

MODEL

TIL FOREBYGGENDE INDSATS MOD REKRUTTERING TIL EKSTREMISTISKE MILJØER I UDSATTE BOLIGOMRÅDER

- udvidet beskrivelse



Nationalt Center for
Forebyggelse af Ekstremisme

INDHOLD

1.	INTRODUKTION TIL MODELLEN	1
1.1	Hvem skal bruge modellen?	1
1.2	Læsevejledning	3
2.	MÅLGRUPPEN	4
3.	FOREBYGGELSESMODELLEN	7
4.	ETABLÉR ET TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE	8
5.	IDENTIFICÉR SYSTEMATISK OG KOORDINERET	11
5.1	Spør 1: Kortlæg et område med fokus på ressourcer og udfordringer	11
5.2	Spør 2: Identificér bekymringer for enkelte borgere	16
6.	ANALYSÉR OG VURDÉR BEHOV	19
6.1	Spør 1: Analysér situationen i området	19
6.2	Spør 2: Vurdér personens situation	21
7.	MÅLRET JERES INDSATS	23
7.1	Spør 1: Tilrettelæg en områdebaseret indsats	23
7.2	Spør 2: Støt op med en borgerrettet indsats	27

1. INTRODUKTION TIL MODELLEN

Med udgangspunkt i regeringens handleplan og satspuljen 2017 har Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme (NCFE) iværksat et modelprojekt. Projektet skal udvikle én samlet model for:

- Tværfagligt samarbejde mellem relevante aktører i forebyggelsesarbejdet
- Identifikation af borgere i risiko for ekstremisme (både den tidlige forebyggelse og den indgribende indsats)
- En helhedsorienteret og målrettet forebyggende indsats.

De enkelte dele af modellen er indarbejdet i det, der her kaldes *Model til forebyggende indsats mod rekruttering til ekstremistiske miljøer i udsatte boligområder*. Det er denne model, som her præsenteres i en såkaldt **modelbeskrivelse** (herefter modellen).

Grundlag for modellen

Regeringens handleplan "Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings" fra oktober 2016 indskærper, at der skal ske en styrket indsats for at forebygge, at borgere fra kriminelle miljøer rekrutteres til ekstremistiske miljøer. Dertil skal der udvikles indsatser i de særligt udsatte boligområder for at forebygge rekrutteringen af yngre søskende til borgere, som allerede er en del af de ekstremistiske miljøer.

Modellen er udviklet i et samarbejde mellem Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme og Rambøll Management Consulting. Til grund for modellen ligger først en afdækning af viden om forebyggelse af ekstremisme i udsatte boligområder. Dernæst har tre kommuner deltaget i en udviklingsproces, der har ledt til en første version af modellen. Denne er pilottestet ad to omgange af samlet syv kommuner og løbende justeret og kvalificeret ud fra kommunernes erfaringer.

Formålet med modellen er at understøtte og kvalificere kommuners eksisterende indsats i at give borgere i målgruppen en sammenhængende og helhedsorienteret støtte. Denne støtte skal modellen understøtte ved at pege mod et systematisk og struktureret samarbejde mellem kommuner, de boligsociale områder og andre lokaler aktører fra civilsamfund samt politi. I fællesskab danner aktørerne et overblik over målgrupper i deres boligområde, samtidig med at de understøttes i at koordinere differentierede og effektive indsatser målrettet målgruppens behov. Modellen skal favne bredt og kan målrettes den brændende platform, de problemstillinger og målgrupper, som den enkelte kommune oplever.

Hvad er ekstremisme og radikalisering?

Ekstremisme og radikalisering forstås som:

- *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.

Der findes mange former for ekstremistiske ideologier og miljøer, herunder højre- og venstreekstremisme samt militant islamisme. Modellen her har et ensartet fokus på de forskellige typer af ekstremisme.

1.1 Hvem skal bruge modellen?

Modellen henvender sig til de kommuner, der i samarbejde med aktører fra et udvalgt boligområde ønsker at styrke deres forebyggende indsats. Dette gælder både den tidlige forebyggelse, der eksempelvis kan kredse om unge med en gadeorienteret livsstil, og den indgribende indsats, der blandt andet kan være rettet mod bevægelser fra kriminelle til ekstremistiske miljøer. Konkret er modellen rettet mod de medarbejdere og relevante aktører fra civilsamfund og boligsociale områ-

der i kommunen, som spiller en rolle i den nuværende forebyggelsesindsats, og som det forventes skal være med til at iværksætte og arbejde med modellen.

Modellen er målrettet kommuner med udsatte boligområder

Modellen kan benyttes til at systematisere den forebyggende indsats i og omkring udsatte boligområder. Sigtet er, at kommuner indgår i et systematisk og struktureret samarbejde med det boligsociale område samt andre lokale aktører, fx lokalpoliti og civilsamfund. I fællesskab danner de sig et overblik over målgruppen i deres boligområder, samtidig med at de understøttes i at koordinere indsatser.

Det er vigtigt at fremhæve, at modellen også kan anvendes i områder og miljøer uden for socialt udsatte boligområder. Til udvælgelse af, hvilke områder der særligt skal være fokus på, tages der udgangspunkt i vurderingen af, hvor der umiddelbart er det største behov for forebyggelse. Dette gøres på baggrund af niveauet af udfordringer og behov overordnet set i området, fx udfordring som kriminalitet, uro og utryghed.

En af grundstenene er behovet og muligheden for en **lokal tilpasning**. Implementeringen af modellen skal hjælpe til at målrette den forebyggende indsats i den enkelte kommune. Derfor skal arbejdet med modellen tage udgangspunkt i kommunernes lokale problemer. Det betyder, at den enkelte kommune skal vurdere, hvor de ser det nødvendigt at styrke forebyggelsen. For at kunne rumme en lokal tilpasning er modellen udformet til at kunne adressere flere forskellige målgrupper, der løbende kan variere efter de problemstillinger, som kommunerne møder i den koordinerede identifikation.

Modellen giver en systematik, der skal benyttes i det eksisterende forebyggelsesarbejde. Det er i den sammenhæng vigtigt at pointere, at der ikke er tale om en erstatning for det eksisterende forebyggelsesarbejde i kommunerne. I stedet skal modellen ses som en mulighed for at kvalificere den eksisterende tilgang med en systematisk ramme, målrettet både den tidlige forebyggelse og den indgribende indsats. Det er vigtigt, at modellen bliver implementeret i tråd med de eksisterende positive og konstruktive arbejdsgange fra den forebyggende indsats. Samtidig kan modellen give anledning til at gentænke nuværende arbejdsgange og lave positive ændringer, som stadig spiller sammen med den eksisterende forebyggende indsats.

