvarlig for indhentning af nærmere information om borgeren og den pågældende bekymring. Det sker typisk via en ikke-

formaliseret tilgang, hvor nøglepersonen med afsæt i sit uformelle netværk blandt andre fagprofessionelle i kommunen kan afsøge information gennem telefonopkald, hjemmebesøg eller anden kontakt med borgeren/pårørende eller gennem møde eller dialog med andre relevante fagprofessionelle eller samle videre information eller få sparring fra politiets infohus-tovholder. Tovholdere kan også anvende eksisterende fora, fx ugemøder i SSP-regi for at kvalificere sagen nærmere i regi af § 115.

Hvis der vurderes at være grund til bekymring om radikalisering, kan tovholderen afhængig af bekymringsgraden understøtte, at der gennem kommunens ordinære og evt. specialiserede tilbud på feltet igangsættes den nødvendige indsats. Ofte vil tovholderen være i kontakt med andre fagprofessionelle med henblik på at igangsætte og følge op på en sådan indsats. Såfremt nøglepersonen ikke finder anledning til bekymring, igangsættes der ikke en indsats. Det er tovholderen, der står for opfølgning på indsatsen, men typisk rummer denne model ikke fastsatte succeskriterier for indsatsen. Modellen kan omfatte en basal registrering af radikaliseringsager, men i øvrigt sker dokumentation af indsatserne typisk i forlængelse af den ordinære indsats, hvor sagen er forankret, fx dokumenteret i myndighedsafdelingens journaliseringssystemer, i regi af SSP eller i politiets registre mv.

Det er typisk i små eller mellemstore kommuner, hvor udfordringen med radikalisering er begrænset, at denne model har været gældende.

- 8.3.2 Model 2: Det tværgående samarbejdsforum i Infohus Kommune, der sammentræder ad hoc *Forankring og samarbejde*: I denne model arbejder kommunen med en organisering, hvor en tværfaglig arbejdsgruppe behandler indkomne bekymringshenvendelser. Modellen adskiller sig fra tovholdermodellen ved en større grad af institutionalisering af indsatsens organisering. Modellen benævnes forskelligt i kommunerne.

Det tværgående samarbejdsforum er typisk sammensat af en fast kreds af deltagere, gerne SSP-koordinatoren og en repræsentant fra familie- eller socialafdelingen, børne- og ungeområdet, jobcenter og politiet. Til infohus-møder kan der på ad hoc-basis indkaldes andre relevante aktører eller fagprofessionelle til drøftelsen af en konkret sag. Det er fx repræsentanter fra PSP, integrationsafdelingen, kriminalforsorgen, klub- eller gadeplansindsatsen mv., der kan inddrages.

Det tværgående samarbejdsforum mødes ikke med fast kadence, men sammenkaldes, når der er en konkret bekymring eller sag om radikalisering, som der er behov for at drøfte. Der er ikke nedsat en separat styregruppe på ledelsesniveau, men relevante ledere kan inddrages efter behov eller indgår fast i arbejdsgruppens møder.

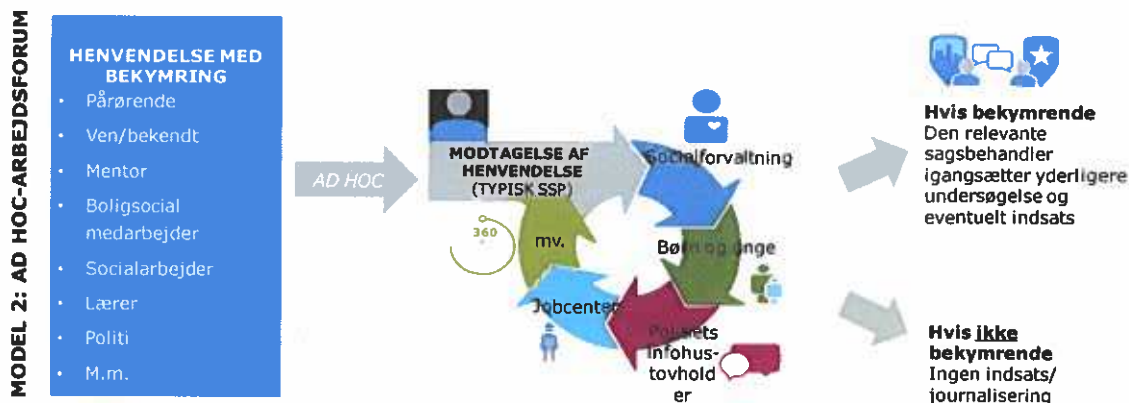
Det koordinerende mandat kan være forankret forskelligt, fx i regi af SSP, politiet, en kommunal myndighedsaktør eller et samarbejde mellem nogle af disse aktører.

