

Til
Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme

Dokumenttype
Rapport

Dato
April, 2018

KORTLÆGNING AF KOMMUNERNES INDSATS MED FOREBYGGELSE AF EKSTREMISME OG RADIKALISERING



RAMBOLL

INDHOLD

1.	INDLEDNING	5	
1.1	Baggrund for kortlægningen	5	
1.2	Formål med kortlægningen	6	
1.2.1	Tilgang til kortlægning af sager	7	
1.3	Metodisk tilgang i kortlægningen	8	
1.4	Centrale forbehold	9	
1.5	Læsevejledning	10	
2.	HOVEDKONKLUSIONER	11	
3.	FORSTÅELSE AF EKSTREMISME OG RADIKALISERING	15	
3.1	Forståelse af ekstremisme og radikalisering blandt de fagprofessionelle	15	15
3.2	Implikationer for den kommunale praksis	16	
4.	SAGER PÅ TVÆRS AF LANDET	18	
4.1	Andelen af kommuner, som har håndteret sager	18	
4.2	Forskellige former for ekstremisme	19	
4.3	Overdragelse af sager til politiet	20	
4.4	Alder	21	
4.5	Sager håndteret inden for og uden for myndighedsområdet	22	
4.6	Radikalisering i et bredere sagskompleks	23	
5.	EN KARAKTERISTIK AF SAGERNE I KOMMUNERNE	25	
5.1	Borgerens "profil"	26	
5.2	Ekstremistisk miljø	28	
5.3	Individ- eller grupperettede sager	29	
5.4	Bekymringstegn ved radikalisering	29	
6.	TILBUD OG INDSATSER	32	
6.1	Indsatser og tilbud på feltet	32	
6.2	Tilbud i den konkrete sagsbehandling	34	
6.3	Kombinerede indsatser	36	
6.4	Barrierer og drivkræfter i anvendelsen af metoder og foranstaltninger	37	37
6.5	Hvornår er en indsats en succes?	39	
7.	REGISTRERING	41	
7.1	Uklarhed og diversitet i registreringspraksis	41	
7.2	Baggrund for uklarhed med hensyn til registrering	42	
7.2.1	Implikationer	43	
8.	ORGANISERING OG ARBEJDSGANGE	45	
8.1	Strategier og handlingsplaner	45	
8.2	Organisering: forankring og tværfaglige arbejdsgange	46	
8.3	Praksismodeller for organisering	50	
8.3.1	Model 1: Tovholdermodellen	51	
8.3.2	Model 2: Det tværgående samarbejdsforum i Infohus Kommune, der sammentræder ad hoc	52	
8.3.3	Model 3: Tværgående samarbejdsforum i Infohus Kommune, der sammentræder fast	53	
8.4	En sags typiske vej igennem det kommunale system	54	
BILAG 1	57		

BILAG

Bilag 1

Metodisk tilgang

1. INDLEDNING

1.1 Baggrund for kortlægningen

Danmark er generelt et af de trykkest lande i verden, men nylige udfordringer som udrejse til kampzoner, forsøg på planlægning af terrorangreb som eksempelvis i Kundby-sagen eller attentatet ved Krudttønden har skabt øget fokus på behovet for en effektiv forebyggelse af ekstremisme og radikalisering.

Hvad er radikalisering og ekstremisme?

I forlængelse af den nationale handlingsplan for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering (2016) forstås *ekstremisme og radikalisering* i rapporten som følger:

- *Ekstremisme* betegner personer eller grupper, som begår eller søger at legitimere vold eller andre ulovlige handlinger med henvisning til samfundsforhold, de er utilfredse med.
- *Radikalisering* betegner en kortere eller længerevarende proces, hvor en person tilslutter sig ekstremistiske synspunkter eller legitimerer sine handlinger efter ekstremistisk ideologi.

(Kilde: *stopekstremisme.dk*; november 2017)

Der er på den baggrund gennem de senere år i Danmark opbygget den såkaldte "danske forebyggelsesmodel", der dækker den følgende tilgang til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering¹:

- Indsatsen er baseret på et bredt, tværsektorielt myndighedssamarbejde, som involverer både lokale, regionale og nationale myndigheder.
- Det forebyggende arbejde varetages og begrundes i både sikkerhedsmæssige og sociale rationaler. De centrale begrundelser for at iværksætte forebyggende tiltag findes således i straffeloven (risiko for terror og andre ulovlige handlinger), den sociale lovgivning (sikring af borgernes trivsel, udvikling og selvstændighed) og skolelovgivningen (målsætninger om gode læringsmiljøer, elevernes trivsel og om at danne eleverne til et samfund med frihed og folkestyre).
- Radikalisering betragtes som en risikoadfærd på lige fod med andre former for risikoadfærd, der kan føre til kriminalitet. I forebyggelsesindsatsen benyttes ofte samme metoder og redskaber som ved andre typer af risikoadfærd, der kendes fra kriminalpræventivt og socialt arbejde.
- Forebyggelsen af ekstremisme og radikalisering er baseret på en helhedsorienteret tilgang, hvor der arbejdes med forskellige typer af indsatser, der er sammensat ud fra behovet i den konkrete situation. Når det kommer til indsatser, har man i dansk kontekst typisk talt om et indgribende, foregribende og opbyggende indsatsniveau, der er illustreret i den såkaldte "forebyggelsestrekanter", jf. boksen nedenfor.

På lokalt niveau er indsatsen forankret i en tovholder i kommunerne, typisk placeret i SSP-samarbejdet², ligesom der på regionalt plan er etableret et samarbejde mellem kommune og politi i form af de såkaldte infohuse. Infohusene er forankret i landets 12 politikredse³ og danner

¹Jf. Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme, www.stopekstremisme.dk samt den danske handlingsplan for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering (2016).

² SSP er et lokalt samarbejde mellem Skole, Socialforvaltning og Politi om forebyggelse af kriminalitet. SSP-samarbejdet hviler på retsplejelovens § 115.

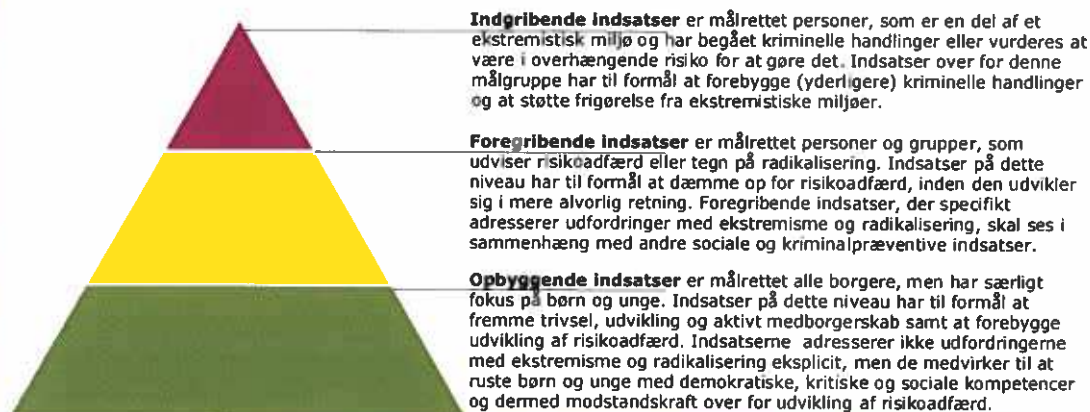
³ I Danmark findes i alt 12 infohuse, som er forankret i de 12 politikredse, der er hhv. Nordjylland, Østjylland, Midt- og Vestjylland, Sydøstjylland, Syd- og Sønderjylland, Fyn, Sydsjælland, Midt- og Vestsjælland, Nordsjælland, Vestegnen, København og Bornholm.

ramme for et samarbejde mellem politi og politikredsens kommuner. Infohusene fungerer som et videndelingsforum, hvor udfordringer og metoder vedrørende forebyggelse af ekstremisme drøftes mellem politi og kommuner. Endvidere er der i regi af infohusene et bilateralt samarbejde mellem politi og den enkelte kommune i forhold til at udrede bekymringshenvendelser og håndtere de konkrete sager om radikalisering mv. i den pågældende kommune⁴. Dette bilaterale samarbejde betegnes i rapporten som "Infohus Kommune".

Forebyggelsestrekanten

Forebyggelsestrekanten er opbygget af tre niveauer: 1: Et opbyggende niveau med indsatser målrettet alle borgere med henblik på at opbygge trivsel, medborgerskab og resiliens og dermed forebygge udvikling af risikoadfærd. 2: Et foregribende niveau, der danner ramme om indsatser, der tager hånd om risikoadfærd blandt personer, der udviser bekymringstegn på radikalisering. 3: Et indgribende niveau, hvor indsatser er målrettet borgere, som er en del af et ekstremistisk miljø og har begået kriminelle handlinger eller er tæt på det.

Forebyggelsestrekanten anvendes i kortlægningen som en ramme for at kategorisere enkeltindsatser. I en konkret sag kan den mest hensigtsmæssige indsats sammensættes af enkeltindsatser fra et eller flere forskellige niveauer i forebyggelsestrekanten – evt. samtidigt eller over et længere sagsforløb. Forebyggelsestrekanten anses ikke som værende hensigtsmæssig som ramme for at kategorisere konkrete sager på et bestemt bekymringsniveau, da den samme sag kan have bekymringstegn af forskellig karakter og alvor på samme tid.



1.2 Formål med kortlægningen

Den lokale indsats i kommunerne til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering er endnu forholdsvis ny, og på den baggrund har nærværende kortlægning til hensigt at skabe et overblik over den kommunale indsats på feltet. I forlængelse heraf skal kortlægningen bidrage til at opbygge fælles viden om feltet og samtidig understøtte en systematisk praksis med hensyn til udredning og håndtering af bekymringer og sager vedr. ekstremisme og radikalisering i kommunerne.

Konkret har rapporten til formål at tilvejebringe:

- Viden om karakter og type af sager i de sidste tre år i regi af den kommunale indsats.
- Et indblik i de tilbud og indsatser, der anvendes nationalt og lokalt i forebyggelsesarbejdet.

⁴ Dette samarbejde om sagsbehandling baserer sig blandt andet på retsplejelovens § 115 om deling af oplysninger for at forebygge kriminalitet.

- Viden om samarbejdsflader og organisering internt i kommunerne samt med eksterne aktører som fx politiet.

Kortlægningen er gennemført på opdrag af Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme⁵ (fremadrettet betegnet centeret) i 2017.

Følgende centrale begreber anvendes i rapporten:

- En *bekymringshenvendelse* betegner den indledende bekymring om radikalisering, der modtages, og hvor der sker en udredning af henvendelsen.
- En *sag* betegner i rapporten det forløb eller den indsats, der iværksættes i forbindelse med en konkret bekymring om radikalisering⁶, hvor der efter en indledende udredning af henvendelsen vurderes at være grundlag for videre handling eller opfølgning.
- Bekymringshenvendelser og sager kan tage afsæt i et bredt spektrum af *bekymringstegn*⁷, fra bekymringstegn af alvorlig karakter, fx at en borger udviser interesse for udrejse til kampzoner, til bekymringstegn af mindre alvorlig karakter, som fx deltagelse i møder eller begivenheder med ekstremistiske budskaber, opsøge hjemmesider med ekstremistiske budskaber, anvende totalitære symboler mv. Bekymringstegn på radikalisering indgår i den konkrete sag oftest i et bredere kompleks af bekymringstegn af social eller kriminalpræventiv karakter.

1.2.1 Tilgang til kortlægning af sager

Viden fra tidligere analyser og evalueringer af den danske forebyggelsesindsats og sager inden for den danske forebyggelsesindsats⁸ peger på, at bekymringer om og indsatser til forebyggelse af radikalisering i kommunalt regi er yderst forskelligartede, både hvad angår borgerens profil, bekymringens karakter, bekymringsgraden, de aktører, der er involveret i indsatsen, og typen af indsatser, der iværksættes. Eksisterende viden⁹ peger tilsvarende på, at de fagprofessionelle i kommunerne ikke nødvendigvis forstår begreberne ekstremisme og radikalisering ens, ligesom det i mange tilfælde er til diskussion, hvorvidt og hvornår der er tale om en sag. Tilsvarende er der på feltet ikke en entydig dokumentations- og registreringspraksis.

For på den baggrund at tegne et så fyldestgørende billede som muligt af de sager, der findes i regi af forebyggelse af ekstremisme og radikalisering i kommunerne, har kortlægningen tilstræbt at afdække sager i bredest forstand, herunder:

- Sager med forskellige borgerprofiler, ift. køn, alder, familiemæssig og socioøkonomisk baggrund mv.
- Sager af forskellig bekymringsgrad
- Sager, der udspringer af forskellige ekstremistiske miljøer, herunder højreekstremisme, venstreekstremisme eller ekstrem islamisme
- Sager forankret forskelligt i kommunerne, herunder sager, der er forankret i myndighedsregi, fx i regi af social- og familieafdelinger, børne- og ungeafdelinger, jobcenteret mv., såvel som forankret uden for myndighedsregi, fx i regi af SSP-samarbejdet, som omhandler gadeplansindsats og klubber mv. Se boks nedenfor.

⁵ Centeret hører under Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI).

⁶ Der refereres gennem rapporten for nemheds skyld til sager med bekymring om radikalisering og ekstremisme som "sager med bekymring om radikalisering" eller "sager inden for radikaliseringsområdet".

⁷ Jf. Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme, stopekstremisme.dk: <https://stopekstremisme.dk/er-du-bekymret/hvilke-tegn-skal-du-vaere-opmaerksom-pa>.

⁸ Se fx Ankestyrelsens 20 sager om unge formodet udrejst til væbnet konflikt (2015); Cowis "Evaluering af regeringens handlingsplan. En tryk og fælles fremtid" (2014) og Cowis "Midtvejsevaluering af regeringens handlingsplan. En tryk og fælles fremtid" (2011).

⁹ Jf. erfaring og analyser fra andre opgaver, Rambøll har udført: Fx Implementeringsstøtte til det Nationale Korps af Mentorere og Forældrecoaches til Forebyggelse af Ekstremisme og Radikalisering for NCFE (2015-pågående) og Facilitering af strategi og arbejds-gange for danske kommuner for NCFE (2016). Dette indikeres tilsvarende af Ann-Sophie Hemmingsen, DIIS: An Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization (2015).

- Sager, hvor radikaliseringsbekymringen i større eller mindre grad er drivende for det samlede bekymringskompleks. I kortlægningen skelnes der mellem *primære radikaliseringssager*, hvor radikaliseringsbekymringen er den primære og drivende bekymring, og *ikke-primære radikaliseringssager*, hvor radikalisering er en del af et bredere bekymringskompleks, hvor andre bekymringsaspekter, fx mistrivsel, kriminalitet, psykisk sygdom mv., er drivende for sagen.