Jævnfør pointen om en lokal tilpasning skal implementeringen samtænkes med konteksten i den enkelte kommune og de involverede boligområder. På samme måde kan de beskrevne roller og mødefora have forskellige betegnelser fra kommune til kommune. Modellen kan anvendes i både store såvel som små kommuner. Dette er ud fra en forståelse af, at der er væsentlige forskelle mellem kommunernes organisering og i typen af problemstilling – både generelt og i forebyggelsesindsatsen. Derfor skal modellen anvendes med et blik for, at de forskellige dele i modellen kan omsættes forskelligt alt efter størrelsen på den enkelte kommune og den organisatoriske indretning i kommunen. I mindre kommuner kan der fx være få sociale boligområder, mens det i større kommuner kan dreje sig om flere sociale boligområder, der skal inddrages i forebyggelsesarbejdet.

Hvilke konkrete aktører er en del af modellen?

Modellen henvender sig til de aktører, som er med til at tilrettelægge og gennemføre lokale forebyggende indsatser målrettet ekstremisme. Det vil sige:

- SSP, PSP, KSP
- Politi
- Kommunale medarbejdere fra diverse forvaltninger (jobcenter, sundhed, psykiatri, børn & unge)
- Boligsociale medarbejdere
- Sundhedspersonel og psykiatriske medarbejdere fra det regionale sundhedsområde og psykiatrien
- Civilsamfundsaktører.

1.2 Læsevejledning

Ud over indledningen indeholder modelbeskrivelsen følgende kapitler:

KAPITEL 1	INTRODUKTION TIL MODELLEN
KAPITEL 2	MÅLGRUPPEN
KAPITEL 3	FOREBYGGELSESMODELLEN
KAPITEL 4	DEL 1: ETABLÉR ET TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE
KAPITEL 5	DEL 2: IDENTIFICÉR SYSTEMATISK OG KOORDINERET
KAPITEL 6	DEL 3: ANALYSÉR OG VURDÉR BEHOV
KAPITEL 7	DEL 4: MÅLRET JERES INDSATS

Som det fremgår ovenfor, har de tre første kapitler et introducerende fokus, der forklarer baggrunden og målgruppen for modellen. Med udgangspunkt i en tværfaglig samarbejdstilgang tegner kapitel 4 en ramme for et tværfagligt samarbejde om dels identifikation af borgere i målgruppen, dels fagligt relevante indsatser. Efterfølgende gennemgår kapitlerne 5, 6 og 7 de forskellige dele i modellen, der samlet set er den proces, det forebyggende arbejde vil følge, og hvor de enkelte trin i arbejdet udfoldes.

Modellens forskellige dele har både et fokus på de borgere, som er i risiko for ekstremisme, men også på udsatte boligområder, hvor der findes særlige utrygge områder, som potentielt kan være en risikofaktor i bevægelser mod ekstremisme. Derfor præsenterer det følgende både elementer, som har fokus på identifikation og indsats på borgerniveau samt på et områdeniveau. For at gøre læsningen af modellen overskuelig fremgår yderligere to ikoner, som vist herunder:



Områdeniveau: Ikonet indikerer, at den tilhørende tekst har fokus på udsatte og utrygge boligområder.



Borgerniveau: Ikonet symboliserer, at det følgende tekststykke vedrører enkelte borgere og vedkommendes familie og netværk.

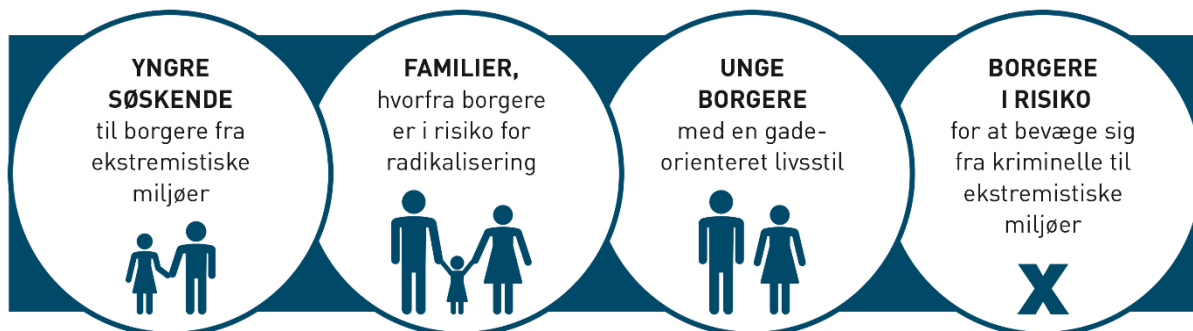
Andre relevante produkter

- Ud over beskrivelsen af denne model er der udarbejdet en kort handlingsanvisende version, som kan tages i brug, når der arbejdes med implementering i den konkrete praksis fra dag til dag.
- Som et vidensfundament til arbejdet med modellen henvises til Nationalt Center for Ekstremismes 'Videnssynthese: Kortlægning af viden om ekstremisme og viden om forebyggelse af ekstremisme'.

2. MÅLGRUPPEN

Modellen har fokus på at rumme en lokal tilpasning til de enkelte kommuner. Derfor er den udformet til at kunne adressere flere forskellige målgrupper, som kan være relevante at adressere i den forebyggende indsats. Målgruppen er fleksibel og kan løbende variere i forhold til den situation og de problematikker, som de enkelte kommuner oplever. Dette er illustreret i figuren nedenfor, som eksemplificerer forskellige målgrupper.

Figur 2-1: Forebyggelse på alle niveauer med en fleksibel målgruppe



Med dette brede spektrerede perspektiv på målgruppen har modellen en helhedsorienteret tilgang til borgere i risiko for ekstremisme. Det er hensigten at sætte fokus på den tidlige forebyggelse af ekstremisme og de sociale problemer, der kan forstås som de negative konsekvenser ved at blive involveret i ekstremistiske miljøer.

Målgruppen afhænger af den enkelte kommunes kortlægning og analyse af lokale udfordringer på områdeniveau og på gruppe-/individniveau. Det vil sige, at alle målgrupper er sidestillet, og at ingen i udgangspunktet er mere eller mindre vigtige at fokusere på. I stedet kan kommunerne løbende i projektet justere deres billede af, hvor de skal rette deres fokus i den forebyggende indsats. Målgrupperne kan eksempelvis være yngre søskende til borgere fra kriminelle og ekstremistiske miljøer, familier, hvorfra borgere er i risiko for ekstremisme, unge borgere med en gadeorienteret livsstil eller blandt borgere i risiko for at bevæge sig fra kriminelle til ekstremistiske miljøer.

Der kan være tilfælde med borgere i målgruppen for modellen, som har igangværende analyser i Infohus kommune. Her er det vigtigt, at implementeringen af modellen samtænkes og koordineres med de sideløbende tiltag således, at der skabes en helhedsorienteret indsats, hvor borgeren oplever sammenhæng mellem de forskellige tiltag.