Der er typisk udarbejdet en handlingsplan eller strategi for indsatsen, der er ledelsesmæssigt og ofte politisk godkendt. Handlingsplanen kan evt. være en del af en bredere strategi, fx på det kriminalpræventive felt. Den administrative ledelse orienteres i nogle tilfælde – i så fald ofte med længerevarende mellemrum, fx årligt – om planens implementering og fremdrift. Alternativt holdes ledelsesniveauet orienteret gennem repræsentation og deltagelse i arbejdsgruppen.

Arbejdsgange: Bekymringshenvendelser vil i denne model kunne modtages via alle deltagere i det Infohus Kommune. Når henvendelsen er modtaget, sammentræder gruppen efter fast procedure til drøftelse af sagen. Modellen adskiller sig dermed også fra tovholdermodellen ved en større grad af formalisering af arbejdsgangene. Sagen belyses ikke, ved at en enkelt medarbejder søger yderligere viden om borgeren via bilateral henvendelse til andre relevante aktører, men

gennem en drøftelse og kvalificering i et fast etableret forum. Dette er illustreret i nedenstående figur.

Figur 17: Et tværgående samarbejdsforum, der sammentræder ad hoc



På møderne drøftes og kvalificeres bekymringen i regi af retsplejelovens § 115, og der afsøges viden om borgeren via arbejdsgruppens medlemmer. Der tages evt. også kontakt til borgeren eller borgerens netværk allerede på dette indledende stadie.

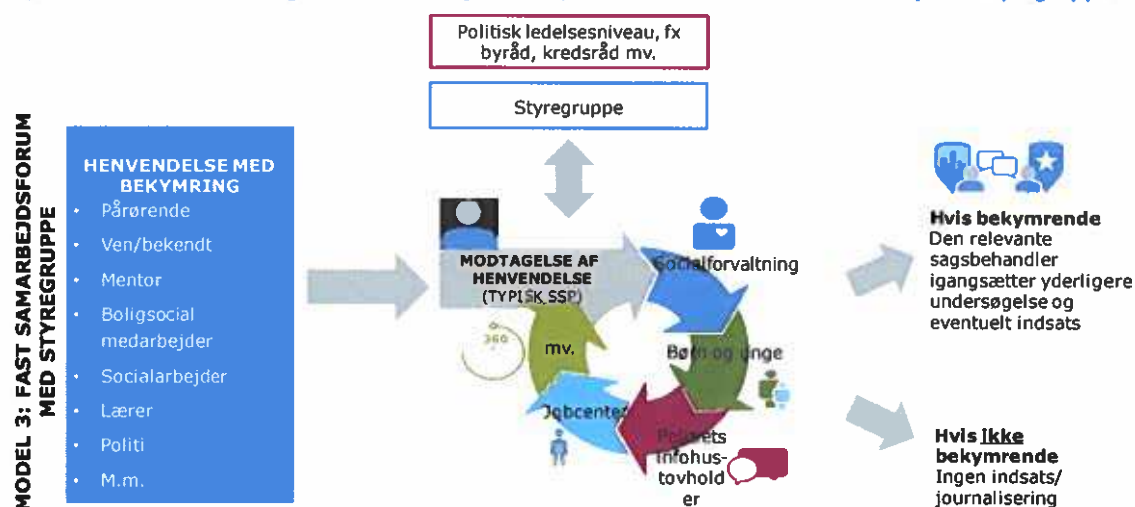
På samme vis som i model 1 igangsættes der en indsats, hvis bekymringen findes begrundet. Indsatsen udformes efter en konkret individuel vurdering af borgerens behov. Det aftales på mødet, hvordan der følges op på borgerens sag og virkningen af den igangsatte indsats. Sagerne registreres og journaliseres enten i regi af kommunens almindelige praksis, der gør sig gældende i den konkrete afdeling, hvor sagen er forankret, og/eller i regi af et særskilt register for radikaliseringssager (se kapitel 7 om registrering).