Forståelse af aktører inden for myndighedsområdet og uden for myndighedsområdet

Aktører inden for *myndighedsområdet* betegner i rapporten overordnet den offentlige forvaltningsenhed. Personer, der arbejder inden for den offentlige forvaltningsenhed, har efter delegation kompetence til at træffe afgørelser. Det betyder, at disse medarbejdere udøver deres arbejde i henhold til lovregler eller bestemmelser, der er fastsat med hjemmel i lov, og er juridiske personer, der kan pålægges erstatnings- og strafansvar. Relevante aktører inden for myndighedsområdet er fx politiet, styrelser, kommunale forvaltningsenheder inden for beskæftigelsesområdet, integrationsområdet, børne- og ungeområdet, social- og familieområdet mv.

Aktører *uden for myndighedsområdet* betegner i rapporten aktører ansat i kommunen, der ikke har samme juridiske kompetence til at pålægge borgere erstatnings- og strafansvar, fx aktører inden for SSP-samarbejdet i regi af gadeplansindsats, klubber mv.

Det har med opgaven ikke været formålet at lave en udtømmende kortlægning af antallet af sager på radikaliseringsområdet i de danske kommuner, men at kortlægge karakteren af de sager, metoder, tiltag, organisering, forankring og arbejdsgange, der aktuelt gør sig gældende i de danske kommuner. Samtidig har dataindsamlingen til rapporten også understreget, at en sådan kortlægning af antallet af sager ikke ville have været mulig på dette tidspunkt, blandt andet fordi der aktuelt ikke er en stringent praksis med hensyn til registrering af sager i kommunerne, og fordi de fagprofessionelle i kommunerne ikke forstår ekstremisme og radikalisering helt på samme måde (se også afsnit 1.4).

1.3 Metodisk tilgang i kortlægningen

For at sikre, at kortlægningen indfanger kompleksiteten på feltet, i både bredden og dybden, har kortlægningen metodisk taget afsæt i en flerleddet tilgang:

- Indledende *deskresearch* har sikret, at kortlægningen tager afsæt i den mest aktuelle viden.
- Herefter har en *breddekortlægning* haft fokus på at afdække, hvordan indsatsen til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering tager sig ud på landsplan.
- Parallelt har *dybdekortlægningen* sikret en dyb, nuanceret viden om en række sager i kommunerne, herunder organisering og arbejdsgange, som det aktuelt tager sig ud i den kommunale praksis.
- Endelig er resultater *valideret* gennem en workshop med udvalgte kommuner.

Den metodiske tilgang er illustreret i nedenstående figur.

Figur 1: Kortlægningens metodiske tilgang



Breddekortlægningen er gennemført gennem en national spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets 98 kommuner. Heraf har 89 besvaret spørgeskemaet, hvilket giver en samlet svarprocent på 92 pct. Det sikrer et særdeles solidt datagrundlag for at beskrive feltet i bredden.

I dybdekortlægningen har Rambøll gennemgået 38 sager i udvalgte kommuner med henblik på at afdække indsatser, sagsforløb og aktører, der indgår i den konkrete sagsbehandling. Derudover er der foretaget dybdegående interviews og afholdt workshops med centrale kommunale aktører i seks kommuner for at afdække organisering og arbejdsgange. Disse kommuner er udvalgt på baggrund af den nationale spørgeskemaundersøgelse for at sikre en spredning på tværs af kommunernes størrelse, geografi, sagstype, samarbejdsform og erfaringer på feltet. Afslutningsvis er indledende resultater af kortlægningen præsenteret og valideret med udvalgte kommuner på en valideringsworkshop.

I referencer til sager er relevante fakta, navne mv. anonymiseret for at sikre, at der ikke indgår personhenførbare informationer om borgere og fagprofessionelle i rapporten.

Se bilag 1 for yderligere uddybning af kortlægningens metode.

1.4 Centrale forbehold

Kommunerne har generelt vist stor villighed til at deltage i kortlægningen, og der er opnået en yderst høj deltagelse i dataindsamlingen. Det er positivt for styrken af kortlægningens resultater. Der skal dog gøres opmærksom på følgende forbehold over for rapportens konklusioner:

For det første kan det ikke med sikkerhed siges, at alle sager de sidste tre år har ligget til grund for kommunernes indrapportering i forbindelse med kortlægningen, eller at kommunernes indrapportering er helt sammenlignelig. Det skyldes, dels at de fagprofessionelle i nogen udstrækning forstår ekstremisme og radikalisering forskelligt, og dels at der til en vis grad er tale om en konkret individuel vurdering af den enkelte sag. Tilsvarende har kommunerne ikke nødvendigvis den samme forståelse af "sager" og "bekymringshenvendelser" eller af forskellen mellem sager og bekymringshenvendelser. Det er derfor muligt, at nogle kommuner i forbindelse med bredde-

kortlægningen af sager også har indrapporteret, hvad der i rapporten forstås som bekymringshenvendelser (jf. afsnit 1.2).¹⁰

Hertil kommer, at viden om sagerne ikke systematisk dokumenteres og registreres i den kommunale forvaltning (se kapitel 4), ligesom breddesurveyen er fremsendt til kommunerne via tovholderen i infohuset, der har distribueret den på forskellig vis internt i kommunen.

For det tredje har kommunerne i sagens natur alene indrapporteret informationer om sager, de har kendskab til. Der kan som sådan godt være andre bekymringer i lokalområdet inden for de sidste tre år, som ikke er bragt til den kommunale forvaltnings opmærksomhed. Kortlægningen er således en afdækning af de af kommunernes sager, man på spørgetidspunktet har viden om, der har eksisteret i den kommunale forvaltning inden for de sidste tre år. Tilsvarende afspejler kortlægningen ikke nødvendigvis den reelle størrelse af eller udfordringen med konkrete ekstremistiske miljøer i lokalområdet eller "balancen" mellem forskellige ekstremistiske miljøer, da ikke alle bekymringer konsekvent indrapporteres til kommunen. I sin kerne afspejler kortlægningen de sager, der fylder på spørgetidspunktet.

Endelig er den kommunale praksis forholdsvis forskellig på tværs af kommunerne. De generelle praksismodeller for organisering, der er udviklet med afsæt i dataindsamlingen, skal læses med det forbehold for øje.

Med disse forbehold in mente er det vurderingen, baseret på den indledende validering og fremlæggelse af resultater, at kortlægningens kvalitative karakteristik af sager i de danske kommuner, kommunernes håndtering og iværksættelse af indsatser heraf samt den kommunale organisering på feltet har en høj grad af pålidelighed.

1.5 Læsevejledning

Rapporten over kortlægningens resultater er opbygget som følger:

- Kapitel 1 er indledning og opridser baggrund for kortlægningen.
- Kapitel 2 præsenterer et overblik over hovedkonklusioner, herunder de centrale udfordringer og behov, der er kortlagt. De to første kapitler kan læses samlet som en syntese af kortlægningens resultater.
- Kapitel 3 beskriver forståelsen af ekstremisme og radikalisering, som den aktuelt gør sig gældende blandt de fagprofessionelle i kommunerne.
- Kapitel 4 redegør for, hvor stor en andel af landets kommuner der håndterer sager på området, mens
- Kapitel 5 stiller skarpt på en nuanceret, dybdegående karakteristik af sagerne, herunder hvad der kendetegner de involverede borgere og deres tilknytning til ekstremisme. Sagsgennemgangen foldes nærmere ud i
- Kapitel 6, hvor der redegøres for de tilbud, kommunerne bringer i spil på området. Denne fremstilling af den kommunale sagspraksis fuldendes i
- Kapitel 7, der redegør for registreringspraksis på feltet.
- Kapitel 8 redegør for, hvordan kommunerne i praksis organiserer sig på feltet, og deres strategi og handlingsplaner.

¹⁰ Rapportens forståelse af "sag" og skellet mellem "sag" og "bekymringshenvendelse" har ikke eksplicit været beskrevet i den fremsendte survey.

2. HOVEDKONKLUSIONER

KORTLÆGNINGENS FORMÅL

Kortlægningen af kommunernes indsats til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering har haft til hensigt at skabe et overblik over den kommunale indsats på feltet og i forlængelse heraf opbygge fælles viden og en styrket sagsbehandlingspraksis i Danmark.

Konkret har rapporten til formål at tilvejebringe:

- Viden om karakter og type af sager i de sidste tre år i regi af den kommunale indsats, herunder den forståelse af ekstremisme og radikalisering, der ligger til grund for sagsbehandlingen.
- Et indblik i de metoder, tilbud og indsatser, der anvendes nationalt og lokalt i forebyggelsesarbejdet.
- Viden om samarbejdsflader og organisering internt i kommunerne samt med eksterne aktører som fx politiet.

Helt overordnet peger kortlægningen på, at den kommunale indsats til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering er integreret i den almindelige driftsindsats i kommunerne rettet mod at styrke trivsel og sundhed, inklusion i job og uddannelse og forebyggelse af kriminalitet. Kortlægningen afspejler desuden, at der generelt er etableret et samarbejde mellem kommunerne og politiet på feltet i form af de 12 infohuse i landets politikredse. Den konkrete udformning af indsatsen ser dog forskellig ud på tværs af kommunerne, ligesom der hersker en forskelligartet forståelse af, hvad ekstremisme og radikalisering indebærer. Tilsvarende bringer kommunen en bred og forskelligartet vifte af tilbud og indsatser i spil for at matche de meget forskellige sager, der eksisterer på området. Nedenfor udfoldes disse konklusioner nærmere i en kort opsummering af kortlægningens resultater:

Forståelsen af ekstremisme og radikalisering

Gennem kortlægningen er det blevet tydeligt, at der blandt nogle af de fagprofessionelle i kommunerne hersker en forskelligartet og til tider uklar forståelse af, hvad ekstremisme og radikalisering indebærer. Det gælder både internt mellem fagprofessionelle i den enkelte kommune og på tværs af kommunerne. Mens nogle fagprofessionelle giver udtryk for en begrebsforståelse, der ligger i forlængelse af de definitioner, der gør sig gældende i den nationale handlingsplan til forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering (2016), er der blandt andre fagprofessionelle en uklar forståelse af, hvad ekstremisme og radikalisering indebærer. Blandt andet er der forskellige opfattelser af, hvordan ideologi eller handling spiller sammen, og hvordan begreberne "oversættes" i den konkrete sagsbehandlingspraksis. Herunder hvordan ekstremisme og radikalisering "operationaliseres" i forhold til konkrete bekymringstegn, og hvordan der skelnes mellem en sag og en bekymringshenvendelse.

Dette har flere centrale implikationer:

- Dels visiteres, vurderes, behandles og registreres sager, herunder sager i forhold til bekymringshenvendelser, ikke nødvendigvis på samme måde blandt de fagprofessionelle. Det betyder, at borgerne ikke nødvendigvis tilbydes en ensartet indsats i forskellige kommuner.
- Dels kan en forskelligartet begrebsforståelse være en barriere for læring og erfaringsdeling mellem de fagprofessionelle.
- Endelig er det svært at sikre klart overblik over antallet og karakteren af sager på feltet, når de fagprofessionelle i kommunerne ikke nødvendigvis forstår ekstremisme og radikalisering på samme måde.

På den baggrund peger kortlægningen på et behov for at udvikle en mere nuanceret og præcis begrebsforståelse til de fagprofessionelle, der konkretiserer, hvordan begreberne ekstremisme og radikalisering "oversættes" i den konkrete sagsbehandlingspraksis, fx i forhold til konkrete bekymringstegn eller i forhold til en mere stringent praksis for at skelne mellem en bekymringshenvendelse og en sag. Desuden indikerer kortlægningens resultater et behov for fortsat – og i forlængelse af Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremismes eksisterende initiativer på feltet – at kompetenceopbygge de fagprofessionelle med hensyn til deres forståelse af ekstremisme og radikalisering. Samlet vil det bidrage til en mere ensartet sagsbehandlingspraksis på tværs af kommunerne.

Sager i kommunerne: karakter og type

Breddekortlægningens resultater peger på, at de fleste kommuner i landet (83 pct.) inden for de sidste tre år har håndteret sager med bekymring om radikalisering. Det samme gør sig gældende regionalt. Samtidig indikerer de indsamlede data, at langt de fleste kommuner hver især har ganske få sager på feltet. Data om omfanget af sager i de enkelte kommuner er dog behæftet med en række metodiske usikkerheder, hvorfor det ikke er muligt at opgøre et konkret omfang af de enkelte sager (se mere herom i metodebilaget).

Af de kommuner, der har håndteret sager, har 87 pct. af kommunerne håndteret sager, hvor islamistisk ekstremisme indgik i bekymringen. Mens færre kommuner har håndteret sager med afsæt i højreekstremisme (23 pct.) eller venstreekstremisme (1 pct.). Forekomsten af sager om en bestemt form for ekstremisme afspejler dog ikke nødvendigvis den reelle størrelse af eller udfordring med det ekstremistiske miljø; i sin kerne er det et udtryk for de bekymringer, der fylder og bringes til kommunens opmærksomhed.

Ca. 70-75 pct. af kommunerne, der har håndteret sager, har på radikaliseringsområdet overdraget sager til politiet. Det gælder både på landsplan og for den enkelte region.

Herudover indikerer breddekortlægningen, at kommunerne generelt arbejder med sager af forskelligartet karakter, herunder både sager, hvor borgerne er over og under 18 år, og sager inden for og uden for myndighedsområdet. Det understreger vigtigheden af en bred indsats og et tværfagligt samarbejde.

Kortlægningen viser videre, at langt de fleste kommuner (88 pct.) har håndteret sager, hvor radikalisering var en del af et bredere og mere bekymrende sagskompleks (ikke-primære radikaliseringsager), mens over halvdelen af kommunerne (62 pct.) har håndteret sager, hvor radikalisering var den primære og drivende bekymring. At radikalisering som oftest indgår som en del af et bredere og mere bekymrende sagskompleks, peger på vigtigheden af, at indsatsen er forankret i den bredere og almindelige velfærds- og kriminalpræventive indsats i kommunerne. Tilsvarende kan det forhold, at en del sager primært drives af en radikaliseringsbekymring, muligvis understøtte relevansen af specialkompetencer og tværfaglige arbejds gange på feltet.

Resultaterne fra den dybdegående sagsgennemgang understreger og udfolder denne konklusion. Ofte er der tale om komplekse og meget forskelligartede sagsforløb. Sagerne spænder vidt, når det kommer til både borgernes køn, alder og socioøkonomiske baggrund, det ekstremistiske miljø, de indgår i, hvordan de indgår, samt de bekymringstegn, kommunen agerer på. Ligeledes har en række forskellige aktører været involveret, og en bred vifte af tilbud og indsatser er bragt i anvendelse i den konkrete sagsbehandling.