Nedenfor beskrives de fire potentielle målgrupper, der fortsat skal ses som eksempler på målgruppen, den enkelte kommune kan adressere i sin implementering.¹

Yngre søskende til borgere fra ekstremistiske miljøer

En potentiel målgruppe er yngre søskende til borgere fra ekstremistiske miljøer. Erfaringer fra sager i Danmark og udlandet viser, at yngre søskende til borgere i ekstremistiske miljøer kan være særligt påvirkelige overfor ekstremistiske ideer². Det kan skyldes en socialisering i familien, hvor yngre søskende forsøger at leve op til de belønningssystemer, der gælder i familien, hvorigennem de yngre søskende selv drages ind i ekstremistiske miljøer og adfærd³. Desuden kan glorificering af en bestemt ideologi, overbevisning og tro fra ældre søskende have en "smittende" effekt på de yngre søskende i familien⁴.

¹ Mere viden om borgere i risiko for ekstremisme kan findes i Nationalt Center for Ekstremismes Videnssynthese: Kortlægning af viden om ekstremisme og viden om forebyggelse af ekstremisme (se særligt kapitel 2).

² RAN (2017): Working with families and safeguarding children from radicalization.

³ RAN (2017): Working with families and safeguarding children from radicalization.

⁴ RAN (2017): Working with families and safeguarding children from radicalization.

Familier, hvorfra borgere er i risiko for radikalisering

Foruden de yngre søskende er familier, hvor borgere er i risiko for ekstremisme, også en af målgrupperne. Familien kan have en afgørende rolle i forhold til bevægelsen mod ekstremisme, da borgere, som vokser op i ekstremistiske miljøer, er i risiko for såkaldt tværgenerationel radikalisering⁵. Denne socialisering og glorificering af ideologi, tro eller en sag kan ske i den samlede familie og bidrage til et ekstremistisk verdenssyn i familien. Samtidig viser erfaringer også, at familien kan have en stærk indflydelse, når det handler om at få borgere ud af ekstremistiske miljøer. Familien er derfor helt afgørende, når der skal arbejdes forebyggende overfor både yngre søskende og borgere i risiko for rekruttering fra kriminelle miljøer til ekstremistiske miljøer.

Unge borgere med en gadeorienteret livsstil

En tredje potentiel målgruppe er unge borgere med en gadeorienteret livsstil. Der er påvist sammenhænge mellem en gadeorienteret livsstil og forekomsten af kriminalitet⁶. En gadeorienteret livsstil er ofte forbundet med en risikoadfærd, fx risikoen for at omgås andre unge på kant med loven, samt brug af rusmidler. Flere unge med en gadeorienteret livsstil kommer fra ressourcetsvage familier med sociale og økonomiske problemer, hvor forældrene kan miste følingen med, hvad deres børn foretager sig. Andre faktorer kan være problemer i skolen og stigmatisering. Disse forhold kan få de unge til at søge tilflugt på gaden, ligesom det i udsatte boligområder kan være af mere logistiske årsager, idet de unges hjem ikke tillader dem at tage venner med hjem.

Når de unge først befinder sig i gadebilledet, er de af forskellige årsager tilbøjelige til at indgå i kriminelle fællesskaber, blandt andet fordi det tilbyder et socialt fællesskab og et tilhørsforhold⁷. En tidlig indsats overfor unge borgere med en gadeorienteret livsstil er vigtig for at begrænse tilstrømning til kriminelle miljøer og den videre bevægelse mellem kriminelle og ekstremistiske miljøer.

Borgere i risiko for rekruttering fra kriminelle til ekstremistiske miljøer

Den sidste målgruppe er borgere, som bevæger sig fra et kriminelt miljø til et ekstremistisk miljø. De seneste år har de kommunale myndigheder og Politiets Efterretningstjeneste italesat denne målgruppe som et særligt opmærksomhedspunkt, når der arbejdes med forebyggelse af ekstremisme⁸. Undersøgelser har dertil vist, at det især er i udsatte boligområder, at bevægelser mellem kriminelle og ekstremistiske miljøer sker. Derfor er samarbejdet med det boligsociale område centralt.

Udgangspunktet for målgruppen er ikke, at alle kriminelle er i risiko for at blive radikaliserede til ekstremistiske miljøer eller begår ekstremistiske handlinger. I stedet er hensigten, at de involverede fagpersoner og aktører i de udsatte boligområder har for øje, at nogle borgere i bevægelse mod ekstremisme også har haft en fortid som kriminelle. Blandt andet viser forskning, at en relativt stor andel af de gerningsmænd, som er dømt for terrorhandlinger, også har en kriminel og voldelig baggrund.⁹

Der er forskellige væsentlige elementer til forståelsen af målgruppen. Fx viser forskning, at overgangen til en ekstremistisk religiøs gruppe kan være en vej til "frelse" fra tidligere kriminelle handlinger, såvel som det i nogle tilfælde kan være en legitim måde at bevæge sig væk fra et kriminelt miljø eller en bande. Der er også flere, som fortsætter deres kriminelle løbebane i deres bevægelse mod ekstremisme¹⁰. Dette kan hænge sammen med en overbevisning om, at målet helliger midlet. Borgere fra kriminelle miljøer kan desuden opleve, at deres "kompetencer" opbygget på

⁵ RAN (2017): Working with families and safeguarding children from radicalization.

⁶ Balvig, Flemming (2006): *Den Ungdom – Om den stadigt mere om sig gribende lovlydighed blandt unge i Danmark*, Det Kriminalpræventive Råd, København.

⁷ Peders, Maria Libak & Jonas Markus Lindstad (2011): Første led i fødekæden? En undersøgelse af børn og unge i kriminelle grupper, Justitsministeriets forskningskontor.

⁸ RAN (2017): Working with families and safeguarding children from radicalisation.

⁹ Ilan & Sandberg: How 'gangsters' become jihadists: Bourdieu, criminology and the crime-terrorism nexus.

¹⁰ Ilan & Sandberg: How 'gangsters' become jihadists: Bourdieu, criminology and the crime-terrorism nexus.

baggrund af deres kriminelle løbebane giver dem en fordel, sammenlignet med andre i gruppen eller miljøet, hvilket samtidig kan medvirke til, at de oplever højere status i de ekstremistiske miljøer.

Et andet væsentligt element er, at bevægelse mod ekstremisme under og efter et fængselsophold generelt er et tilbagevendende træk. Denne udvikling anses i forskningen for at udspringe af både udsathed og socialisering med ekstremister¹¹. Fængsler kan for det første være hjemsted for "unge, vrede mænd", der er modtagelige for ekstremistiske holdninger. Desuden bringer fængslerne kriminelle og ekstremistiske borgere sammen, hvilket åbner op for socialisering og udveksling af viden. Dertil kan et fængselsophold efterlade den indsatte med få eller ingen alternative veje videre i livet.