Det er typisk i regi af små eller mellemstore kommuner med en vis mængde sager eller bekymringer på radikaliseringsfeltet, at denne model er identificeret i kortlægningen.

8.3.3 Model 3: Tværgående samarbejdsforum i Infohus Kommune, der sammentræder fast

Forankring og samarbejde: Model 3 udgør en endnu større institutionalisering og formalisering af samarbejdet. Her er der ligeledes nedsat et fast tværgående arbejdsforum, men dette har i modsætning til forummet i model 2 en fast mødekadence og en separat nedsat styregruppe. Delta-gerkredsen svarer til model 2, ligesom der også her er mulighed for at indkalde deltagere ad hoc. På de faste møder drøftes indkomne bekymringer, og der følges op på de igangsatte sager. Det tværfaglige samarbejde om sager sker i regi af § 115. Modellen benævnes forskelligt i kommunerne.

Figur 18: Model 3: Et tværgående samarbejdsforum, der sammentræder fast med separat styregruppe



Der er nedsat en separat styregruppe med ledelsesrepræsentanter tilsvarende deltagelsen af aktører i den tværgående arbejdsgruppe. Styregruppen kan drøfte særligt alvorlige sager og i øvrigt følge indsatsen mere overordnet, fx i forhold til antallet af sager, deres fremdrift, vurdering af succes mv.

Handlingsplan udarbejdes i arbejdsgruppen, indstilles til drøftelse i styregruppen og drøftes og vedtages efterfølgende på politisk niveau, fx i det relevante politiske udvalg (typisk det politiske udvalg, der modsvarer den enhed, hvor det koordinerende mandat er forankret), det overordnede byråd og/eller i det regionale kredsråd. En udvalgt gruppe af politikere kan desuden opdateres løbende om antallet af sager og deres fremdrift.

Tilsvarende de andre modeller kan denne model være forankret enten i SSP-regi, i en kommunal myndighedsafdeling eller i enkelte tilfælde hos politiet.

Arbejdsgange: Der er typisk tale om en ret høj grad af formalisering af arbejdsgange: Der er udarbejdet en klar procedure for at forberede og drøfte den indledende bekymringshenvendelse og vurderingen heraf, ligesom der er fastsat klare kriterier for vurdering i forhold til bekymringsgrad i radikaliseringsøjemed og dermed beslutning om den eventuelle efterfølgende indsats eller visitering til anden kommunal enhed. Der dokumenteres typisk systematisk fra møderne, ofte i et særskilt registreringssystem.

Det er især kommuner med mange bekymringshenvendelser og sagsforløb, der har etableret en fast mødekadence for en tværfaglig arbejdsgruppe for forebyggelse af ekstremisme og nedsat en separat styregruppe.