Tilbud og indsatser i den kommunale forebyggelse af radikalisering

De tilbud og indsatser, der bringes i spil på radikaliseringsområdet, trækker i vid udstrækning på den almindelige driftsindsats i kommunerne rettet mod at styrke trivsel og sundhed, inklusion i job og uddannelse og forebyggelse af kriminalitet. Tilbud fra denne ordinære "værktøjskasse" suppleres desuden i nogen grad med indsatser skræddersyet til radikaliseringsfeltet. Den enkelte indsats sammensættes med afsæt i en konkret og individuel sagsvurdering. Især ved længere sagsforløb kombineres flere forskellige tilbud typisk, ligesom indsatsen kan omfatte tiltag rettet mod både borgere og personer i borgernes nære netværk. Dataanalysen peger endvidere på, at faktorer med betydning for et godt sagsforløb omfatter opbygning og vedligeholdelse af borgernes motivation, at de rette kompetencer er til stede i organisationen, samt ressourcer til de tilbud, der vurderes relevante.

Få kommuner arbejder systematisk med succeskriterier for indsatsen, og kommunerne oplever, at det er svært at fastlægge succeskriterier på feltet. Generelt er der blandt de fagprofessionelle ikke solid viden om virkningen af de metoder og tilbud, der bringes i spil i forhold til forebyggelse af ekstremisme.

Fremadrettet kan den forebyggende indsats i Danmark styrkes yderligere ved at skabe stærkere viden om, hvad der virker, og udbrede dette vidensgrundlag i kommunerne. Det kan ligeledes være hensigtsmæssigt at understøtte kommunernes systematiske arbejde med at opstille succeskriterier og vurdere virkningen af den lokale indsats.

Registrering og dokumentation

Der er blandt de fagprofessionelle i kommunerne meget forskellig praksis, hvad angår registrering og dokumentation af sager på radikaliseringsfeltet. Mens nogle kommuner har udviklet arbejdsgange og systemer til registrering af de sager eller sagsaspekter, der angår radikalisering, er der kommuner, hvor disse aspekter ikke registreres systematisk. Det er tilsvarende forskelligt, hvad der registreres, hvornår i sagsforløbet der registreres (herunder om bekymringshenvendelsen registreres), og hvilke aktører der står herfor.

For de kommuner, der ikke har udviklet et særskilt registreringssystem for radikalisering, sker dokumentation og registrering typisk i forlængelse af den ordinære indsats på det fagområde, hvor sagen er forankret. Det kan fx være i regi af socialforvaltning, jobcenter, SSP mv. Her dokumenteres sagen i overensstemmelse med de generelle retningslinjer på området, mens de aspekter eller bekymringer, der angår radikalisering, ikke konsekvent noteres.

Diversiteten i registreringspraksis bunder i flere forhold:

- Dels er mange fagprofessionelle i kommunerne i tvivl om, hvad der er lovligt på området, og udtrykker ønske om klare retningslinjer for registrering.
- Dels kan den uklare registreringspraksis i nogen grad forbindes med den manglende klarhed om radikaliserings- og ekstremismebegrebet: Når der er tvivl om, hvad radikalisering er, bliver registrering på feltet tilsvarende uens.
- Forebyggelse af ekstremisme og radikalisering ydermere et felt af stor politisk og samfundsmæssig følsomhed. Det betyder, at der blandt nogle fagprofessionelle kan opstå bekymring om at stigmatisere borgeren unødigt, hvis radikaliseringsbekymringen skrives ned.
- Endelig kan den manglende registreringspraksis ses i lyset af, at forebyggelse af radikalisering er et relativt nyt felt i dansk kontekst med relativt få sager på området.

Fremadrettet kan det være hensigtsmæssigt at styrke registrerings- og dokumentationspraksis på feltet, fx ved at udbrede eksempler på *best practice*-modeller for registrering på tværs af kommunerne eller ved at udbrede viden om lovgrundlaget for registrering på feltet.

Organisering og forankring af indsatsen

Kortlægningen peger på, at indsatsen er forankret hos en tovholder i alle kommuner, og at mange af landets kommuner (62 pct.) desuden har udarbejdet en handlingsplan/strategi for indsatsen til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering. Lidt færre (57 pct.) har udarbejdet arbejdsgange for deres arbejde på området, mens 52 pct. af kommunerne har etableret et tværgående forum for sagsbehandling. 22 pct. af kommunerne angiver, at de er ved at etablere et sådant forum.

Strategi og arbejdsgange går i en vis udstrækning hånd i hånd: 45 pct. af de kommuner, der har udviklet en strategi på feltet, har også etableret arbejdsgange. Ligesom det særligt er de større kommuner, der har udviklet strategi og arbejdsgange på feltet.

En bred række af aktører inddrages som udgangspunkt i indsatsen. Typisk er SSP, social- og familieafdeling, børne- og ungeafdeling, jobcenter og politiets tovholder i infohuset nøgleaktører i indsatsen, ligesom en række andre aktører gerne inddrages på ad hoc-basis i den konkrete sagsbehandling, fx PSP¹¹, kriminalforsorgen, lokale klub- og gadeplansindsatser, skoler, områdebase-rede indsatser mv.

Der er med afsæt i kortlægningen udskilt tre overordnede praksismodeller for at organisere indsatsen og samarbejdet mellem aktørerne i regi af "Infohus Kommune": 1. tovholdermodellen baseret på én central nøgleperson, der koordinerer indsatsen, 2. en tværfaglig arbejdsgruppe der træder sammen ad hoc, og 3. en tværfaglig arbejdsgruppe med fast mødekadence og en etableret styregruppe. De tre modeller er kendetegnet ved en stigende grad af institutionalisering af samarbejdet aktørerne imellem og en stadig øget formalisering af arbejdsgange. Der er identificeret et typisk sagsforløb på tværs af de kommunale praksismodeller fra modtagelse af den indledende bekymringshenvendelse til sagsafslutning.

I lyset af, hvor relativt ny indsatsen til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering er i kommunalt regi, og det begrænsede antal sager på feltet, har relativt mange kommuner udviklet handlingsplaner og en lokal organisering på feltet. Når det er sagt, peger kortlægningen på, at indsatsen i kommunerne mange steder fortsat er personafhængig og ikke er dybt forankret og institutionaliseret i kommunen. Samtidig er der i kommunerne forskellige rammebetingelser, udfordringer og behov, der skal imødekommes i forbindelse med den lokale organisering. I den fremadrettede støtte til kommunerne kan behovet for fortsat at styrke institutionalisering og ensretning af sagsbehandlingen i kommunerne med fordel afbalanceres med behovet for at fastholde rum for den lokale fleksibilitet.

¹¹ PSP er et samarbejde mellem de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen overfor socialt udsatte personer.

3. FORSTÅElsen AF EKSTREMISME OG RADIKALISERING

Vi præsenterer i dette kapitel dybdekortlægningens resultater vedrørende kommunernes forståelse af begreberne ekstremisme og radikalisering. Vi ser først på begrebsforståelsen af ekstremisme og radikalisering blandt de fagprofessionelle i kommunerne. Dernæst beskriver vi de implikationer, dette har for sagsbehandlingen i kommunerne.

De centrale pointer om forståelsen af ekstremisme og radikalisering

- Blandt de fagprofessionelle i kommunerne er der forskellige forståelser af begreberne radikalisering og ekstremisme. Mens nogle fagprofessionelle giver udtryk for en begrebsforståelse i forlængelse af definitionerne i den nationale handlingsplan, er der blandt andre fagprofessionelle en uklar forståelse af, hvad ekstremisme og radikalisering indebærer. Blandt andet er der forskellige opfattelser af, hvordan ideologi og handling spiller sammen.
- Det er også forskelligt, hvordan de fagprofessionelle "oversætter" begreberne ekstremisme og radikalisering til den konkrete sagsbehandlingspraksis.
- Den forskelligartede forståelse gør sig gældende mellem fagprofessionelle i den samme kommune såvel som på tværs af kommunerne.
- Denne diversitet i begrebsforståelsen har flere implikationer. Dels vurderes, behandles og registreres sager (herunder hvordan sager afgrænses i forhold til bekymringshenvendelser) ikke nødvendigvis på samme måde blandt forskellige fagprofessionelle. Det betyder, at borgerne ikke nødvendigvis tilbydes en ensartet indsats i forskellige kommuner. Tilsvarende er det svært at sikre klart overblik over antallet og karakteren af sager på feltet, når de fagprofessionelle i kommunerne ikke nødvendigvis forstår det samme ved ekstremisme og radikalisering

3.1 Forståelse af ekstremisme og radikalisering blandt de fagprofessionelle

I den nationale handlingsplan for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering (2016) forstås ekstremisme som en betegnelse for personer eller grupper, som begår eller søger at legitimere vold eller andre ulovlige handlinger med henvisning til samfundsforhold, de er utilfredse med. Radikalisering betegner tilsvarende en kortere eller længerevarende proces, hvor en person tilslutter sig ekstremistiske synspunkter eller legitimerer sine handlinger efter ekstremistisk ideologi.

I sammenligning med de definitioner, der anvendes fra nationalt hold, er der blandt de fagprofessionelle en forskelligartet forståelse af ekstremisme. Mens en del fagprofessionelle, vi har talt med, ser på ekstremisme som et yderliggående fænomen, der kan indebære ulovligheder, er det ikke tydeligt, hvorvidt ekstremisme grundlæggende er handlingsrettet, det vil sige indebærer, at man gør noget, fx udfører eller opfordrer til vold, deltager i voldelig aktivisme eller lignende. Eller om det snarere er et ideologisk aspekt, der er drivende, det vil sige en dedikation til en bestemt ideologi, tro mv., der indebærer et ønske om at ændre de samfundsforhold, man er utilfreds med. Eller om begge aspekter skal være til stede, for at der kan tales om ekstremisme. Af boksen nedenfor fremgår fire citater fra interviews med fagprofessionelle i dybdekortlægningen, der illustrerer denne flertydighed.

En flertydig forståelse af ekstremisme blandt de fagprofessionelle

En SSP-konsulent:

"Ekstremisme er typisk rettet mod en handling; at man gør noget eller opfordrer til holdninger med vold".

Leder i kommune:

"... en handling, ofte voldelig handling. En gørelse, ytring, handling. Aktivitet og tage del i et fællesskab, forening. Det er noget, man gør".

Fagprofessionel fra kommune:

"Ekstremisme er holdninger, men ikke nødvendigvis handlinger. Det har mere karakter af radikalisering, hvis der er handling".

En ansat i politiet udtrykker det som følger:

"Man er ekstremist", når man er villig til at handle på sine holdninger".

Det samme billede tegner sig, når det kommer til radikalisering. En del af de fagprofessionelle, der har deltaget i kortlægningen, opfatter i overensstemmelse med den nationale definition radikalisering som en proces, der både kan gå hurtigt og kan strække sig over længere tid.

Dog er der igen en uens opfattelse af, hvordan den ideologiske dimension spiller sammen med handling. Nogle fagprofessionelle giver udtryk for, at radikalisering til forskel fra ekstremisme skal forstås som en proces, hvor man tilegner sig en overbevisning eller en form for 'mindset', og at dette ikke nødvendigvis indebærer en handling. En SSP-konsulent peger på, at der er mange borgere, som gennemgår en radikaliseringsproces, der ikke kunne drømme om at handle på deres holdninger.

For andre fagprofessionelle i kommunerne hænger radikalisering i højere grad sammen med handling. Radikalisering er ifølge en række medarbejdere på tværs af kommunerne defineret som, at borgeren handler på sine holdninger, og faresignalerne kan være, hvis fx borgeren omgås grupper, som normaliserer vold og retfærdiggør vold, og hvis borgeren begynder at afskære forbindelsen til folk, der ikke vil begå vold.

Denne diversitet i begrebsforståelsen finder vi ikke alene på tværs af kommunerne, men også mellem fagprofessionelle i samme kommune. Dybdekortlægningen peger på, at diversiteten i begrebsforståelsen ikke som udgangspunkt skyldes, at de fagprofessionelle er uenige i den nationale definition – snarere er der tale om en uklarhed i forhold til, hvad begreberne indebærer. Som en SSP-konsulent eksempelvis udtrykker det: *"Vi siger meget radikalisering og ekstremisme, men vi har ikke været skarpe på definitionen, men brugt dem i flæng".*

3.2 Implikationer for den kommunale praksis

Vores analyse af data indsamlet som led i dybdekortlægningen peger på, at den uklare begrebsforståelse af ekstremisme og radikalisering blandt de fagprofessionelle i kommunerne har flere implikationer:

Dels har begrebsforståelsen betydning for, hvilke sager kommunerne beskæftiger sig med. Når ekstremisme og radikalisering forstås forskelligt, og det for nogle fagprofessionelle ikke er tydeligt for aktørerne selv, hvad ekstremisme og radikalisering er, så bliver vurderingen af, hvornår der er tale om en radikaliserings sag tilsvarende forskelligartet på tværs af de fagprofessionelle. Det gælder for så vidt sager på tværs af et bredt spektrum af bekymringsgrader – både sager, hvor bekymringstegn har mindre alvorlig karakter, og sager, hvor der er mere alvorlige bekym-

ringstegn på spil. I forlængelse heraf er der ikke i dybdekortlægningen, hverken i sagsgennemgangen eller under casebesøgene i kommunen, identificeret en entydig praksis eller systematik med hensyn til, hvordan bekymring om radikalisering vurderes i forhold til konkrete bekymringstegn. Tværtimod er der generelt en usikkerhed om, hvornår "en sag er en sag", eller mere specifikt om, fx hvordan en sag på radikaliseringsfeltet kan adskilles i forhold til andre sager af fx social eller kriminalpræventiv karakter, og hvornår en bekymringshenvendelse bliver til en sag.

Det kan tilsvarende have betydning for, hvordan sagen behandles, og hvilke aktører der inddrages heri. Fagprofessionelle i flere af de kommuner, der har deltaget i dybdekortlægningen, beskriver, hvordan sager, som skulle have været visiteret til en tværfaglig arbejdsgruppe for radikaliseringsindsatsen, i stedet visiteres til en sagsbehandler, der ikke er uddannet eller opkvalificeret i forhold til radikaliseringsindsatsen, fordi der i visiteringsprocessen ikke har været en tilstrækkelig kompetent forståelse af, hvad ekstremisme og radikalisering indebærer. Det betyder, at der efterfølgende ikke er blevet taget optimal hånd om bekymringen, fordi de rette kompetencer ikke har siddet med omkring bordet.

Det indikerer, at der er andet og mere på spil end blot en drøftelse af definitioner eller begreber. En præcis forståelse af ekstremisme og radikalisering har implikationer for den konkrete vurdering af bekymringer og sagsbehandling.

Den begrebsmæssige uklarhed indebærer tilsvarende en uens praksis med hensyn til dokumentation og registrering. Når det ikke er klart på tværs af de fagprofessionelle, der er inddraget i sagsbehandlingen, hvad ekstremisme og radikalisering er, så bliver praksis med hensyn til, hvornår en "bekymringshenvendelse bliver til en sag", og hvornår der er tale om en "radikaliserings-sag", samt hvad der dokumenteres og "tælles med", tilsvarende uens. Dette beskrives i detaljer i kapitlet om registrering.