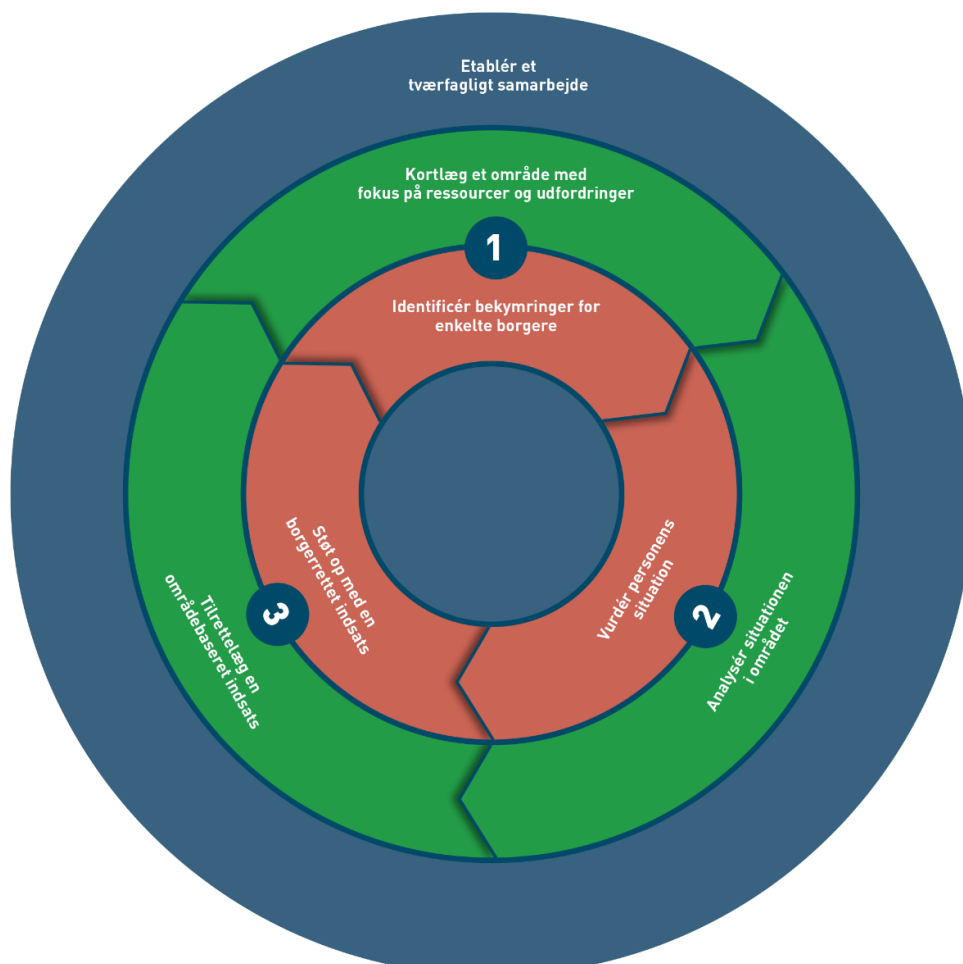
Det er vigtigt at have blik for, at målgruppen af borgere, der bevæger sig mellem kriminelle og ekstremistiske miljøer, er snæver, og der findes få eksempler herpå i Danmark. Den tidlige forebyggelse er derfor endnu mere væsentlig, da der allerede på et tidligt stadie kan arbejdes mod at begrænse tilstrømning til kriminelle og ekstremistiske miljøer, og ligeså begrænse bevægelsen mellem de to.

¹¹ Basra & Neumann (2016): Criminal Pasts, Terrorist Futures.

3. FOREBYGGELSESMODELLEN

Nedenfor er forebyggelsesmodellen skitseret. Denne indeholder den overordnede fremgangsmåde og giver et perspektiv på forløbet fra identifikation til vurdering af bekymring og videre til iværksættelse af indsats.

Figur 3-1: Illustration af forebyggelsesmodellen



Som figuren viser, er modellen bygget op om fire handlingsanvisende dele:

1. Etablér et tværfagligt samarbejde
2. Identificér systematisk og koordineret
3. Analysér og vurder behov
4. Målret jeres indsats.

Hver del har en række trin, som er udtryk for de konkrete handlinger i det forebyggende arbejde i modellen. Eksempelvis vil en koordineret identifikation i de udsatte boligområder på den ene side arbejde med en systematisk kortlægning af området, herunder at identificere udfordringer og ressourcer i området. På den anden side vil den parallelt hermed også indebære identifikation af de enkelte borgere i målgruppen, der kan være i risiko for ekstremisme. Figuren viser samtidig, at alle dele i modellen er understøttet af en systematisk tværfaglig samarbejdstilgang (den omkringliggende blå cirkel).

I de følgende kapitler udfoldes modellens fire dele.

4. ETABLÉR ET TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE

Et tværfagligt samarbejde udgør fundamentet for modellen og arbejdet med *identifikation, analyse* og *indsats*. Det tværfaglige samarbejde er med til at sikre en koordineret forebyggende indsats mellem myndighed, lokalområde og civilsamfund og er således en vigtig brik i arbejdet med dels en systematisk og koordineret identifikation af borgere i målgruppen, dels den indsats, der adresserer det samlede problemkompleks, borgere i målgruppen har, herunder borgerens omgivelser i lokalområdet.

Det tværfaglige samarbejde indebærer fem trin:

- Trin 1: Udpeg en tværgående koordinator
- Trin 2: Inddrag relevante aktører i samarbejdet
- Trin 3: Afklar roller i det tværfaglige team
- Trin 4: Del viden systematisk
- Trin 5: Afhold tværfaglige møder med fast kadence.

Flere kommuner har allerede gode samarbejds- og mødestrukturer, der understøtter det forebyggende arbejde. Derfor kan den præsenterede systematik for det tværfaglige samarbejde både samtænkes med nuværende praksis og give mulighed for at bygge yderligere på samarbejdet mellem myndighed, lokalområde og civilsamfund.

Viden om tværfagligt samarbejde:

- ✓ Det styrker samarbejdet, at en tværgående koordinator kan planlægge og organisere den fælles indsats.
- ✓ Forankring hos topledelsen sikrer et forpligtende samarbejde.
- ✓ Tværgående møder sikrer en fælles forståelse blandt de forskellige aktører i samarbejdet.
- ✓ Samarbejdet skal involvere relevante aktører, som kan løse det problemkompleks, som er i fokus.
- ✓ Samarbejdet bør ske i eksisterende fora med blik for nye relevante aktører.
- ✓ Fælles principper styrker samarbejdet, fx borgeren i centrum eller et recovery- og empowerment-orienteret perspektiv.

Om vidensgrundlaget: Der er ikke gennemført konkret forskning om samarbejde i det forebyggende arbejde. I stedet er der tale om grå litteratur (fx evalueringer og analyser, der ikke nødvendigvis er forskning). Den beskrevne viden kommer fra 16 forskellige publikationer og modeller, der geografisk stammer fra de nordiske lande og USA.

Trin 1: Udpeg en tværgående koordinator

Det første trin er at udpege en tværfaglig koordinator, som har kontakt til de forskellige aktører i det tværfaglige samarbejde. Den tværgående koordinator er ikke nødvendigvis én person. I stedet skal det ses som en funktion, der også kan deles ud over to eller flere personer alt efter mængden af bekymringshenvendelser og kommunens størrelse. Den tværgående koordinatorrolle har dels en faglig funktion, dels en administrativ funktion:

- *Fagligt:* Den tværgående koordinator er ansvarlig for fremdriften i indsatsen på områdeniveau og er borgerens tætte kontakt under hele indsatsen.
- *Administrativt:* Den tværgående koordinator varetager en koordinerende rolle i teamet i planlægning og organisering af indsatsen for borgeren, samt i at koordinere møder og sikre en vidensdeling på tværs af det tværfaglige team.