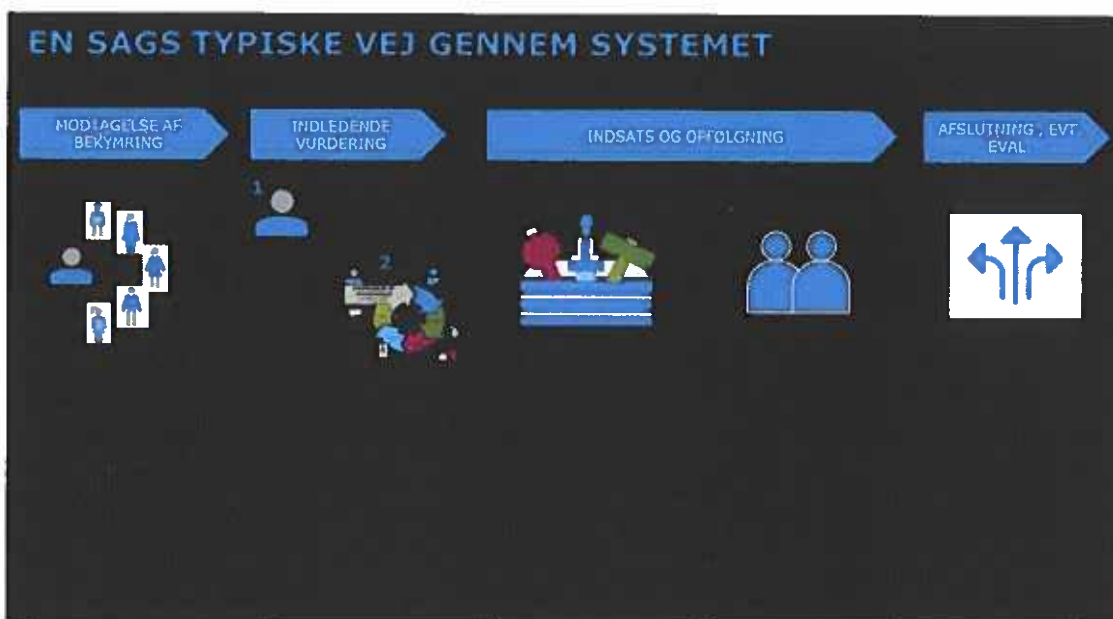
På tværs af de forskellige praksismodeller kan man udskille et typisk forløb for bekymringshenvendelsens og sagens "vej" gennem systemet, som det aktuelt ser ud i kommunerne. I det følgende afsnit udfolder vi dette nærmere. Der er ikke tale om en *best practice*-fremstilling i betydningen af, hvordan forløbet mest optimalt ville se ud.

8.4 En sags typiske vej igennem det kommunale system

Figuren nedenfor viser det typiske forløb gennem systemet; hvordan bekymringshenvendelsen modtages, behandles, vurderes og visiteres, samt hvilke metoder og indsatser der iværksættes i

sagsbehandling og opfølgning. Igen skal det bemærkes, at figuren afspejler en idealtypisk fremstilling af den kommunale indsats til forebyggelse af radikalisering. Der vil således være kommuner, der har andre arbejdsgange på feltet.

Figur 19: En bekymringshenvendelses typiske vej igennem det kommunale system



A: Modtagelse af bekymringshenvendelse

Bekymringshenvendelser kommer fra flere forskellige kilder. Henvendelserne kan komme fra både pårørende, venner/bekendte, mentorer, boligsociale medarbejdere, fagprofessionelle fra andre afdelinger i kommunen, lærere, politiet, andre kommuner mv. Henvendelsen vil typisk finde vej til medlemmer af Infohus Kommune eller tovholderen for forebyggelsesindsatsen i kommunen – enten via den pågældende person, der er bekymret, eller via andre enheder/personer i kommunen, der via deres arbejde har modtaget bekymringshenvendelsen. Bekymringerne kan være af meget forskelligartet karakter og kan tage afsæt i alt fra helt tidlige bekymringstegn til alvorlige bekymringstegn med behov for akut og øjeblikkelig handling (se også kapitlet om sagsgennemgang).

B: Indledende vurdering

Den indledende vurdering af bekymringshenvendelsen er afgørende for beslutningen om, hvorvidt der skal iværksættes en egentlig forebyggende indsats (sag) om ekstremisme og radikalisering, eller om det i højere grad handler om bekymring om fx trivsel. Den indledende vurdering sker via indhentning af viden og kvalificering af bekymringshenvendelsen, hvilket enten foregår via en koordinerende tovholder (model 1 fra foregående afsnit), der kontakter relevante aktører, eller via den tværfaglige arbejdsgruppe, hvor sagen vurderes og kvalificeres inden for den tværfaglige arbejdsgruppe (model 2 eller model 3 fra foregående afsnit). Vurdering og behandling af sagen sker inden for retsplejelovens § 115.