4. SAGER PÅ TVÆRS AF LANDET

De centrale pointer om sager med bekymring om radikalisering

- Breddkortlægningen peger på, at de fleste kommuner i landet (83 pct.) har håndteret sager med bekymring om radikalisering. Det samme gør sig gældende regionalt. Flest kommuner (87 pct.) af de kommuner, som har håndteret sager, har håndteret sager, hvor ekstrem islamisme indgik i bekymringen. Færre kommuner har håndteret sager med afsæt i højreekstremisme (23 pct.) eller venstreekstremisme (1 pct.). Der er til en vis grad regionale forskelle mellem, hvor stor en andel af kommunerne der håndterer sager inden for de forskellige former for ekstremisme.
- Ca. 70-75 pct. af kommunerne på landsplan såvel som regionalt, der har håndteret radikaliseringsager, har overdraget sager til politiet.
- Mange kommuner arbejder med sager på tværs af aldersgrupper: 55 pct. af kommunerne, som har håndteret sager med bekymring om radikalisering, har således både håndteret sager, hvor borgeren har været over 18 år, og sager, hvor borgeren har været under 18 år.
- Næsten alle kommuner med sager (92 pct.) har håndteret sager uden for myndighedsområdet. 65 pct. har håndteret sager inden for myndighedsområdet, mens 57 pct. af kommunerne har håndteret sager både inden for og uden for myndighedsområdet.
- 88 pct. af kommunerne med sager har håndteret sager vurderet som ikke-primære radikaliseringsager. 62 pct. af kommunerne har håndteret sager vurderet som primære radikaliseringsager, mens 50 pct. af kommunerne har håndteret både primære og ikke-primære radikaliseringsager.

I kapitlet præsenteres breddkortlægningens resultater vedrørende kommunernes håndtering af forskellige sager på radikaliseringsfeltet. Først beskrives det, hvor stor en andel af kommunerne som har håndteret sager; herefter, hvor stor en andel af kommunerne der på landsplan og regionalt har håndteret sager af forskellig karakter, herunder former for ekstremisme, borgers alder, overdragelse til politiet, forankring i myndigheds- og ikke-myndighedsregi samt radikaliseringsaspektet i det bredere bekymringskompleks.

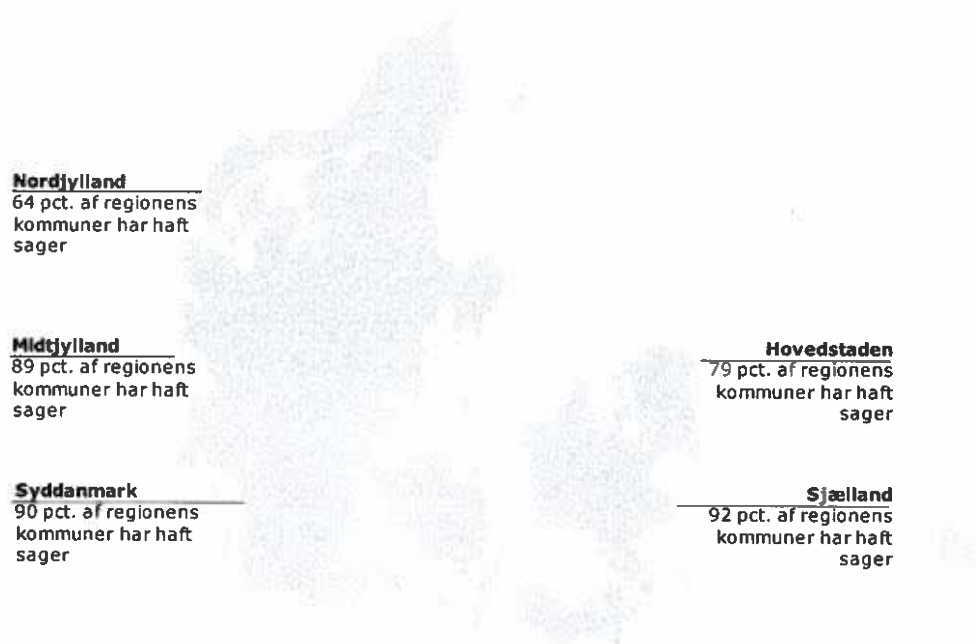
Det skal bemærkes, at de resultater, der præsenteres i kapitlet, beskriver, hvor stor en andel af kommunerne på landsplan eller regionalt der har eller har haft sager på feltet, og afspejler derfor *ikke*, hvor mange sager der reelt har været i den kommunale sagsbehandling på feltet.

4.1 Andelen af kommuner, som har håndteret sager

Breddkortlægningen viser, at langt de fleste kommuner på landsplan har håndteret sager. Helt konkret har 83 pct. af de 89 kommuner, som har besvaret spørgeskemaet, håndteret sager.

På regionalt plan gælder det tilsvarende, at hovedparten af kommunerne i alle regioner har håndteret sager med bekymring om radikalisering. Der er dog nogen variation i, hvor stor en andel af kommunerne der på regionalt plan har håndteret sager: Region Sjælland har den største andel af kommuner (92 pct.), der har håndteret sager, mens Region Nordjylland har den mindste andel af kommuner (64 pct.), der har håndteret sager.

Figur 2: Andel af kommuner inden for hver region, som har håndteret sager



4.2 Forskellige former for ekstremisme

Breddekortlægningen peger på, at størstedelen (87 pct.) af de kommuner, der har håndteret sager, har håndteret sager, hvor ekstrem islamisme indgår som en bekymring. Når det er sagt, møder kommunerne også andre former for ekstremisme: 23 pct. af kommunerne med sager har håndteret sager, hvor højreekstremisme er indgået i bekymringen, 1 pct. har håndteret sager, hvor venstreekstremisme er indgået i bekymringen, og 22 pct. har håndteret sager, hvor andre former for ekstremisme er indgået i bekymringen (se Figur 3).

Breddekortlægningen viser videre, at der til en vis grad er forskelle mellem, hvor stor en andel af kommunerne i hver region som har håndteret sager inden for forskellige former for ekstremisme.

Som det fremgår af figuren nedenfor, gælder det for alle regioner, at langt størsteparten af kommunerne har håndteret sager, hvor ekstrem islamisme er indgået i bekymringen. Således har mellem 80 pct. og 94 pct. af kommunerne i hver af de fem regioner håndteret sager af denne karakter.

Der er større variation i, hvor stor en andel af kommunerne der har håndteret sager, hvor højreekstremisme er indgået i bekymringen. I Region Nordjylland har 50 pct. af kommunerne håndteret sager, hvor højreekstremisme indgår som en bekymring, men kun 9 pct. af kommunerne i Region Sjælland har håndteret sager, hvor højreekstremisme har udgjort en bekymring.

Vender vi blikket mod venstreekstremismen, peger breddekortlægningen på, at langt færre kommuner angiver at have håndteret sager, hvor venstreekstremisme er indgået i bekymringen. Kun én kommune i Region Hovedstaden, som har håndteret sager, angiver, at kommunen har håndteret sager, hvor der har været bekymring om venstreekstremisme. Resten af regionerne har ingen kommuner, som har håndteret sager, der omhandler venstreekstremisme.

Figur 3: Andel af kommuner inden for hver region med sager, der har håndteret sager inden for de forskellige former for ekstremisme

	Hovedstaden	Midtjylland	Nordjylland	Sjælland	Syddanmark	Samlet
Andel af kommuner i regionen, som har håndteret sager, hvor højreekstremisme er indgået i bekymringen	24 pct.	19 pct.	50 pct.	9 pct.	27 pct.	23 pct.
Andel af kommuner i regionen, som har håndteret sager, hvor venstreekstremisme er indgået i bekymringen	5 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	1 pct.
Andel af kommuner i regionen, som har håndteret sager, hvor ekstrem islamisme er indgået i bekymringen	91 pct.	94 pct.	83 pct.	82 pct.	80 pct.	87 pct.
Andel af kommuner i regionen, som har håndteret sager, hvor en anden form for ekstremisme er indgået i bekymringen	29 pct.	6 pct.	17 pct.	36 pct.	20 pct.	22 pct.

Endelig angiver flere kommuner, at de har håndteret sager, hvor en anden form for ekstremisme har udgjort bekymringen. Kommunerne angiver her, at dette eksempelvis kan handle om kristen ekstremisme, sekteriske bevægelser, trusler om skoleskyderi, bander, hooligans og borgere, som har vist stor interesse for våben og krig mv. Ikke alle disse fænomener, fx bander og hooligans, omhandler ekstremisme i den forstand, der arbejdes med begrebet i den nationale handlingsplan på området (se definitionen i rapportens indledning). Dette kan indikere, at de fagprofessionelle i kommunerne ikke har en klar og entydig forståelse af nøglebegreberne på feltet. Det er et forhold, der generelt underbygges af kortlægningens resultater, og der er redegjort særskilt herfor i rapportens kapitel 3 om begrebsforståelsen for ekstremisme og radikalisering.

4.3 Overdragelse af sager til politiet

Breddekortlægningen peger på, at det på landsplan er størstedelen (72 pct.) af kommunerne, der har overdraget sager inden for radikalisering til politiet.

Dette gør sig tilsvarende gældende for hver af landets regioner: Breddekortlægningen peger således på, at størstedelen af kommunerne inden for hver region har overdraget sager til politiet (se Figur 4). Med andre ord er det almindeligt forekommende, at kommunerne har sager, de vurderer det relevant på et tidspunkt at overdrage til politiet. Dybdekortlægningen peger på, at det især er sager med bekymringstegn i forbindelse med radikalisering af mere alvorlig karakter eller sager, hvor borgeren samtidig begår kriminalitet, der overdrages til politiet.

Figur 4: Andel af kommuner i hver region, som har overdraget sager til politiet

Nordjylland

71 pct. af regionens kommuner
har overdraget sager til politiet

29 pct. af regionens kommuner
har ikke overdraget sager til
politiet

Midtjylland

69 pct. af regionens kommuner
har overdraget sager til politiet

31 pct. af regionens kommuner
har ikke overdraget sager til
politiet

Syddanmark

73 pct. af regionens kommuner
har overdraget sager til politiet

20 pct. af regionens kommuner
har ikke overdraget sager til
politiet

7 pct. af regionens kommuner
ved ikke, om de har
overdraget sager til politiet

Hovedstaden

75 pct. af regionens kommuner
har overdraget sager til politiet

25 pct. af regionens kommuner
har ikke overdraget sager til
politiet

Sjælland

73 pct. af regionens kommuner
har overdraget sager til politiet

27 pct. af regionens kommuner
har ikke overdraget sager til
politiet

4.4 Alder

Breddekortlægningen peger på, at over halvdelen (55 pct.) af landets kommuner med sager på radikaliseringsområdet både har håndteret sager, hvor borgeren har været over 18 år, og sager, hvor borgeren har været under 18 år. Dette resultat er ikke ubetydeligt, set i lyset af at forskellige lovgivninger og tilbudsmuligheder i det forebyggende arbejde gør sig gældende for borgere henholdsvis under og over 18 år. Der redegøres nærmere for dette i kapitlet om tilbud og indsatser (kapitel 6).

Derudover er der igen regionale forskelle: Mens 78 pct. af kommunerne i Region Midtjylland med sager har haft sager med borgere både under og over 18 år, så gælder det samme betydeligt færre kommuner i Region Syddanmark (55 pct.) og i Region Nordjylland (18 pct.). For Region Nordjylland skal resultatet dog ses i lyset af, at 46 pct. af kommunerne i denne region angiver, at de enten ikke har kendt til alderen på borgerne eller ikke har haft sager.

Ser vi alene på andelen af kommuner, der udelukkende har håndteret sager, hvor borgeren er under 18 år, gælder det en begrænset andel af kommunerne i henholdsvis Region Nordjylland (9 pct.) og Region Syddanmark (15 pct.). Samtidig er der for tre af regionerne, Region Hovedstaden, Region Midtjylland og Region Sjælland, ingen kommuner, som udelukkende har håndteret sager, hvor borgeren har været under 18 år. Til sammenligning har omkring 20 pct. af kommunerne inden for hver region kun håndteret sager med bekymring om radikalisering, hvor borgeren har været over 18 år. Med andre ord peger breddekortlægningen på, at håndtering af sager, hvor borgeren er over 18 år, er et mere bredt forekommende fænomen i landets regioner og kommuner end håndtering af sager, hvor borgeren er under 18 år.

Figur 5: Andel af kommuner i hver region med sager, hvor borgeren er under eller over 18 år

	Hovedstaden	Midtjylland	Nordjylland	Sjælland	Syddanmark
Andel af kommuner med sager med både borger(e) under og over 18 år.	50 pct.	78 pct.	18 pct.	67 pct.	55 pct.
Andel af kommuner kun med sager, hvor borgeren er over 18 år.	18 pct.	11 pct.	27 pct.	25 pct.	10 pct.
Andel af kommuner kun med sager, hvor borgeren er under 18 år.	0 pct.	0 pct.	9 pct.	0,0 pct.	15 pct.
Ved ikke/har ikke haft sager	32 pct.	11 pct.	46 pct.	8 pct.	20 pct.

4.5 Sager håndteret inden for og uden for myndighedsområdet

I breddekortlægningen har vi desuden afdækket, hvorvidt kommunerne har håndteret sagerne inden for eller udenfor myndighedsområdet. I rapporten forstås sager *uden for* myndighedsområdet som sager håndteret i regi af eksempelvis SSP, PSP, skole, klub eller gadeplanindsats. Sager håndteret *inden for* myndighedsområdet kategoriserer vi som sager, der er behandlet/journaliseret i eksempelvis regi af social-, familie-, børne- og ungeområdet, jobcenteret mv. Se i øvrigt rapportens indledning for en definition af begreberne.

Det skal understreges, at de fagprofessionelle, der har deltaget i dybdekortlægningen, generelt understreger, at en sag gennem et forløb kan forankres forskelligt og dermed over tid både have myndigheds- og ikke-myndighedsforankring. Nedenstående resultater er dermed udtryk for et øjebliksbillede.

Som det fremgår af tabellen nedenfor, har næsten alle kommuner med sager håndteret sager uden for myndighedsområdet (92 pct.). 65 pct. har håndteret sager inden for myndighedsområdet, mens 57 pct. af kommunerne har håndteret sager både inden for og uden for myndighedsområdet.

På regionalt plan er billedet tilsvarende: Flest, mellem ca. 81-100 pct. af kommunerne inden for hver af landets regioner, har håndteret sager udenfor myndighedsområdet, mens færre, ca. 60-70 pct. af kommunerne inden for hver region, har håndteret sager inden for myndighedsområdet. Mellem 50 pct. af kommunerne (Midtjylland) og 71 pct. af kommunerne (Nordjylland) i landets regioner har håndteret sager både inden for og uden for myndighedsområdet.

Figur 6: Fordeling af kommuner, som har håndteret sager indenfor og/eller udenfor myndighedsområdet

	Hovedstaden	Midtjylland	Nordjylland	Sjælland	Syddanmark	Samlet
Andel af kommuner, som har håndteret sager indenfor myndighedsområdet	59 pct.	69 pct.	71 pct.	64 pct.	67 pct.	65 pct.
Andel af kommuner, som har håndteret sager udenfor myndighedsområdet	100 pct.	81 pct.	100 pct.	100 pct.	83 pct.	92 pct.
Andel af kommuner, som har håndteret sager både inden for og udenfor myndighedsområdet	59 pct.	50 pct.	71 pct.	64 pct.	50 pct.	57 pct.