I den enkelte kommune vil der ofte være en eller flere medarbejdere, som allerede har en funktion svarende til den tværgående koordinator i denne model. I det tilfælde er det oplagt, at rollen som

tværgående koordinator samtænkes med de eksisterende roller og ikke betragtes som en ny funktion, der skal køre parallelt med det eksisterende arbejde.

Trin 2: Inddrag relevante aktører i samarbejdet

Det næste trin er at overveje, hvilke aktører fra kommunalt regi, det boligsociale felt og civilsamfundet der er relevante i det forebyggende arbejde, og som derfor kan indgå i det tværfaglige team. Det kan både være velkendte samarbejdsrelationer i det forebyggende arbejde, men det kan også være andre aktører, fx boligselskaber eller civilsamfund, som kan styrke samarbejdet yderligere. Hvem, der er de centrale aktører, kan være forskelligt fra kommune til kommune, men det vil ofte være de personer, som primært er engageret i det forebyggende arbejde i området, samt de, som har med borgeren at gøre.

Det er det tværgående team, der er omdrejningspunktet for arbejdet med modellen. Det tværfaglige team bidrager med forskellige fagligheder, forskellig viden og information og kan på den måde sikre et helhedsorienteret blik på området eller borgeren samt på den/de indsatser, der kan iværksættes. Teamet skal derfor både kunne spille en rolle i identifikation og gennemførelse af en indsats.

Når det kommer til teamets rolle i identifikationen, er det vigtigt, at teamet har en kobling til det kommunale frontpersonale, boligsociale medarbejdere og civilsamfundet, som har den daglige kontakt med borgerne. Det kan derfor være en mulighed at inddrage centrale personer fra de kommunale skoler og jobcentre, samt en kerneperson fra et eller flere boligsociale områder. I gennemførelsen af en indsats kan teamet involvere professionelle, som kan yde en målrettet, relevant og eventuelt specialiseret støtte til borgeren. Ideen med det tværgående team er, at de professionelle i teamet forpligter sig til at arbejde sammen på tværs – og derved indgår i at koordinere en helhedsorienteret indsats i forhold til fælles mål for borgere i målgruppen.

Nogle kommuner har allerede et eksisterende team, der arbejder med forebyggelse af ekstremisme, og det vil i så fald være oplagt, at det tværfaglige team bygges op om dette eksisterende team. Det kan i den sammenhæng være relevant at kvalificere teamet med nye teammedlemmer, som kan understøtte en systematisk identifikation og helhedsorienteret indsats.

For at sikre et tæt og forpligtende samarbejde mellem det kommunale og boligsociale niveau er det en fordel, hvis samarbejdet er forankret i en ledergruppe, som går på tværs af fagområder. Det kan eksempelvis være forvaltningsledere og ledere i de boligsociale helhedsplaner, som har til opgave at prioritere ressourcer til det tværfaglige samarbejde og den forebyggende indsats.

Trin 3: Afklar roller i det tværfaglige team

Med sammensætningen af det tværfaglige team er det vigtigt at afklare hvert medlems rolle i samarbejdet. Det kan være arbejdsopgaver eller ansvarsområder. Det er samtidig vigtigt at skabe et overblik over de andre fagprofessionelles fagområder, arbejdsgange og lovgivningsramme. Det er en mulighed at have dette som et fokus på interne teammøder, hvor et dagsordenspunkt kan være deling af nuværende arbejdsopgaver. En anden mulighed kan være at udarbejde funktionsbeskrivelser for hvert enkelt teammedlem, så det bliver klart, hvilke kompetencer og muligheder den enkelte kan bringe ind i samarbejdet, både i identifikation og gennemførelse af en indsats.

Trin 4: Del viden systematisk

Den løbende udveksling af viden og information er en kernesten det tværfaglige samarbejde. Videndeling handler både om information, der er relevant for forebyggelse, fx udvikling i boligområdet, men også at sikre et internt kendskab blandt medlemmerne i det tværfaglige team om hinandens fagligheder og arbejdsområder, som beskrevet ovenfor.

For at opnå en systematik kan videndelingen med fordel gå igennem den tværgående koordinator, som bliver ansvarlig for, at ny viden bliver formidlet på tværs af teamet. En systematik kan i den

sammenhæng være, at et teammedlem telefonisk eller skriftligt overleverer ny viden til den tværgående koordinator om en borgers forløb i en indsats. Det kan ligeledes være en boligsocial samarbejdspartner, der deler information om et boligområde. I indsatsen på område- eller borgerniveau kan det samtidig være en fordel, at enkelte teammedlemmer holder jævnlige møder om en borgers forløb, så de sammen opnår en fælles forståelse af situationen.

Trin 5: Afhold tværfaglige møder med fast kadence

Yderligere er det vigtigt, at tværfaglige team mødes med en fast kadence, der sikrer en løbende udveksling af viden og en fremdrift i teamets arbejde. Det kan eksempelvis være kvartalsvise møder, men det er også en mulighed at mødes oftere, hvis det er nødvendigt i forhold til alvoren og graden af borgerens situation samt behov for indsatser i borgerens omgivelser og i det udsatte boligområde.

Herunder fremgår et forslag til drejebog for de tværfaglige møder.

Drejebog for tværfaglige møder

Før mødet:

1. Senest to uger inden selve mødet afklarer koordinator formål med mødet, indhold, deltagerkreds og proces. Dette sendes til mødedeltagerne.
2. Inden mødet reflekterer deltagerne over fremdrift i arbejdet med modellen, og hvilke næste skridt de ser.
3. Hvis mødet omhandler en eller flere borgere, skal koordinatoren indhente samtykke fra borgeren (og evt. forældre) til, at mødedeltagerne må få indsigt i relevant viden om borgeren.
4. Tal med borgerne om, hvem de ser som relevante aktører at inddrage på mødet.

Under mødet:

1. Velkomst og rammesætning af mødet: Formål med mødet og dagsorden fremlægges.
2. Status fra deltagerne: Hver deltager fortæller kort, hvad der er sket siden sidst. Den tværgående koordinator fremlægger status for arbejdet med modellen.
3. Drøftelse af situationen i området eller for bestemte borgere: Fokus på nuværende situation, behov, udfordringer og ressourcer.
4. Fremadrettet: Der tales om konkrete idéer og handlinger.

Efter mødet:

1. Koordinatoren opsummerer det, der er blevet talt om, og de forslag til videre handlinger, der er kommet.
2. Det næste møde aftales.
3. Koordinatoren følger op på de aftaler, som blev indgået. Personer, som har fået specifikke opgaver, melder status tilbage til koordinatoren.