Politiets tovholder i infohuset spiller typisk en vigtig rolle i denne indledende kvalificering. I nogle tilfælde, når der er tale om bekymringer modtaget af kommunale fagprofessionelle, foretager kommunen internt en vurdering og inddrager alene politiets tovholder, når bekymringen er af

mere alvorlig karakter. I andre kommuner inddrages politiets infohus-tovholder som udgangspunkt, og den indledende kvalificering foregår altid i fællesskab. Det skal understreges, at samarbejdet om udredning af bekymringshenvendelser alene finder sted bilateralt mellem kommunen og politiet. I forlængelse af retsplejelovens § 115 inddrages den bredere kreds af kommuner fra det regionale infohus ikke i den enkelte vurdering af bekymringer eller sager.

Nogle, men langt fra alle, kommuner arbejder med klare kriterier for vurdering af bekymringshenvendelser og visitering af sager inden for radikaliseringsfeltet. I mange kommuner er en sådan screenings- og vurderingspraksis dog ikke udviklet konkret for radikaliseringsbekymringer.

Hvis bekymringen om radikalisering vurderes begrundet, sammensættes der en indsats efter de konkrete behov hos individet. Det kan være en indsats af både politifaglig og kommunal karakter (se kapitlet om metoder). Hvis bekymringen ikke vurderes begrundet, afvises den enten helt, eller, såfremt der er grund til bekymring af fx socialfaglig eller kriminalitetsrelateret karakter, henvises videre til relevant aktør i kommunen eller politiet.

C: Indsats og opfølgning: Sagsforløbet

På baggrund af vurderingen og kvalificeringen af bekymringen iværksættes der et sagsforløb i form af en helhedsorienteret indsats, der er skræddersyet til den enkelte borgers behov. Som det er fremgået af kapitel 6, bygger indsatserne i vid udstrækning på tiltag fra den ordinære social- og beskæftigelsesindsats, psykiatri og sundhed, den boligsociale indsats mv. I flere af kommunerne kan dette kombineres med indsatser skræddersyet til radikaliseringsfeltet. Sådanne indsatser kan sammensættes af forskellige indsatser fra enten det opbyggende, foregribende eller indgribende niveau i forebyggelsestrekanten. Det kan også vurderes, hvorvidt tilbud om indsats til borgerens netværk, fx til forældre, søskende, børn eller vennegrupper, er relevant. Se kapitlet om sager og kapitlet om metoder.

Dybdekortlægningen viser, at indsatserne kan have varierende længder, men ofte kan foregå over længere tid, herunder også hen over et udrejseforløb for udrejsesager.

Nogle, men langt fra alle, kommuner har en systematisk praksis med hensyn til opfølgning på sagerne. Det er særligt i model 3, hvor sagsopfølgning sker og dokumenteres efter en fast procedure. Her følges sagerne på den tværfaglige arbejdsgruppes møder, og indsatsen vurderes og justeres løbende. I de øvrige modeller er opfølgning på sagerne mere sporadisk og sker typisk i kontakten mellem de relevante fagprofessionelle med den enkelte sag som udgangspunkt. Ligeledes er det et mindretal af kommunerne, der fastsætter succeskriterier for indsatsen og dermed har grundlag for at vurdere en virkning af indsatserne på tværs af sager.

D: Afslutning og eventuel evaluering

Når bekymringen om radikalisering vurderes at være håndteret og ikke længere er aktuel, afsluttes sagen i regi af radikaliseringsindsatsen. Sagen overgår til andre relevante fagenheder i kommunen, såfremt der fortsat er bekymring om fx social mistroivsel, kriminalitet mv. Derudover vil der være sager, hvor borgeren afbryder forløbet (fx i udrejsesager), og hvor indsatsen i givet fald er sat på hold.

I nogle kommuner, særligt i kommuner, hvor samarbejdet har en høj grad af institutionalisering (model 3), er der etableret en fast procedure for opfølgning på sager, der i første omgang er vurderet afsluttet: Ved de faste møder tages de lukkede sager op efter fx seks måneder eller 12 måneder for at man i det tværgående arbejdsforum i regi af Infohus Kommune kan vurdere, hvorvidt sagen fortsat kan betragtes som lukket.

BILAG 1

METODISK TILGANG

Metodisk har afdækningen i sin opgaveløsning taget afsæt i følgende tre nøgleelementer:

- Breddekortlægning
- Dybdekortlægning
- Valideringsworkshop.

Et overblik over de tre nøgleelementer og de aktiviteter, der indgår heri, er illustreret i nedenstående figur.