Overordnet findes radikaliseringsager altså på tværs af myndigheds- og ikke-myndighedsaktører i kommunerne, og det understreger behovet for at arbejde tværfagligt på feltet.

4.6 Radikalisering i et bredere sagskompleks

Der er, som skitseret i indledningen, gennem kortlægningen samlet viden om, hvordan radikaliseringsindgår i det bredere sagskompleks. Konkret er der samlet viden om:

- Sager, hvor radikalisering har været den primære eller drivende faktor i kommunens bekymring/indsats. Disse sager betegnes i rapporten *primære radikaliseringsager*.
- Sager, hvor radikaliseringsaspektet er del af et bredere bekymringskompleks, og hvor andre aspekter end radikalisering er vurderet som de primære eller drivende faktorer af de fagprofessionelle i kommunen. Disse sager betegnes i rapporten som *ikke-primære radikaliseringsager*.

Hvorvidt radikaliseringsbekymringen er drivende for sagen eller ej, har betydning, idet "tilstedeværelsen" af andre bekymringsfaktorer i sagen åbner mulighed for at tilbyde borgeren en kommunal indsats ud over den indsats, der er rettet mod radikaliseringsaspektet. Det kan være en fordel, fordi borgeren så kan adresseres i forhold til andre bekymringer end bekymringen om radikalisering, der ifølge en række af de fagprofessionelle, der har deltaget i dybdekortlægningen, kan opfattes som stigmatiserende. Tilsvarende støtter det forhold, at en del sager primært drives af en radikaliseringsbekymring, til en vis grad op om etableringen af tværfaglige arbejdsgange og kompetencer på radikaliseringsfeltet.

Som det fremgår af tabellen nedenfor, har 88 pct. af kommunerne med sager håndteret sager, der er vurderet som ikke-primære radikaliseringsager. 62 pct. af kommunerne med sager har håndteret sager vurderet som primære radikaliseringsager, mens 50 pct. af kommunerne har håndteret både primære og ikke-primære radikaliseringsager.

På regionalt plan er billedet tilsvarende med nogen variation: Flest kommuner har haft sager vurderet som ikke-primære radikaliseringsager, nemlig mellem 81 pct. (Midtjylland) til 100 pct. (Nordjylland). Færre kommuner har håndteret sager vurderet som primære radikaliseringsager, nemlig mellem 55 pct. (Sjælland) og 71 pct. (Nordjylland), mens mellem 44 pct. og 71 pct. har håndteret sager, der er vurderet som både primære og ikke-primære radikaliseringsager.

Der tegner sig med andre ord det billede, at den største andel af kommunerne, og i nogle regioner alle kommuner, behandler sager, hvor radikalisering er del af et bredere og mere bekymrende sagskompleks. Mens færre kommuner har sager, hvor bekymring om radikalisering er drivende. Det understreger vigtigheden af at integrere radikaliseringsindsatsen i den bredere almindelige trivselsindsats og kriminalpræventive indsats i kommunerne.

Figur 7: Andel af kommuner, der har håndteret sager om radikalisering, hvor sagerne er vurderet som hhv. primære og ikke-primære radikaliseringsager eller både/og

	Hovedstaden	Midtjylland	Nordjylland	Sjælland	Syddanmark	Samlet
Andel af kommuner, som har håndteret sager vurderet som primære radikaliseringsager	59 pct.	63 pct.	71 pct.	55 pct.	67 pct.	62 pct.
Andel af kommuner, som har håndteret sager vurderet som ikke-primære radikaliseringsager	91 pct.	81 pct.	100 pct.	91 pct.	83 pct.	88 pct.
Andel af kommuner, som har håndteret både primære og ikke-primære radikaliseringsager	50 pct.	44 pct.	71 pct.	45 pct.	50 pct.	50 pct.

5. EN KARAKTERISTIK AF SAGERNE I KOMMUNERNE



De centrale pointer fra sagsgennemgangen

- Sagsgennemgangen omfatter 38 sager, der er udvalgt i kommunerne med henblik på at sikre et bredt og nuanceret indblik i karakteren af de sager, kommunerne arbejder med. Der er ikke tale om en repræsentativ udvælgelse, og sagsgennemgangen kan derfor ikke anvendes til at karakterisere sager på feltet generelt.
- De gennemgåede sager er yderst forskelligartede, hvad angår borgeres "profil", herunder køn, alder, den familiemæssige og socioøkonomiske baggrund og evt. kriminel tilknytning eller historik.
- Marginalisering, udsathed og psykisk skrøbelighed gør sig gældende for en række af de borgere, der er i fokus i de gennemgåede sager.
- I de fleste af de gennemgåede sager retter bekymringen om radikalisering sig mod et individ. I enkelte sager har bekymringen dog en vennegruppe eller en familie som omdrejningspunkt.
- Der er gennemgået en overvægt af sager inden for ekstrem islamisme, som ifølge de fagprofessionelle dominerer i det aktuelle sagsbillede.
- I de gennemgåede sager er der tale om bekymringstegn af meget forskelligartet karakter. Med afsæt i den opdeling af bekymringstegn på ekstremisme, som centeret arbejder med, er der tale om bekymringstegn af både alvorlig og mindre alvorlig karakter. Herudover er der i de gennemgåede sager også arbejdet med bekymringstegn af mere generel karakter, fx mistrivsel og social udsathed.

I dette kapitel kigger vi nærmere på dybdekortlægningens resultater med hensyn til karakteren af de sager, der behandles i kommunerne. Kapitlet er overvejende baseret på en kvalitativ sagsgennemgang af 38 sager i kommunerne, som er baseret på journalmateriale og interviews med de fagprofessionelle, der har arbejdet med sagerne. Det skal pointeres, at der *ikke* er tale om en repræsentativ sagsgennemgang, men at kommunerne er blevet bedt om at udvælge sager på tværs af en række karaktertræk (køn, alder, former for ekstremisme, bekymringstegn mv.) med henblik på at sikre et bredt og nuanceret indblik i sagerne på feltet. Det indebærer, at sagsgennemgangen har en beskrivende karakter, og at der ikke kan drages konklusioner på landsplan på baggrund af karakteren af de udvalgte sager.

Samtidig har det tilgængelige sagsmateriale i sagens natur fokus på de aspekter af sagen, der er relevante for den kommunale indsats og derfor særligt redegør for borgers udsathed, mistrivsel, involvering i kriminalitet mv. Det betyder, at der i sagsgennemgangen er fundet begrænset viden om borgerens historik og vej til ekstremisme, borgerens motivation for at tilknytte sig et ekstremistisk miljø, karakteren af denne tilknytning og karakteren af det ekstremistiske miljø. Det gælder det skriftlige journalmateriale, ligesom flere af de fagprofessionelle, vi har interviewet opfølgende om sagerne, har givet udtryk for ikke at have et sikkert vidensgrundlag om disse aspekter.

SAGSGENNEMGANG

Vi har i forbindelse med dybdekortlægningen gennemført en systematisk sagsgennemgang og analyser, hvor vi har gennemlæst, kodet og analyseret 38 konkrete sager, hvor der har været en bekymring om radikalisering.

I forbindelse med fremskaffelsen af sagerne har vi anmodet kommunerne om at give os indblik i forskellige typer af sager på tværs af bekymringsgrad og -type, borgers alder og køn, ekstremismens form, de involverede aktører og indsatser osv. for at sikre et indblik i variationen på tværs af sagerne.

Rambøll har ikke viden om det bredere sagsgrundlag, som kommunerne har udvalgt sagerne ud fra.

Sagernes "fordeling" på tværs af køn, alder, former for ekstremisme, sundhedsforhold m.m. giver derfor ikke et repræsentativt billede af de sager, som de danske kommuner har håndteret.

Et overblik over de 38 sager, som indgik i sagsgennemgangen

- **Form for ekstremisme:** 31 sager med bekymring om ekstrem islamisme, 2 sager med venstreekstremisme, 1 sag med højreekstremisme og 4 sager med bekymring om andre former for ekstremisme, herunder etnisk separatisme.
- **Køn:** 17 kvinder og 21 mænd
- **Alder:** 13 under 18 år, 23 over 18 år, og for 2 af sagerne fremgik oplysningen ikke.
- **Bekymringsgrad:** 29 primære radikaliseringsager og 9 ikke-primære radikaliseringsager
- **Familiemæssige forhold/socioøkonomisk baggrund:** 21 cases kommer fra hjem, der giver anledning til bekymring om trivsel; misbrug, psykiatriske diagnoser, vold, kriminalitet. 4 borgere har haft forbindelse til bandemiljøer.

Nedenfor præsenterer vi først et overblik over de 38 sager, og herefter dykker vi ned i resultaterne af sagsgennemgangen. Herunder udfolder vi den indsamlede viden om karaktertræk for borgerens profil, ekstremistisk miljø samt bekymringstegn ved radikalisering. Resultater af sagsgennemgangen udfoldes yderligere i de følgende kapitler, hvor kommunens håndtering af sagerne og de tilbud og indsatser, der bringes i spil, gennemgås i detaljer i kapitel 6 om tilbud og indsatser, mens resultaterne vedrørende de aktører, der er involveret i sagerne, præsenteres i kapitel 8 om organisering og forankring.

5.1 Borgerens "profil"

Helt overordnet gælder det, at de 38 gennemgåede sager spænder yderst vidt, hvad angår profilen på den borger, der er i centrum for bekymringen. Der er med andre ord tale om meget forskelligartede sager på tværs af køn, alder, socioøkonomisk og familiemæssig baggrund, kriminalitetshistorik og sundhedsforhold. Dette afspejles i både det gennemgåede sagsmateriale og de opfølgende interviews med fagprofessionelle om de udvalgte sager.

Køn og alder

Der er blandt sagsmaterialet gennemgået sager med 17 kvinder og 21 mænd, ligesom der er gennemgået sager, der spænder over en bred aldersskala: Fra børn i førskolealderen til teenagere og unge samt voksne i forskellige aldre. Det kan ikke vurderes, om dette afspejler sagsfordelingen på landsplan, men sagsgennemgangen samt de interviews, vi har gennemført med de fagprofessionelle i kommunerne, giver et fingerpeg om, at bekymringer om radikalisering ikke er forbeholdt et bestemt køn eller alder.

Socioøkonomisk og familiemæssig baggrund

Ser vi på den socioøkonomiske og familiemæssige baggrund for de borgere, der i de gennemgåede sager er genstand for radikaliseringsbekymringen, finder vi både borgere fra velfungerende familier og borgere fra familier, der er præget af udsathed og mistrivsel.



I 16 af de gennemgåede sager kommer borgerne fra, hvad der kan betegnes som ressourcесvage hjem. Det har en række forskellige årsager: Dels er der eksempler på, at forældre til børn og unge i fokus for en radikaliserings sag har en psykisk diagnose eller misbrugsproblemer; udfordringer, der kan være en barriere for at varetage forældrerollen. Af de 38 gennemgåede sager gælder det således for fem af sagerne, at én af forældrene har en psykisk diagnose eller alvorlige psykiske problemer som skizofreni eller depression. I to af de øvrige sager har forældrene et alkohol- eller hashmisbrug.

At flere borgere kommer fra ressourcесvage hjem, afspejler sig desuden i, at der i lidt over halvdelen af sagerne har været en tidligere social sag på borgeren eller familien, fx underretning fra skolen vedrørende trivsel, isolation eller slåskampe med andre elever, ophold på krisecenter, anbringelse på institution, en voldelig forælder, børnefaglig undersøgelse mv¹². Herudover er der sager, hvor familiemedlemmer har været involveret i kriminalitet (se senere afsnit).

Ser vi på den socioøkonomiske baggrund, finder vi desuden i 16 af sagerne, at borgeren selv eller borgerens forældre modtager offentlig forsørgelse, eksempelvis kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension eller engangsydelser (fx hjælp til tandlægeregning). For en del af de øvrige sager har viden om socioøkonomisk baggrund ikke været tilgængelig, og der kan derfor potentielt være tale om flere sager blandt de gennemgåede.

Sygdom og marginalisering

I sagsgennemgangen er mange af borgerne i fokus for sagerne selv i en psykisk sårbar situation. 13 af sagerne omhandler borgere, der enten har en psykisk diagnose, eller hvor der er mistanke om psykisk sygdom. Diagnoser som ADHD, autisme, depression, skizofreni, vrangforestillinger og posttraumatisk stress syndrom (PTSD) går igen på tværs af sagerne, og i fire sager har borgeren mere end én psykisk diagnose. Sagsgennemgangen er som nævnt ikke repræsentativ, men vores interviews med de fagprofessionelle peger tilsvarende på, at psykisk udsathed er et forholdsvis almindeligt forekommende fænomen i radikaliserings sagerne.

Derudover har borgerne i syv af de gennemgåede sager oplevet at blive udsat for vold. Fire af disse borgere er kommet til Danmark som flygtninge og har oplevet at blive tortureret, mens borgerne i to af sagerne er blevet udsat for fysisk vold af ægtefælle eller familiemedlem. I den sidste sag er borgeren blevet udsat for både psykisk og fysisk vold af sin ægtefælle og har som følge heraf haft ophold på krisecenter.

Endvidere lever et antal af borgerne et socialt isoleret liv som konsekvens af at træde ind i et ekstremistisk miljø enten grundet psykisk sårbarhed eller grundet udfordringer med at indgå i sociale sammenhænge. For en stor del af de unge gælder det desuden, at de har svært ved at passe deres skolegang og enten pjækker, opfører sig provokerende og bekymrende i skolen eller indgår i sammenstød, slåskampe eller konflikter med andre unge.

Det er i de gennemgåede sager ikke muligt at vurdere, hvorvidt mistrivsel, psykisk sygdom eller kriminalitet er en årsag til, at borgeren radikaliseres og/eller tilslutter sig et ekstremistisk miljø, eller hvorvidt påvirkningen går den anden vej. Gennemgangen af journaler og de opfølgende interviews peger på, at de forskellige elementer typisk indgår i et mere komplekst samspil, hvor også borgerens profil, det omgivende netværk og andre forhold i samfundet har betydning.

Kriminalitet

Af ca. 13 af de gennemgåede sager fremgår det, at borgeren enten selv er involveret i kriminalitet eller kriminelle miljøer og/eller har familie, ægtefæller eller kærester, som har begået krimi-

¹² Nogle af sagerne omhandler borgere, som har flyttet kommune, og vi har i denne kortlægning kun haft adgang til informationer om borgerne fra de kommuner, som har deltaget i sagsgennemgangen. Derfor kan der potentielt være flere borgere i sagsgennemgangen, som har haft en tidligere sag i en anden kommune, som de før har boet i.

nalitet eller er tilknyttet kriminelle miljøer. Blandt disse sager har borgeren i fem af sagerne selv været involveret i kriminalitet i form af vold, hærværk eller tyveri. I syv af sagerne er *både* borgeren og borgerens omgangskreds involveret i kriminalitet eller kriminelle miljøer. Og endelig har det i den sidste sag alene været et familiemedlem til borgeren, som har været involveret i kriminalitet.