5. IDENTIFICÉR SYSTEMATISK OG KOORDINERET

Den systematiske og koordinerede identifikation skal sikre viden om ressourcer og udfordringer både på områdeniveau og på individniveau. Derfor er denne del inddelt i to spor:

1. Kortlæg et område med fokus på ressourcer og udfordringer
2. Identificér bekymringer for enkelte borgere.

Det er muligt at sætte fokus på det ene spor eller arbejde parallelt med begge spor.

I boksen herunder fremgår viden om, hvilke opmærksomhedspunkter der kan relatere sig til ekstremisme.

Viden om risikofaktorer for ekstremisme

A. Individuelle risikofaktorer:

- Historik med vold og kriminalitet
- Historik med alkohol og stoffer (højrisikolivsstil)
- Immigration, fx flugt fra hjemlandet
- Psykiske vanskeligheder, fx angst, traumer og selvmordstanker
- En følelse af marginalisering, racisme og diskrimination
- Oplevelse af stigmatisering af den gruppe, man tilhører
- Spændings-, magt- og statusøgende.

B. Kontekstuelle risikofaktorer:

- Negative og dysfunktionelle familieforhold
- Social kontakt til personer, som er en del af ekstreme miljøer
- Mangel på nære relationer og ensomhed.

Viden om beskyttelsesfaktorer for ekstremisme

A. Individuelle beskyttelsesfaktorer:

- Empati
- Evnen til kritisk refleksion
- Uddannelse
- Selvværd
- Beskæftigelse.

B. Kontekstuelle beskyttelsesfaktorer:

- At indgå i en familie karakteriseret ved omsorg og fortrolighed
- Sociale bånd, netværk og forskellige positive fællesskaber
- At have rollemodeller og moderate fællesskaber i nærmiljøet.

Om vidensgrundlaget: Der er primært tale om forskningslitteratur, men også enkelte publikationer fra grå litteratur. Den beskrevne viden kommer fra 37 studier fordelt mellem reviews, casestudier, tværsnitstudier og teoretiske studier.

5.1 Spor 1: Kortlæg et område med fokus på ressourcer og udfordringer



Første skridt i en systematisk og koordineret identifikation er at gennemføre en kortlægning af såvel udfordringer som ressourcer i det udvalgte boligområde. Kortlægningen, som er inspireret af ABCD-metoden¹², skal bidrage med viden om, hvad der overordnet er på spil i det enkelte område. Det gælder trygge og utrygge områder, utryghedsskabende grupperinger eller ressourcepersoner, der påvirker områdets trivsel¹³.

Kortlægningen kan foretages på flere niveauer; både for et overordnet boligområde, for forskellige zoner eller miljøer i et boligområde, eller opholdssteder og sammenslutninger af borgere. Kortlægningen har først og fremmest et fokus på områdets ressourcer. Ressourcerne skal være med til at igangsætte og drive en positiv udvikling i området.

¹² John L. McKnight and John P. Kretzmann (1993): Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing A Community's Assets.

¹³ Mere viden om borgere i risiko for ekstremisme i udsatte boligområder kan findes i Nationalt Center for Ekstremismes: Videnssynthese: Kortlægning af viden om ekstremisme og viden om forebyggelse af ekstremisme (se side 20 og 33).

Områdekortlægningen består af seks trin:

- Trin 1: Afklar formål med kortlægning
- Trin 2: Forbered områdemøde
- Trin 3: Kortlæg ressourcer i fællesskab på et områdemøde
- Trin 4: Involver lokale ressourcepersoner
- Trin 5: Fastlæg udfordringer i fællesskab på et områdemøde
- Trin 6: Følg op og giv feedback.

Trin 1: Afklar formål med kortlægning

Kortlægningen skal tage afsæt i lokale behov, udfordringer og ressourcer. Det er indledende vigtigt, at det tværfaglige team sammen afklarer formålet med og rammerne for kortlægningen.

Det er først vigtigt at bestemme, hvad der konkret skal kortlægges, eller med andre ord, *hvad der skal være i fokus i kortlægningen*. Fokus i kortlægningen afhænger af, hvilken ny viden teamet ønsker at opnå med kortlægningen. Det er derfor også vigtigt at afklare, om der er manglende viden, og hvordan områdekortlægningen kan bidrage hertil.

Dernæst er det vigtigt at bestemme, *hvor kortlægningen skal gennemføres*, dvs. den geografiske afgrænsning heraf. Den geografiske afgrænsning afhænger af, hvad der ønskes afdækket, samt hvem der skal involveres i kortlægningen. Hvis kortlægningen tager udgangspunkt i et boligsocialt område, kan det give god mening at afgrænse kortlægningen til hele eller dele af området. I andre tilfælde kan kortlægningen afgrænses til bestemte byområder, hvor der er behov for at opnå mere viden.

Yderligere er det vigtigt at vælge, *hvornår kortlægningen gennemføres*. Dette indebærer konkret, i hvilken tidsperiode kortlægningen gennemføres indenfor, herunder vigtige deadlines og milepæle for arbejdet med kortlægningen.

Større kommuner kan udvælge områder i prioriteret rækkefølge

Processen og de ressourcer, der investeres i at kortlægge områder, vil være forskellige mellem store og små kommuner, da større kommuner ofte vil have flere områder, som skal kortlægges. Det kan gøre det svært for store kommuner at få et samlet billede af, hvilke udfordringer kommunen, øvrige myndigheder og aktører i området står overfor. Et målrettet forebyggende arbejde mod ekstremisme kalder derfor på, at der prioriteres, så områder kortlægges i den rækkefølge, der vurderes mest hensigtsmæssig, fx ud fra en samlet og umiddelbar vurdering af, hvilke områder der har de største udfordringer, og som kalder på størst fokus her og nu.

Trin 2: Forbered områdemøde

Inden områdemødet er det en god ide at lave en indledende afdækning af ressourcer. Det betyder, at medlemmerne af det tværfaglige team hver især afklarer, hvilke relevante aktører der allerede er i deres eksisterende netværk. Ressourcer i området kan opdeles i:

- Lokalområdets foreninger: Aktivitetsforeninger, lokale sportsklubber, beboerforeninger
- Lokalområdets institutioner: Fritids- og ungdomsklubber, SFO'er, kulturelle og religiøse institutioner, biblioteker
- Lokale ildsjæle: Enkeltpersoner, som gør en forskel for området
- Lokalområdets fysiske muligheder: Forskellige fysiske områder, der i forvejen gør eller kan komme til at indgå i den positive udvikling af området, herunder også caféer og butikker.

Konkret skal teamets medlemmer hver især drøfte med deres bagland og daglige samarbejdspartnere, hvem de har berøring med i deres daglige arbejde, og hvem de tidligere har haft berøring med i arbejdssammenhænge. Det skaber vished om lokale aktører, som der allerede er en indgang

til. Samtidig kan det være et pejlemærke om, hvor i boligområdet der mangler netværk, og hvem der er et begrænset kendskab til. Dialogen med bagland og samarbejdspartnere kan ske ud fra spørgsmålene i boksen nedenfor.