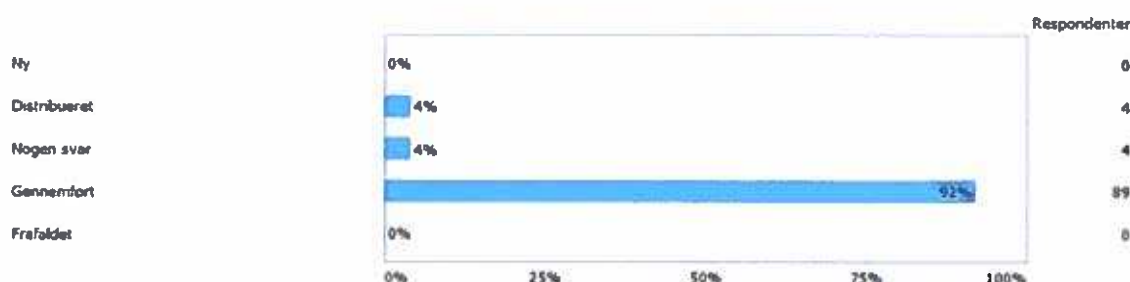
Figur 1 Overblik over nøgleelementer og hovedaktiviteter i dataindsamlingen



Formålet med *breddekortlægningen* har været at opnå et totalbillede af kommunernes indsats med at forebygge ekstremisme og radikalisering i Danmark. Breddekortlægningen består af en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt radikaliseringsstovholdere i alle landets kommuner. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er at breddekortlægge sager og organiseringen i kommunerne med henblik på at skabe et overblik over sagsregistrering, sagshåndtering, anvendte metoder og praksisformer for organisering på tværs af landets 98 kommuner. Breddekortlægningen sigter mod at skabe et overblik over kommunernes generelle erfaringer og håndtering af sager, der har vedrørt radikaliserings- og ekstremismebekymringer.

I alt har 92 pct. af landets kommuner deltaget i spørgeskemaundersøgelsen. Det svarer til, at 89 kommuner har besvaret spørgeskemaet, hvilket figuren nedenfor illustrerer. Af figuren fremgår det, at 4 pct. af kommunerne delvist har besvaret spørgeskemaet, mens 4 pct. af kommunerne har modtaget spørgeskemaet uden at åbne det (distribueret). I dataanalysen har vi valgt kun at medregne kommuner, der har besvaret *hele* spørgeskemaet. Det betyder, at breddekortlægningens resultater udelukkende er baseret på data fra i alt 89 kommuner i Danmark, som har besvaret alle spørgsmål.

Figur 2: Overblik over besvarelser



Spørgeskemaet er som nævnt blevet modtaget af radikaliseringsstovholdere i de forskellige kommuner. Flere af radikaliseringsstovholderne fortæller, at de i praksis har valgt at besvare spørgeskemaet i tæt samarbejde med andre relevante medarbejdere fra samme kommune. Spørgeskemaet berører forskellige temaer inden for radikaliseringsforebyggelse, og løbende sparring med forskellige fagprofessionelle har for nogle af radikaliseringsstovholderne været nødvendigt for at besvare spørgeskemaet fyldestgørende. Andre kommuner har i stedet valgt at besvare spørgeskemaet i fællesskab i en koordineringsgruppe, hvor de har printet spørgeskemaet og drøftet alle spørgsmål i fællesskab. Herefter har én person afleveret gruppens besvarelse i spørgeskemaet på nettet. Vi anser kommunernes måde at besvare spørgeskemaet på i fællesskab som en styrke ved breddekortlægningen, da besvarelsene dermed afspejler flere fagprofessionelles erfaringer med, kendskab til og viden om radikaliseringsforebyggelsen i den konkrete kommune.

Det har ikke været en del af kortlægningens opdrag at opgøre antallet af sager på feltet. Dog har spørgeskemaet indeholdt et spørgsmål, hvor kommunerne er blevet bedt om at angive et estimat af, hvor mange sager de haft inden for fire adskilte sagstyper. Der er ikke afleveret detaljeret på dette i rapporten af to årsager: Dels har kommunernes tilbagemelding været, at de ikke kan angive et præcist estimat for antallet af sager, da registrering på feltet ikke er systematisk. Dels forstår kommunerne ekstremisme og radikalisering forskelligt, og en eventuel talopgørelse ville derfor ikke være sammenlignelig på tværs af kommunerne. Se også kapitel 1.4 om centrale forbehold.