Sagsgennemgangen peger på, at der ikke er entydige bevægelsesmønstre mellem de ekstremistiske og kriminelle miljøer, men at borgere i nogle tilfælde kan bevæge sig flydende mellem de forskellige miljøer.

5.2 Ekstremistisk miljø



Blandt de sager, som kommunerne havde udvalgt til sagsgennemgangen, finder vi bekymringer med udspring i tilknytning til forskellige former for ekstremisme, herunder ekstrem islamisme, venstreekstremisme, højreekstremisme og andre former for ekstremisme.

Dog er der en overvægt af sager, hvor kommunerne har haft bekymring om ekstrem islamisme. Kommunerne, som har bidraget til sagsgennemgangen, fortæller i den forbindelse, at de i udvælgelsen ikke har frasorteret sager, hvor venstre- og højreekstremisme gør sig gældende. De giver udtryk for, at den relativt lille andel af sager, hvor bekymringen har venstre- og højreekstremisme som omdrejningspunkt, afspejler, at det aktuelt er bekymringer inden for ekstrem islamisme, der dominerer. Dette stemmer overens med billedet fra breddekortlægningen af sager præsenteret i det tidligere kapitel.

Tilknytning til ekstremistiske miljøer

Af de 38 sager har der været en tilknytning til et ekstremistisk miljø i 25 af sagerne, mens der i otte sager ikke er viden om tilknytning til et ekstremistisk miljø. For de resterende fem sager er der ikke oplysninger om, hvorvidt borgeren er tilknyttet et ekstremistisk miljø eller ej. Det betyder dog ikke, at borgeren ikke kan have tilknytning til et ekstremistisk miljø, blot er det ikke registreret i sagsmaterialet.

Sagsgennemgangen peger på, at borgernes tilknytning til de ekstremistiske miljøer kommer til udtryk på forskellige måder. Gennemgående har borgerens tilknytning til fysiske miljøer en langt mere fremtrædende rolle i sagsmaterialet end tilknytning til fx online-ekstremistiske miljøer: I 24 sager har borgeren således været tilknyttet et fysisk ekstremistisk miljø. Enten direkte gennem egen tilknytning til et ekstremistisk miljø eller indirekte gennem relationer til venner eller familiemedlemmer, som er tilknyttet ekstremistiske miljøer. Af en enkelt sag fremgår det, at borgeren udelukkende har haft tilknytning til et online-ekstremistisk miljø, mens det i to sager fremgår, at borgeren har været tilknyttet ekstremistiske grupperinger, både offline- og online-. Dog viser sagsgennemgangen, at flere borgere enten har søgt information om formen for ekstremisme på nettet eller ytret sig ekstremistisk på sociale medier parallelt med deres tilknytning til et fysisk miljø. Det kan dog ikke udelukkes, at flere borgere har haft online-tilknytning til ekstremistiske miljøer, men at det ikke fremgår af sagsmaterialet, fordi det ikke er kommet til de fagprofessionelles opmærksomhed.

Hvad angår ekstrem islamisme, finder vi flere eksempler på, hvordan borgere mere konkret er tilknyttet de forskellige miljøer. Blandt sagerne finder vi borgere, som har været tilknyttet subkulturer omkring en moské, samt borgere, som har en tæt relation til fx tidligere terrordømte eller har andre relationer, der selv indgår i de ekstremistiske miljøer.

I sagerne, som omhandler venstreekstremisme, har borgerne bevæget sig i forskellige venstreekstremistiske miljøer, og i sagen, som omhandler højreekstremisme, har borgeren haft en tilknytning til en voldelig fanklub. Derudover er der en enkelt sag om etnisk separatisme.

For de borgere, hvor der ikke er tale om tilknytning til ekstremistiske miljøer, har bekymringen ofte bundet i psykisk sårbarhed eller psykisk diagnose – her er det i nogle tilfælde de fagprofessionelles vurdering, at de bekymringstegn, man har reageret på, fx borgerens udtalelser om opbakning til terrorbevægelser, kan være en følge af eller udtryk for borgerens sygdom.

Herudover er der en del sager, hvor borgeren ikke direkte har tilknytning til et ekstremistisk miljø, sager, hvor familiemedlemmer eller anden omgangskreds er radikaliserede, og hvor de fagprofessionelles bekymring ikke angår en aktuel radikaliseringsproces, men den potentielt negative indflydelse fra det omgivende netværk. Her får indsatsen i stedet fokus på en tidligt forebyggende indsats for fx børn, ægtefælle eller yngre søskende.

5.3 Individ- eller grupperettede sager

Der er i de gennemgåede sager både eksempler på, at bekymringen om radikalisering er rettet mod et individ, og eksempler på, at bekymringen om radikalisering er rettet mod grupper af individer, fx en vennegruppe eller en familie. Dette kan fx være vennegrupper, der deler en ekstremistisk overbevisning, eller familier, hvor et eller flere familiemedlemmer, fx forældre eller søskende, er eller har været aktive i ekstremistiske miljøer. Her går kommunens bekymring på den potentielt negative indflydelse, disse relationer kan have på sårbare familiemedlemmer, fx børn eller mindre søskende, der endnu ikke er radikaliserede.

Det skal understreges, at sagsgennemgangen kun har omfattet enkelte eksempler på sager, hvor bekymringen er rettet mod en familie eller en vennegruppe, og der er derfor begrænset viden fra sagsgennemgangen om sådanne grupperettede sagsforløb. I de få sager, der er gennemgået, synes opdelingen mellem individ- og gruppeorienterede sager til en vis grad at være flydende: En familie- eller gruppeorienteret sag kan på den ene side omfatte indsatser på gruppeniveau, fx familierapi, og som sådan blive behandlet og journaliseret som en familiesag, og på den anden side omfatte sideløbende indsatser for enkeltstående familiemedlemmer, der opfattes og behandles som enkeltstående sager af kommunen, men dog alligevel sammenkædes i kommunens drøftelse og behandling af sagen/sagerne.

5.4 Bekymringstegn ved radikalisering



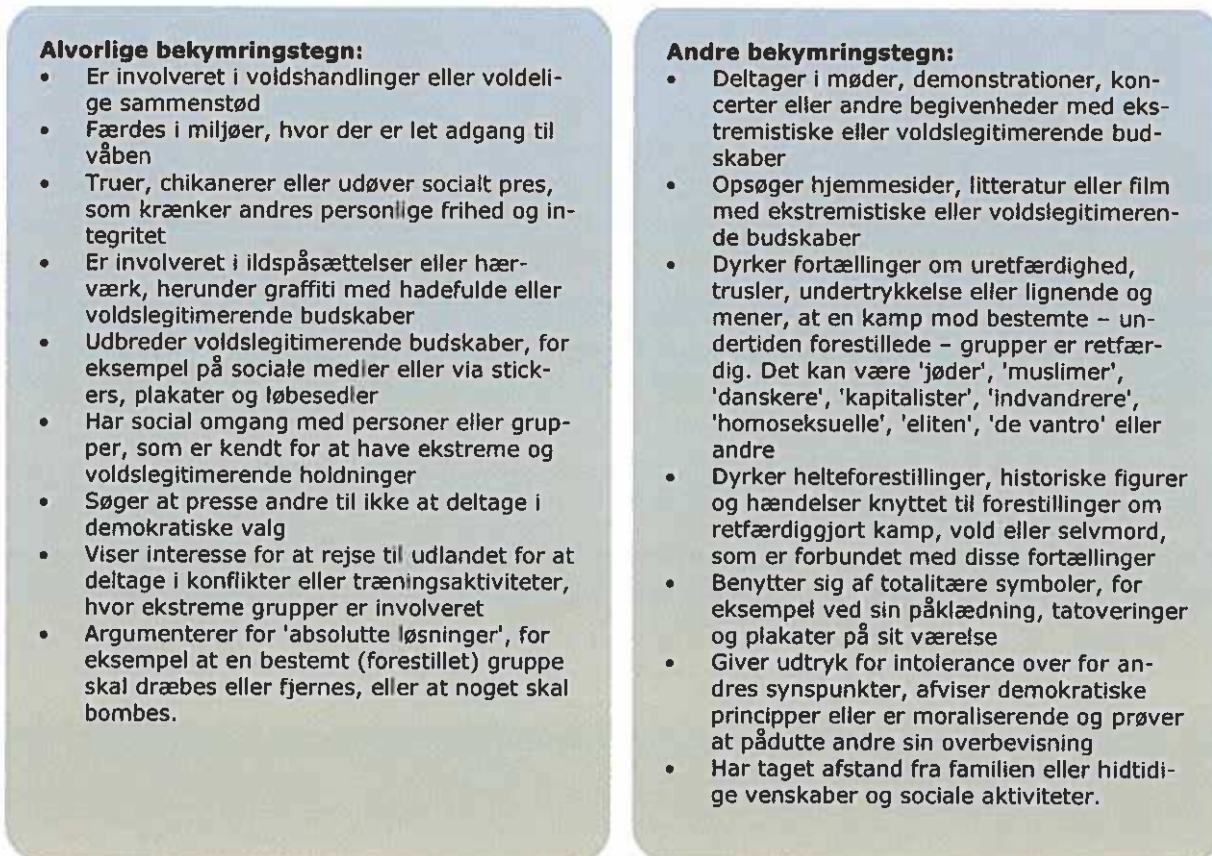
På tværs af sagerne finder vi bred spændvidde i de tegn på radikalisering, som vækker bekymring. Sagsanalysen har i den forbindelse taget afsæt i de bekymringstegn på ekstremisme, som Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme arbejder med.

Centeret skelner, jf. figuren nedenfor, mellem to typer af bekymringstegn¹³:

1. Alvordige bekymringstegn, der umiddelbart giver grund til at handle.
2. Andre tegn, der kun bør give anledning til at handle, når flere tegn optræder samtidigt.

¹³ <https://stopekstremisme.dk/er-du-bekymret/hvilke-tegn-skal-du-være-opmærksom-på>.

Figur 8: Overblik over bekymringstegn



Resultaterne af sagsgennemgangen indikerer, at en bred vifte af disse bekymringstegn er repræsenteret i sagerne. Ligeledes er der tale om et spektrum fra bekymringer af blødere og trivselsrettet karakter til bekymringer af alvorlig karakter med behov for akut indgriben. Således er alle bekymringstegn på listen med en enkelt undtagelse genfundet i sagsgennemgangen. Det eneste bekymringstegn, som ikke er at finde blandt de udvalgte sager, er punkt nummer syv under alvorlige bekymringstegn, som lyder, at borgeren: *søger at presse andre til ikke at deltage i demokratiske valg.*

Derudover har sagsgennemgangen identificeret en række andre bekymringstegn, der ikke nødvendigvis er knyttet til radikaliserings, men indgår i et bredere sagskompleks ofte knyttet til mistrivsel og social udsathed. Eksempler på dette omfatter psykisk sårbarhed, generel mistrivsel (fx mistrivsel grundet vanskeligheder i skolen, isolation fra sociale fællesskaber, dysfunktionelle familiemønstre, oplevet marginalisering) og tidligere eller nuværende involvering i kriminalitet og kriminelle miljøer. Det kan også være en potentiel påvirkning fra familiemedlemmer eller andre relationer med negativ indflydelse. Disse bekymringstegn giver ikke særskilt anledning til bekymring om radikaliserings, men sammen med bekymringstegn på radikaliserings forstærkes det samlede bekymringskompleks. Breddekortlægningen, hvis resultater blev gennemgået i det forrige kapitel, indikerer da også, at flertallet af kommunerne har radikaliserings-sager, hvor det er bekymringstegn af denne type, der dominerer i sagskomplekset.

De fagprofessionelle, vi har talt med som led i dybdekortlægningen, understreger endelig, at bekymringsgraden ikke er statisk: Dels kan den løbende indhentning af viden, der typisk sker gennem et sagsforløb, kvalificere vurderingen af sagen og dens bekymringsgrad, og dels kan den indsats, der tilbydes borgeren, eller andre forhold i borgerens omgivelser, medvirke til at påvirke bekymringsgraden.

I det følgende kapitel redegøres der i detaljer for de tilbud og indsatser, der bringes i spil i sagsbehandlingen.

6. TILBUD OG INDSATSER

De centrale pointer om tilbud og indsatser:

- Kommunerne bringer en bred vifte af tilbud og indsatser i spil i sagsbehandlingen for at matche de individuelle behov i den enkelte sag.
- Kommunernes indsatser bygger i vid udstrækning på tiltag fra den ordinære driftsindsats i kommunerne rettet mod at styrke trivsel, inklusion i job og uddannelse og forebyggelse af kriminalitet.
- Den enkelte indsats sammensættes med afsæt i en konkret og individuel sagsvurdering. Det er typisk faktorer som borgerens alder, de konkrete bekymringstegn og borgerens profil, der er afgørende for de tilbud, der bringes i spil.
- Ofte er sagsforløb sammensat af flere forskellige enkeltindsatser eller tilbud, ligesom kommunerne ud fra en helhedsorienteret tilgang kan tilbyde enkeltindsatser rettet mod både borgeren og personer i borgerens nære netværk.
- Centrale faktorer, der optræder som drivkræfter eller barrierer, omfatter ressourcer til indsatsen, opbygning og vedligeholdelse af borgerens motivation og kompetenceniveauet hos den fagprofessionelle og i organisationen.
- Få kommuner arbejder systematisk med succeskriterier for indsatsen, og kommunerne oplever, at det er svært at fastlægge succeskriterier på feltet.

I dette kapitel præsenterer vi kortlægningens resultater vedrørende kommunernes brug af indsatser, tilbud og metoder i det forebyggende arbejde mod ekstremisme og radikalisering. En *indsats* kan i det følgende både betegne et enkeltstående tilbud og den samlede vifte af tilbud, der bringes i spil i et konkret sagsforløb, hvor der er bekymring om radikalisering. En metode anvendes til at betegne tilgangen bag indsatsen.

Nedenfor præsenteres først de indsatser, som kommunerne anvender i behandlingen af sager på radikaliseringsfeltet, og hvordan indsatserne "matches" med de konkrete sager. Herefter ses der på de centrale nøgelfaktorer for at iværksætte virksomme indsatser, og afslutningsvis redegøres der nærmere for de succeskriterier, der arbejdes med i forbindelse med indsatserne.

6.1 Indsatser og tilbud på feltet

Erfaringer fra workshops med kommunerne samt sagsgennemgangen peger på, at den konkrete indsats fastlægges med afsæt i en konkret vurdering af sagen og borgerens behov. Da der som beskrevet er tale om forskelligartede og komplekse sager, bringer kommunerne en bred vifte af tilbud og foranstaltninger i spil i sammensætningen af den konkrete indsats. Kommunerne trækker i den forbindelse i høj grad på *ordinære* tilbud og foranstaltninger fra social- og beskæftigelsesområdet, sundhed og psykiatri, den kriminalpræventive indsats mv. – suppleret med enkeltstående tilbud, der er *skræddersyet* til forebyggelse af radikalisering.