Spørgsmål til forberedelse:

- Hvilken oplevelse har du haft i dit lokalområde, som var rigtig god?
- Hvilke aktiviteter eller personer gør noget godt i dit lokalområde?
- Hvilke netværk, institutioner eller foreninger kender du, som gør noget positivt for vores område?
- Hvilke projekter er rigtig gode i vores lokalområde?
- Hvilke steder i vores lokalområde kan jeg lide at komme?

Trin 3: Kortlæg ressourcer i fællesskab på et områdemøde

Det er den tværgående koordinator, der indkalder til områdemøderne. Det centrale er, at aktørerne får mulighed for at fremhæve og tydeliggøre deres umiddelbare observationer af området. Under områdemøderne er det derfor også vigtigt at identificere og involvere lokale ressourcer, som har et indgående kendskab til lokalområdet.

Hvem kan deltage i områdemøderne?

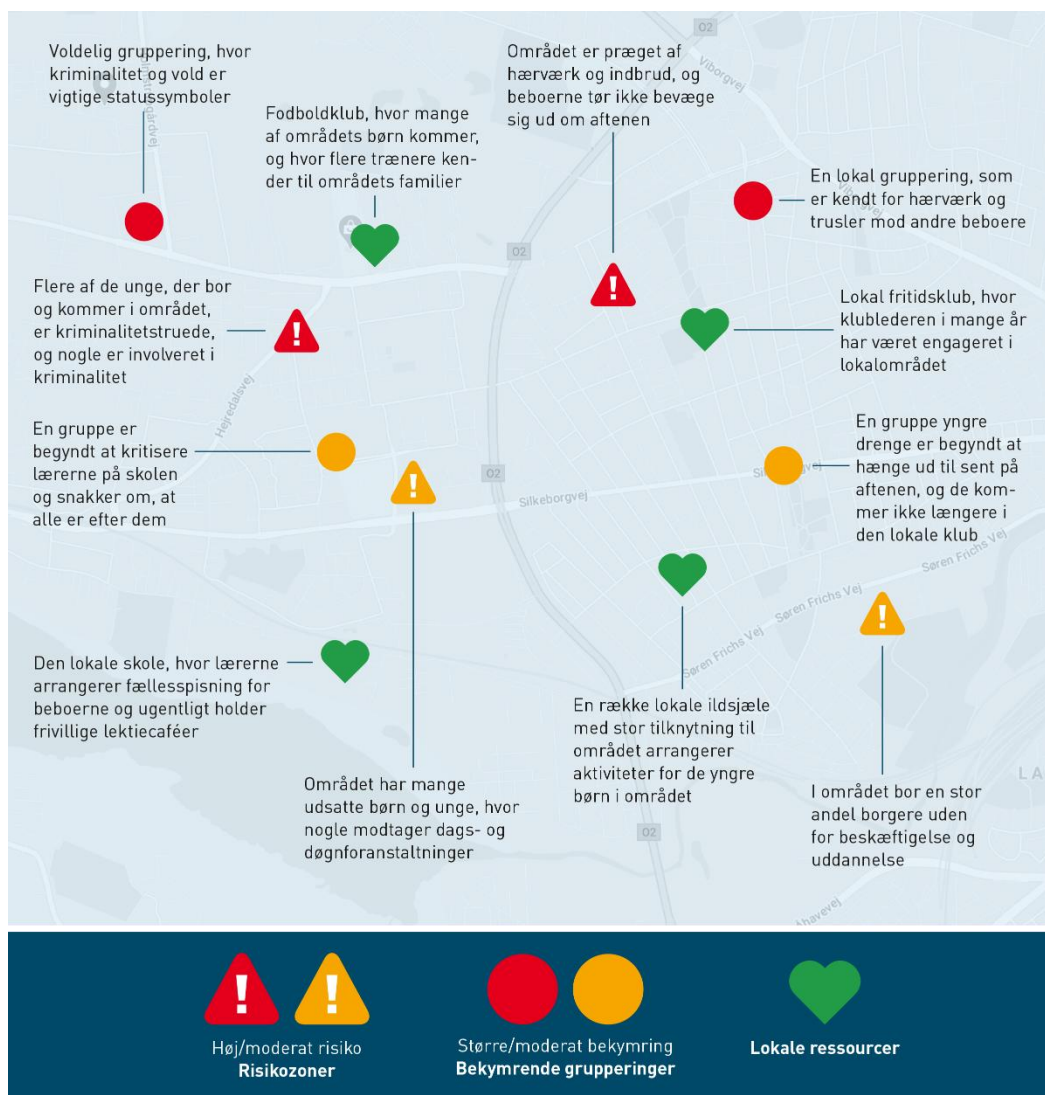
Deltagerkredsen vil afhænge af områdets sammensætning, men den tværgående koordinator og det tværfaglige team vil som udgangspunkt altid deltage. Derudover kan deltagerkredsen bestå af boligsociale medarbejdere, gadeplansmedarbejdere, frivillige, lærere, pædagoger og sundhedsplejersker på skoler og i dagtilbud, medarbejdere i klubber, ejendomsfunktionærer og øvrige aktører, som har et tæt tilhørsforhold til området.

På områdemødet forsøger deltagerne i fællesskab at skabe et overblik over ressourcerne i området. Dette sker med udgangspunkt i den tidligere nævnte opdeling i foreninger, institutioner, ildsjæle og fysiske muligheder. Områdemødet kan kredse om spørgsmålene i boksen herunder.

Spørgsmål til afdækning af ressourcer:

- Hvilke gode oplevelser og erfaringer har vi hørt om i lokalområdet?
- Hvilke aktiviteter eller personer gør noget godt for lokalområdet?
- Hvilke netværk, institutioner eller foreninger gør noget positivt for lokalområdet?
- Hvilke projekter kan gøre noget positivt for lokalområdet?
- Hvilke steder i lokalområdet sætter de lokale beboere og aktører pris på?

Opsamlingen på mødet kan også munde ud i et oversigtskort (som vist herunder), hvor der er markeret geografiske steder, områder, ressourcer og personer, som fx kan være en positiv ressource eller et udsat område. Kortet kan udformes som en håndtegning i et PowerPoint-format eller ved brug af markeringer i Google Maps fx.



I processen med at kortlægge ressourcer er det relevant at overveje, hvilken information der er vigtig at samle sammen. Det kan på den ene side være relevant at indsamle faktuelle oplysninger, fx aktørernes organisation, kontaktoplysninger, kontaktperson og deres indsats- og arbejdsområde. På anden side kan det være relevante at indsamle viden om aktørernes lokale engagement og deres involvering i boligområdet. Det giver klarhed over, hvordan aktørerne kan bidrage, hvilken rolle de spiller i området samt om de virker motiverede for at samarbejde om udvikling af området. Dette kan struktureres i et skema, som vist herunder.