Dybdekortlægningen sigter mod at opnå en dybdegående forståelse af de forhold, der er observeret i breddekortlægningen, og de opfattelser og tolkninger, der gør sig gældende på tværs af aktører og ikke mindst de hæmmende og fremmende faktorer, som medarbejderne oplever i arbejdet med at forebygge ekstremisme og radikalisering i kommunerne. Dybdekortlægningen består af to dele: Casebesøg i et antal udvalgte kommuner og en journalanalyse/gennemgang af 38 sager i kommunerne.

Første del af dybdekortlægningen består af *casebesøg* i de udvalgte kommuner. Formålet med casebesøgene er at få en dybdegående indsigt i kommunernes erfaringer med radikaliseringsforebyggelsen, herunder at forstå deres oplevelser med at håndtere, registrere og samarbejde om de bekymringssager, som kommunen får indberetninger om. Casekommunerne er udvalgt med henblik på at sikre spredning på tværs af kommunernes erfaring med feltet, dets størrelse, geografiske placering, sagstyper i kommunen samt variation i organisering og samarbejdsformer.

Casebesøgene tager form af workshops, hvor forskellige relevante aktører i radikaliseringsforebyggelsen deltager. Deltagerne varierer fra casebesøg til casebesøg, men som oftest er politiet, SSP og repræsentanter for forskellige kommunale forvaltningssenheder repræsenteret. Vi har til casebesøgene forsøgt at sammensætte interviewpersoner med forskellige fagprofessionelle baggrunde for at få et realistisk og retvisende billede af indsatsen til forebyggelse af radikalisering i kommunerne.

Dybdekortlægningen har desuden omfattet en journalanalyse af konkrete sager indsamlet fra kommunerne, hvor i alt 38 cases er blevet gennemgået og analyseret. Formålet med journalanalysen er at få et dybdegående indblik i, hvordan kommunerne har håndteret forskellige sager, hvor de har været bekymrede for ekstremisme og radikalisering. De 38 sager, der er gennemgået, er udvalgt med henblik på at skabe variation i sagstyper, køn, alder, etnicitet, kulturel baggrund, uddannelse, sundhedsforhold mv. Journalanalysen giver indblik i borgernes personkarakteristika, bekymringens veje ind i kommunen, kommunens arbejdsgang i forbindelse med sagen og kommunens vurdering af en potentiel indsats. Ud af de 38 sager er der udvalgt 10 sager, der indgår i en casesamling, der tager form af et inspirationskatalog til fagprofessionelle, der arbejder med at forebygge radikalisering og sagshåndtering i kommunerne. Tabellen nedenfor illustrerer de udvælgelseskriterier, de 10 cases er udvalgt ud fra.

Figur 3: Udvælgelseskriterier til casesamling

Udvælgelseskriterier til casesamling	
	Forskellig bekymringsgrad og karakter
	Borgerens køn, alder, socioøkonomiske baggrund mv.
	Former for ekstremisme
	Indsatser, metoder, virkning/læring

Det sidste nøgleelement i kortlægningen omfatter en *valideringsworkshop*. I valideringsworkshoppen deltager repræsentanter fra de kommuner, der har deltaget som casekommuner. Formålet med valideringsworkshoppen er at validere de foreløbige resultater på baggrund af interviewpersonernes respons og erfaringer. Derudover er formålet at skabe rum for, at de deltagende kommuner på tværs kan blive inspireret og dele erfaringer med repræsentanterne fra de øvrige kommuner. Til valideringsworkshoppen er deltagerne med til at kvalificere de analytiske konklusioner, og de er endvidere med til at præge slutproduktet i forhold til at sætte ord på, hvad de fremadrettet har brug for, med afsæt i den viden, kortlægningen har frembragt. Valideringsworkshoppen er gennemført som afsluttende aktivitet i dataindsamlingen.