Eksempler på *ordinære tilbud* omfatter forskellige mentortilbud, tilbud om psykologsamtaler, støtte-/kontaktperson, tilbud om uddannelsesstøtte, anden økonomisk støtte, botilbud, børnefaglige undersøgelser, øvrige foranstaltninger eller tilbud med afsæt i serviceloven, LAB-loven mv. Se boksen nedenfor for et overblik.

De *skræddersyede indsatser* er på det indgribende og foregribende niveau målrettet borgere, hvor der er bekymring om ekstremisme og radikalisering, eller adresserer i det opbyggende felt en bredere målgruppe af børn og unge rettet mod at styrke medborgerskab og inklusion og derigennem forebygge radikalisering. Eksempler på sådanne indsatser omfatter fx tilbud om mentor- eller forældrecoachforløb ved særuddannede fagprofessionelle til borgere i risiko for radikalisering

eller deres forældre. Der er også enkelte kommuner, der udbyder eller faciliterer tilbud om dialogmøder eller -oplæg for unge. En del af disse indsatser er drevet eller understøttet fra nationalt hold, fx har kommunerne mulighed for gennem et satspuljeprojekt at få uddannet mentorer eller forældrecoaches, der indgår i et landsdækkende korps af mentorer og forældrecoaches til forebyggelse af radikalisering. Enkelte kommuner har dog også selv uddannet og driver egne korps af mentorer og forældrecoaches¹⁴.

I boksen nedenfor er der opstillet en liste over tilbud af ordinær og skræddersyet karakter, som anvendes i kommunerne i indsatsen til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering.

Tilbud, som kommunerne anvender

Tilbud fra den ordinære indsats

- Tilbud om mentorstøtte i regi af LAB-loven
- Exitforløb
- Støtte-kontaktperson
- Individuelle samtaler i fx SSP-regi
- Psykologsamtaler
- Gruppesamtaler/familiesamtaler
- Netværksmøder (med familie)
- Familiebehandling
- Uddannelsesstøtte
- Beskæftigelsesstøtte
- Arbejdspraktik
- Anden rådgivning til borger eller familie
- Tilbud i regi af psykiatrisk indsats
- Misbrugsbehandling
- Daganbringelse
- Døgnanbringelse
- Botilbud
- Socialpædagogisk støtte
- Adfærdsterapi
- Ungearrangementer
- Tilbud om og støtte til fritidsaktiviteter og -institutioner

Skræddersyede tilbud

- Mentorforløb ved særuddannede mentorer
- Forældrecoachforløb ved særuddannede forældrecoaches
- Dialogmøder og -besøg rettet mod børn og unge, fx på skoler, i klubber mv.

I praksis anvender kommunerne typisk en kombination af tilbud og indsatser fra både den ordinære og den skræddersyede "værktøjskasse", og ofte kan flere af disse tilbud være bragt i spil i løbet af et længere sagsforløb. Ligeledes kan de samme metoder gå igen i de forskellige tilbud: Fx bygger en række forskellige tilbud på mentorstøtte som metode for at tage hånd om bekymring om radikalisering.

¹⁴Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme udbyder løbende mentor- og forældrecoachuddannelser målrettet kommuner, som ønsker at få uddannet medarbejdere som mentorer og/eller forældrecoaches som led i at styrke den lokale indsats for at forebygge ekstremisme og radikalisering. Kommunerne, som får uddannet personale, forpligter sig til at bidrage til et landsdækkende korps, der drives af centeret i samarbejde med Rambøll. Bortset fra uddannelsen afholder kommunerne selv udgifter i forbindelse med drift af mentorer og forældrecoaches. Uddannelserne er finansieret af satspuljen for 2012 og skal skabe sammenhæng til de nye, fremadrettede initiativer i satspuljeaftalen for 2015 om styrket indsats til forebyggelse af radikalisering og ekstremisme.

Dybdekortlægningen, særligt sagsgennemgangen, indikerer, at kommunerne typisk anvender de ordinære indsatser i forebyggelsen af radikalisering. Det er der flere grunde til: Dels er der langt flere tilbud fra den "ordinære" værktøjskasse, som kan bringes i spil i sagsbehandlingen, dels har de fagprofessionelle ikke nødvendigvis kendskab til de skræddersyede indsatser på feltet. Endelig peger de fagprofessionelle på, at det kan være en udfordring at finansiere en indsats som fx lån af særuddannede mentorer og forældrecoaches, når kommunen har mulighed for at trække på interne tilbud, fx mentortilbud i regi af LAB-loven, som alligevel tilbydes borgeren som led i en beskæftigelsesrettet indsats.

I det følgende ser vi nærmere på, hvordan denne værktøjskasse konkret bringes i spil i sagsbehandlingen for at matche borgerens individuelle behov.

6.2 Tilbud i den konkrete sagsbehandling

Langt overvejende er der tale om *individorienterede tilbud*, der enten er målrettet mod den borger, der er omdrejningspunkt for bekymringen, eller enkeltstående individer i borgerens nære netværk, fx forældre, søskende, børn mv. Der er fundet enkelte eksempler på grupperettede indsatser, fx familiesamtaler eller familiebehandling, men disse anvendes i mindre udstrækning. Ligeledes er der primært tale om familieorienterede indsatser frem for fx tilbud til vennegrupper, områdebaserede indsatser eller lignende. Denne primært individuelt rettede værktøjskasse sætter nogle grænser for, hvilken type af indsatser der overvejende kan sammensættes til borgeren.

Borgerens alder har tilsvarende stor betydning for, hvilke konkrete tilbud der kan bringes i spil i sagsbehandlingen. Således pointerer kommuner i forbindelse med dybdekortlægningens workshops, at der er en forskel i bredden af de indsatser, der kan tilbydes borgere henholdsvis under og over 18 år. Kommunerne peger på, at der for borgere over 18 år er langt færre tilbud og indsatsmuligheder end for børn og unge under 18 år, hvor særligt serviceloven tilbyder en række handlemuligheder for udsatte børn, og hvor SSP-samarbejdet sikrer en institutionaliseret ramme for at arbejde med børn, der udviser risikotegn på kriminalitet. På voksenområdet er kommunernes indsatsmuligheder typisk at finde i regi af jobcenteret eller de områdebaserede indsatser eller på gadeplan, og her kan der alene gives støtte til borgere, der aktivt er motiverede, ligesom viften af tilbudsmuligheder er smallere, og tilbuddene mere begrænsede.

Det er i den forbindelse relevant at knytte et par ord til den nyligt introducerede § 12 b i serviceloven. § 12 b pålægger kommunen at tilbyde gratis, målrettet rådgivning til borgere over 18 år, der henvender sig, fordi de er i risiko for ekstremisme eller ønsker hjælp til at forlade et ekstremistisk miljø. Flere kommuner peger dog på, at § 12 b ikke konkretiserer, hvor meget eller hvordan der skal rådgives, og at det er frivilligt for kommunen, hvorvidt tilbuddet om rådgivning omfatter opsøgende arbejde, og hvorvidt der tilbydes mentor- eller kontaktpersonstøtte (se også boksen nedenfor). De fagprofessionelle påpeger også, at det er frivilligt for borgere at tage imod rådgivningstilbuddet, hvilket indebærer, at kommunen ikke kan pålægge borgere at deltage.

Lovændring, § 12 b i serviceloven

Folketinget vedtog den 10. december 2015 en lovændring til lov om social service (lov nr. 1576), der er målrettet rådgivning til voksne, der er i risiko for radikalisering. Lovændringen trådte i kraft den 1. januar 2016. Formålet med lovgivningen er at styrke kommunernes rådgivningsindsats over for personer over 18 år, der er i risiko for radikalisering, eller som ønsker at forlade ekstremistiske miljøer. Lovændringen lyder konkret:

- § 12 b. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at personer over 18 år får mulighed for at få gratis, målrettet rådgivning i henhold til § 10, hvis de henvender sig, fordi de er i risiko for at blive radikaliserede, eller de ønsker hjælp til at forlade et ekstremistisk miljø. Tilbuddet om rådgivning kan omfatte opsøgende arbejde.*
- Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan som led i tilrettelæggelse af den målrettede rådgivning efter stk. 1 etablere kontaktperson- eller mentorordninger.*
- Stk. 3. I forbindelse med den målrettede rådgivning efter stk. 1 skal kommunalbestyrelsen overveje, om den pågældende har behov for yderligere støtte efter denne lov eller anden lovgivning.*
- Stk. 4. Rådgivningen efter stk. 1 skal ske i samarbejde med borgeren.*

Sagsgennemgangen bekræfter, at bredden af tilbud, der bringes i spil for borgere under 18 år, er langt større end for målgruppen over 18 år. Samtidig har sagsgennemgangen givet et fingerpeg om, hvilke tilbud der typisk bringes i spil for de forskellige aldersgrupper: For børn og unge har indsatsen især fokus på mentorindsatser, som har til formål at styrke borgerens familie- og skolerelationer, så der skabes et socialt netværk omkring den unge og en meningsfuld hverdag væk fra eventuelle ekstremistiske miljøer. Derudover er der fokus på at kvalificere netværket og styrke netværkets håndtering af borgerens udfordringer. Dette sker bl.a. gennem netværksmøder og forældrecoach-indsatser, som primært har til formål at hjælpe med at skabe rammer i hjemmet og ruste forældrene til at håndtere konflikter med barnet eller den unge. Derudover inddrages netværket i højere grad, når borgeren er barn eller ung, herunder lærere, pædagoger, familie og evt. læger.

For borgere over 18 år består indsatsen primært af mentorindsatser, som har til formål at støtte borgeren i at få en tilknytning til enten en uddannelsesinstitution eller komme i beskæftigelse og derigennem at skabe en meningsfuld hverdag. Derudover har indsatsen i flere tilfælde til formål at gå i dialog med borgeren om dennes overbevisning. I nogle henseender kan indsatsen desuden have et forebyggende perspektiv, hvis borgeren har børn. Da vil mentor desuden have fokus på at styrke borgeren i sin forælderrolle.

Den konkrete borgerprofil og de bekymringstegn, der gør sig gældende, har videre stor betydning for de tilbud, der bringes i spil:

For hjemvendte borgere består indsatserne hovedsageligt i at koble en forældrecoach til forældrene, som skal hjælpe dem med at håndtere eventuel kontakt med borgeren samt at komme igennem hverdagen og håndtere forælderrollen over for evt. andre søskende. Derudover tilbydes flere forældre forældrestøttenetværk med andre forældre, hvis børn er udrejst. For borgere, der vender hjem, har indsatserne på tværs af sagsgennemgangen fokus på at tilbyde efterværn, som bl.a. består af psykologhjælp samt en mentorordning, som begge skal hjælpe borgeren med at bearbejde traumatiske oplevelser samt motivere borgeren til at få en meningsfuld hverdag med job, uddannelse og etablering af nyt netværk. Dybdekortlægningen indikerer, at sagshåndtering omkring hjemvendte typisk foregår i samarbejde med politiet.

For psykisk sårbare borgere består indsatsen oftest af mentorindsatser, som italesætter de udfordringer, borgeren har grundet sin diagnose, og hvordan disse udfordringer bedst håndteres i

hverdagen, således at borgeren på bedst mulig vis kan indgå i sociale sammenhænge. Derudover har mentorer til formål at styrke borgernes skole- og familierelationer. Derudover tilbydes forældre til psykisk sårbare borgere oftest vejledning og forældrecoach. Endelig består nogle indsatser i psykiatrisk behandling også i at klæde netværket på til at samarbejde og støtte op om borgeren.

Herudover er det i mistrivselssager typisk kommunens ordinære tilbud på socialområdet, der bringes i spil afhængig af den konkrete sag: fx støttekontaktperson, familiebehandling, adfærdsterapi, evt. botilbud mv.

6.3 Kombinerede indsatser

I den konkrete sagsbehandling kombineres flere forskellige tilbud og foranstaltninger ofte for at møde de særskilte behov, sagen rejser. Det gælder særligt, når sagerne strækker sig over længevarende forløb.

En sådan kombination af indsatser kan tilbydes den enkelte borger, ligesom forskellige indsatser kan tilbydes sideløbende eller over et længere sagsforløb til borgeren og personer i borgerens nære netværk, hvor det vurderes relevant for den forebyggende indsats. Fx kan kommunerne kombinere et mentorforløb med et botilbud og senere i forløbet iværksætte individuelle og/eller gruppesamtaler med personen og familien.

Sagsforløb har forskellig varighed. Et forløb kan strække sig fra meget korte og afgrænsede forløb til forløb over flere år, hvor sagsbehandlingen involverer en række aktører og indsatser, som det gør sig gældende i eksemplet nedenfor. Forløbet kan også være stillet i bero af forskellige årsager, fx hvis kommunen mister kontakten til en borger, borgeren fraflytter kommunen midlertidigt grundet udrejse til Syrien mv. Kommunen kan, såfremt det viser sig relevant, gentage kontakten med borgeren og genopstarte forløbet. I eksemplet nedenfor strakte sagsforløbet sig over 16 måneder, hvor kommunen undervejs iværksatte tre forskellige indsatser og involverede en række aktører, både centralt og decentralt, i forløbet.

Vi har nedenfor illustreret et eksempel på, hvordan forskellige indsatser kommer i spil i et længevarende sagsforløb. Eksemplet er baseret på et autentisk sagsforløb, men anonymiseret af hensyn til beskyttelse af personoplysninger.

Figur 9: Et sagsforløb, hvor en række indsatser kombineres i sagsbehandling

**Case-beskrivelse til indsatsforløb jf. figur 1.3**

1. Sagen omhandlede en ung mand på 16 år, der på baggrund af sin adfærd havde gjort fagprofessionelle i kommunen bekymrede for radikalisering. Den unge var pludseligt begyndt at se videoer udgivet af gruppen Islamisk Stat på nettet og fulgte ekstremismerelevante opslag på Facebook. Efter en kvalificering af sagen blev det besluttet, at den unge og familien skulle tilbydes en familiecoach, da det efter flere samtaler med den unge, var gået op for kommunen, at der var tydelige familieproblemer i hjemmet.
2. Efter et par måneder blev det klart for kommunen, at relationen mellem den unge og forældrene var så vanskelig, at samtalerne ikke længere var den rette foranstaltning. Kommunen vurderede på daværende tidspunkt den primære bekymring var mistrivsel frem for radikalisering, men var dog stadig bekymrede for at risikoen for radikalisering kunne blive øget, hvis ikke relationen til forældrene blev forbedret. Drengen blev derfor visiteret til døgntilbud, og blev flyttet fra hjemmet.
3. Efter ca. fem måneder kom familien og den unge på talefod igen, og relationen mellem dem ændrede sig. Den unge fik mulighed for at flytte hjem igen, og som afsluttende støtte blev det besluttet, at den unge skulle have tilknyttet en mentor.
4. Efter et par måneder blev mentoren udfaset og forløbet afsluttet.

6.4 Barrierer og drivkræfter i anvendelsen af metoder og foranstaltninger

Analysen af de gennemgåede sager og workshops afholdt i kommunerne giver et fingerpeg om, hvilke faktorer der kan optræde som barrierer eller drivkræfter for indsatsen og den virkning, der kan opnås. Det drejer sig om:

1. Ressourcer til indsatserne
2. Borgerens motivation og
3. Kompetencer til at vurdere og sagsbehandle inden for feltet.

Ressourcer til indsatsen

I workshops og interviews med de fagprofessionelle har flere af kommunerne angivet, at finansiering kan være henholdsvis en barriere eller en drivkraft for at iværksætte de ønskede indsatser. Fx er en række af de indsatser, der aktuelt er gode erfaringer med, fx mentor- eller forældrecoachforløb, ofte af længerevarende karakter og opleves derfor at være dyre på den korte bane. Nogle kommuner har med det for øje afsat øremærkede midler til at understøtte og finansiere indsatser på feltet.

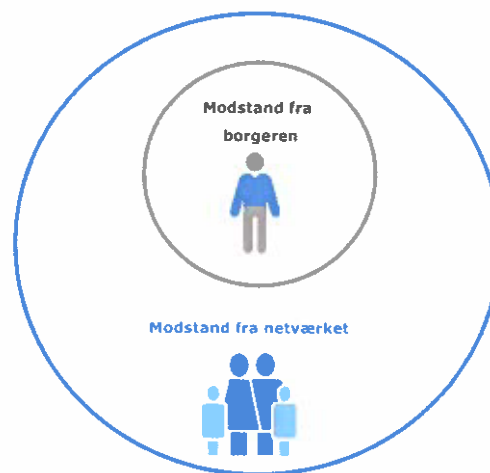
Motivation og motivationsopbygning er en central faktor for at opnå succes

Motivation og motivationsopbygning er endnu et centralt tema i sagsbehandlingen: Borgerens motivation fremstår som helt afgørende for at sikre et positivt sagsforløb. En kommune beskriver dette som en "salgsopgave", hvor de fagprofessionelle i deres kontakt med borgeren arbejder

med at opbygge motivation til at deltage i det pågældende initiativ. Motivationsarbejdet er en løbende indsats, og der er eksempler på, at borgerens motivation kan skifte markant i negativ retning på meget kort tid, fx hvis borgeren kommer i kontakt med nye relationer, venner eller kæresten. Dette gælder borgere over 18 år, såvel som at der er eksempler på, at børn og unge ikke ønsker at deltage i det planlagte indsatsforløb. Den fagprofessionelle må i nogle tilfælde træde tilbage og afvente en åbning i relationen eller – såfremt der er bekymring om kriminel adfærd – overgive sagen til eller drage politiet tættere ind i sagen. Kommunerne peger også på, at det i nogle tilfælde kan være svært at vurdere, hvorvidt borgerens motivation er ægte, eller om borgeren "lader som om" for at undgå kommunens indblanding, fastholde sin offentlige forsørgelse mv.

Kommunerne har endvidere oplevet, at der på børne- og ungeområdet kan opstå en yderligere modstandsfaktor i form af manglende motivation i borgerens familie eller nære netværk. I dybdekortlægningen, særligt sagsgennemgangen, har de fagprofessionelle beskrevet eksempler på, at barnets forældre ikke ønsker, at barnet skal indgå i indsatsforløbet – også selvom barnet selv ønsker at deltage. Det kan fx være, fordi familien er optaget af, hvordan den tager sig ud udadtil, eller fordi familien selv ønsker at håndtere sagen. Det er dermed ikke kun den individuelle borgers motivation, der kan være en barriere i det forebyggende arbejde. De familierelaterede omgivelser kan også have stor betydning for virkningen af et konkret indsatsforløb – især når borgeren er under 18 år gammel. Indsatsen over for borgeren kan dermed ikke ses som et isoleret element, relationen må betragtes som del af et bredere spindelvæv af relationer, hvor indflydelse på borgeren ofte kan påvirkes, hvis det bredere netværk tænkes ind. Vi har illustreret dette i figuren nedenfor.

Figur 10: Modstand fra borgeren og fra borgerens netværk



Motivation og motivationsopbygning er dermed en vigtig drivkraft for, at en indsats lykkes. Dybdekortlægningen peger på, at de fagprofessionelle bruger forskellige tiltag for at styrke borgerens motivation: Dels arbejdes der motivationsopbyggende gennem indsatsforløb, der tager afsæt i borgerens ressourcer og situation. Det kan være borgerens interesse i musik eller sport, andre fritidsinteresser mv. Dels arbejdes der motivationsopbyggende ved at opsætte realistiske delmål, som borgeren kan nå i en nær fremtid. Det sikrer borgeren succesoplevelser på den korte bane og oplevelsen af en gradvis og konkret progression i sit udviklingsforløb.

Kompetencer i organisationen og hos de fagprofessionelle

Endelig peger dybdekortlægningen på, at kompetencer i organisationen og hos den fagprofessionelle er vigtige for at iværksætte en virksom indsats. I flere af kommunerne er der opbygget

tværsektorielle arbejdsgrupper, der særudbildes på området netop for at sikre de rette kompetencer til at vurdere og kvalificere sagen og det eventuelle indsatsbehov. En række af kommunerne tilstræber desuden, at relevante fagprofessionelle deltager i relevante uddannelses tilbud. Ligesom de giver udtryk for, at kompetencer med fordel kan forankres i den bredere institutionelle kontekst i kommune og infocus, således at sårbarheden over for personskift og omorganiseringer mindskes.

6.5 Hvornår er en indsats en succes?

Viden om, hvilke metoder og enkeltindsatser der virker, og den konkrete effekt, de har, er endnu begrænset indenfor forebyggelsen af ekstremisme og radikaliserings. Hvilken virkning, der rimeligt kan forventes af det enkelte sagsforløb og overordnet på tværs af en kommunes sager, er derfor ikke et spørgsmål, der er ligetil at besvare.

Tilsvarende peger dybdekortlægningen på, at der ikke er en systematisk praksis med hensyn til vurdering af virkning eller anvendelse af succeskriterier i kommunerne: Nogle, men langt fra alle, kommuner opsætter klare succeskriterier for borgeren, inden de påbegynder en indsats, jf. boksen nedenfor. Andre kommuner opsætter ikke eksplicitte succeskriterier, når de opstarter et indsatsforløb, og følger ikke systematisk op på borgerens progression.

Karakteren af succeskriterier varierer ligeledes. Der er bred enighed om, at der ikke kan opstilles enslydende succeskriterier på tværs af sager, da borgerne har yderst forskellige baggrunde og behov. Ligeledes varierer det, i hvor høj grad indsatsen er rettet mod fx borgerens tilknytning eller løsrivelse fra et ekstremt miljø, borgerens ekstremistiske handlinger eller mere trivselsorienterede mål, som fx inklusion i samfundet gennem uddannelse eller job. I nogle sager kan det eksempelvis være et succeskriterie at få borgeren i ordinær beskæftigelse eller tilbage til sit uafsluttede uddannelsesforløb, som fx erhvervsuddannelse, professionsuddannelse, ordinær dansk-uddannelse mv., eller at få borgeren til at deltage positivt i fritidsaktiviteter. I andre sager arbejdes der med borgerens evne til at håndtere sin vrede eller aggressive tendenser, borgerens tolerance over for andre livssyn eller borgerens deltagelse i ekstrem adfærd.

En kommune, der arbejder med klare succeskriterier

De fagprofessionelle i en kommune fortæller, at de i kommunen arbejder systematisk med et vurderingsskema (kaldet de 10 tilværelseskompetencer), hvor de løbende vurderer borgere på en skala fra 1-4 gennem et sagsforløb. Borgere vurderes på følgende parametre: netværk, rammer, fastholdelse af uddannelse, fællesskab, fokus, pragmatik, moral, refleksion, empati og navigation. På den måde kan kommunen løbende følge med i borgerens udvikling med afsæt i forskellige parametre.

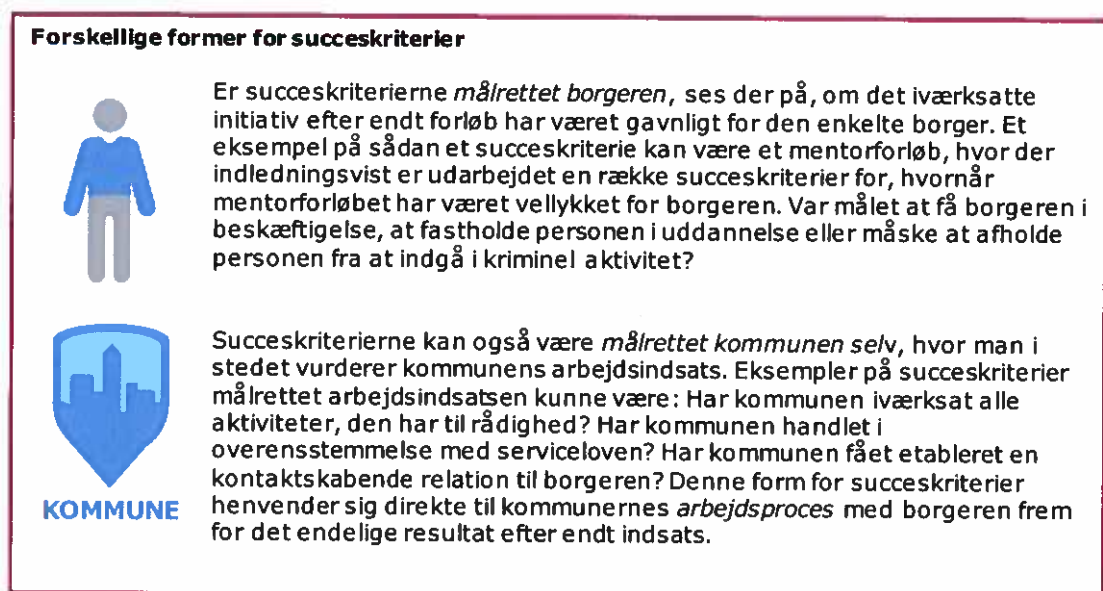
Kommunen fortæller endvidere, at den altid opsætter klare delmål og mål sammen med borgeren, når den starter et indsatsforløb op. Delmålene og målene fungerer som succeskriterier, som kommunen herefter følger op på efter endt forløb. Kom borgeren igennem de opstillede mål og delmål og hvilke, og hvordan kunne man evt. have forbedret indsatsforløbet for borgeren? Det er fast praksis i kommunen at evaluere på de fastsatte mål.

Der er også kommuner, der alene arbejder med aktivitetsbaserede succeskriterier, dvs. kriterier baseret på, hvorvidt de planlagte aktiviteter eller initiativer er gennemført. Der måles her på, om kommunen har implementeret indsatsen som planlagt frem for at se på borgernes situation efter endt forløb. Se boksen nedenfor.

Fælles for kommunerne er det, at de alle oplever, at det er udfordrende at opstille succeskriterier for indsatsen. Det betyder, at det er svært at vurdere, hvorvidt den aktuelle indsats i tilfredsstil-

lende grad giver resultater, og det efterlader spørgsmålet åbent om, hvorvidt og hvornår de eksisterende indsatser har tilfredsstillende virkning. Se boksen nedenfor.

Figur 11: Forskellige former for succeskriterier



7. REGISTRERING

De centrale pointer om praksis for registrering

- Registrering af sager i kommunerne er generelt præget af stor diversitet både internt i kommunerne og på tværs. Diversiteten angår både, hvor der registreres, hvornår i sagsforløbet der registreres, herunder om der registreres allerede ved modtagelse af bekymringshenvendelsen, eller først hvis der igangsættes en egentlig indsats, hvad der registreres, og hvem der registrerer.
- Kommunerne er desuden i tvivl om, hvad der er lovligt på feltet, og udtrykker ønske om, at retningslinjer for registrering tydeliggøres fra centralt hold.
- Uklarhed om registreringspraksis bunder i flere ting: en uklarhed om, hvad kommunen må registrere i henhold til lovgivningen, en føromtalt uklarhed om, hvad og hvornår der er tale om radikalisering, en politisk og samfundsmæssig følsomhed i forbindelse med registreringen, der kommer til udtryk i en frygt for urimelig stigmatisering af borgeren, samt feltets relativt nye og "umodne" karakter.
- Den mangelfulde dokumentation på feltet indebærer, at det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at tilvejebringe et overblik over volumen af sager på feltet. Det er en barriere for læring både internt og på tværs af sager og for udvikling af en ensartet registreringspraksis.

I kapitlet ser vi nærmere på kommunernes registreringspraksis i forbindelse med sager, hvor der er bekymring om ekstremisme og radikalisering. Vi beskriver først karakteren af kommunernes registreringspraksis, dvs. hvornår kommunerne registrerer, hvordan de registrerer, og hvilke registreringsmodeller der anvendes. Vi ser herefter på baggrunden for den aktuelle registreringspraksis og på implikationerne heraf.

7.1 Uklarhed og diversitet i registreringspraksis

Dybdekortlægningen peger helt overordnet på, at der er stor forskel på kommunernes registreringspraksis, og at kommunerne er usikre på, hvad der er lovligt og hensigtsmæssigt i forbindelse med sagsregistrering.

Uklarheden om, hvordan sager med bekymring om radikalisering registreres, eksisterer både på tværs af kommunerne og internt i kommunerne: Mens nogle af kommunerne har opbygget en systematiseret registreringspraksis for sager, hvor de er bekymret for radikalisering, har andre kommuner ikke en praksis for at sagsregistrere disse bekymringssager, eller de registrerer sagerne forskelligt fra sag til sag og fra medarbejder til medarbejder.

Denne diversitet med hensyn til registreringspraksis angår både, *hvor og hvornår* der registreres, hvilke *aspekter* af sagen der registreres, og hvilke *aktører* der registrerer og har adgang til data. Der er således fagprofessionelle, der giver udtryk for, at de registrerer, så snart de modtager en bekymringshenvendelse vedrørende radikalisering, mens andre venter med at registrere, til bekymringen er kvalificeret af flere parter, og det er vurderet, at der er grundlag for at tilbyde en indsats og dermed opstarte en sag i forlængelse af rapportens forståelse heraf. Der er kommuner, der har udarbejdet deres egne systemer til registrering af radikaliseringsagerne, mens andre kommuner integrerer dette i forlængelse af den ordinære registreringspraksis på for eksempel beskæftigelsesområdet, socialområdet eller børne- og ungeområdet. Internt i kommunerne er der mellem de fagprofessionelle en bred uenighed om, hvilke aspekter der noteres ned, særligt om og hvornår radikaliseringsaspektet i sagen nedskrives. Der er her en tendens til, at SSP-samarbejdet er mere tilbageholdende med at registrere og nedskrive end fagprofessionelle fra myndighedsindsatserne.