Aktør	Faktuelle oplysninger			Aktørernes virke i området		
	Kontaktperson	Ressourcetype	Indsatsområde	Ressourcer (bidrag)	Rolle i området (indflydelse)	Motivation for udvikling
XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX

Efter at have gennemført den fælles kortlægning af aktører i området, kan kortlægningen udvides til også at kortlægge, hvor der mangler viden om området. Dette kan både være i forhold til de enkelte ressource typer – om der fx ikke er nok viden om foreninger i området – eller ved at se på, om ressourcerne klumper sig sammen i bestemte dele af området.

Derudover kan der på områdemødet afklares sammenhænge mellem de udpegede ressourcer. Der kan nemlig være eksisterende samarbejder og relationer, der er vigtige for at forstå de dynamik-

ker, som gør sig gældende i området. Nogle aktører kan være afhængige af hinanden, ligesom det kan være tilfældet, at nogle aktører løfter den samme opgave, hvorfor der med fordel kan tænkes i et styrket samarbejde mellem dem.

Det er en god ide, at kortlægning af områder gennemføres med en relativt fast frekvens

Det er vigtigt, at kommuner og aktører i de boligsociale områder har øje for, at kortlægningen af områder er en dynamisk proces, da der vil ske forandringer over tid i områdets udfordringer, men også ressourcer. Derfor bør processen med kortlægning af områder gentages med en vis frekvens, fx at relevante aktører indbydes til dialog på halvårlige områdemøder, hvor oplevede udfordringer og ressourcer i området udforskes. Desuden skal det konkrete kort kunne opdateres fra gang til gang, hvorfor aftagelige markeringer eller mærker anbefales på kortet.

Trin 4: Involver lokale ressourcepersoner

Med udgangspunkt i områdekortlægningen, som har givet et billede af, hvem de lokale ressourcepersoner er, er det dernæst relevant at involvere ressourcepersonerne i kortlægningen. Involveringen skal dels medvirke til at udvide billedet af områdets ressourcer, dels være det første skridt på vej til at kunne iværksætte aktiviteter.

Konkret beslutter det tværfaglige team, hvilke lokale ressourcepersoner der skal involveres, ud fra hvem der kan bidrage med ny viden om området, og hvem der er relevante at inddrage i det videre arbejde i området. Overvejselsen kan tage afsæt i refleksionsspørgsmål vist i boksen herunder.

Spørgsmål til involvering af ressourcepersoner:

- Hvilke centrale aktører kan gøre os klogere på området?
- Hvilke centrale aktører er der i lokalområdet, som er i kontakt med flere beboere (herunder den målgruppe, som umiddelbart er i fokus i kortlægningen)?
- Hvad kan de centrale aktører bidrage med, som afdækker nogle af de videnshuller, vi har?
- Hvilke ressourcer har de centrale aktører, der kan bringes i spil i forbindelse med indsatser i området?

Trin 5: Fastlæg udfordringer i fællesskab på et områdemøde

Efter kortlægningen af ressourcer i området er næste skridt at kortlægge udfordringer. Kortlægningen af udfordringer kan gennemføres på samme måde som kortlægningen af ressourcer. Inden områdemødet indsamler medlemmerne af det tværfaglige team hver især viden om de udfordringer, de og deres bagland oplever i området. Denne viden kan også kvalificeres af de lokale aktører, som er identificeret i ressourcekortlægningen. Dialogen kan tage afsæt i spørgsmålene nedenfor.

Spørgsmål til områdemødet:

- Hvilke udfordringer hører vi om i lokalområdet?
- Er der bestemte grupper eller familier, der skaber utryghed og bekymring i lokalområdet?
- Hører vi om grupper eller familier, som de lokale aktører har svært ved at nå ud til?
- Hvilke fysiske steder i lokalområdet oplever vi, at der er uro og bekymringer?
- Er der fysiske områder, som er plaget af hærværk, indbrud eller anden kriminalitet?
- Hvad kan vi gøre for at styrke området?

Spørgsmål til lokale aktører:

- Hvilke oplevelser har du haft i dit lokalområde, som gør dig eller andre, du taler med, utrygge?
- Er det bestemte grupper eller familier, som skaber utryghed og bekymring i dit lokalområde?
- Har I bestemte grupper eller familier, som er svære at nå ud til, trods behov for støtte?
- Hvilke fysiske steder i lokalområdet oplever du som utrygge at færdes i?
- Er der fysiske områder, som er plaget af hærværk, indbrud eller anden kriminalitet?
- Hvad kan I gøre for at styrke området?

Trin 6: Følg op og giv feedback

Kortlægningen af ressourcer og udfordringer er en løbende og dynamisk proces. Ressourcer og udfordringer skal kvalificeres fra flere perspektiver, så der bliver skabt en sikkerhed om, hvorvidt der er tale om reelle bekymringer og udfordringer. Den skal opdateres i takt med involveringen af flere lokale ressourcepersoner, ligesom det kan være væsentligt at genbesøge aktører, der tidligere har hjulpet med viden i kortlægningen.

Samtidig er det også vigtigt at give viden og feedback til de aktører, som har bidraget til kortlægningsarbejdet, herunder hvordan den indsamlede viden om ressourcer og udfordringer bliver brugt. Det kan blandt andet være, at der er beboere, der har fortalt om utrygheder, som gerne vil vide, om der bliver handlet på dette område. Den tilbagevendende opfølgning styrker tilliden til arbejdet og giver mulighed for at holde kortlægningen opdateret. Samtidig kan opfølgningen skabe mulighed for, at lokale aktører kan bidrage til de indsatser, som senere iværksættes.

Eksempel på en tilgang til kortlægning af områder

En kommune har arbejdet med områdekortlægning ved at mødes i selve boligområdet, hvor kortlægningen skulle gennemføres. Sammen har de besøgt forskellige dele af boligområdet, der kan karakteriseres som utryghedszoner, ligesom de har mødt lokale ressourcepersoner i området. Tilgangen med at besøge området fysisk giver både en større indsigt i udfordringer og ressourcer, ligesom det kan skabe en grobund for at dele viden i det tværfaglige team.

5.2 Spor 2: Identificér bekymringer for enkelte borgere



Parallelt med, at der gennemføres en systematisk kortlægning af områder, vil der også foregå en identifikation af borgere i risiko for rekruttering fra kriminelle miljøer til ekstremistiske miljøer og målgruppen af yngre søskende og familier.

Der er ikke tale om en egentlig systematisk kortlægning, men derimod en opfølgning på den viden om enkelte borgere, der fremkommer i områdekortlægningen. Det er vigtigt med en nysgerrig og spørgende tilgang til alle bekymringer og en tilgængelighed overfor borgere og fagpersonale, hvis de oplever noget, der bekymrer dem. Dialogen kan tage afsæt i nedenstående spørgsmål:

Spørgsmål til dialog:

- Hvem og hvad er du bekymret for? Kan du give konkrete eksempler?
- Hvordan kommer det bekymrende til udtryk?
- Hvor længe har du været bekymret?
- Er der sket en udvikling, som gør, at du henvender dig netop nu?
Hvis ja, hvordan kommer det til udtryk?
- Er der ressourcer hos eller omkring borgeren, som kan hjælpe til at vende udviklingen?
- Hvad siger eller mener borgeren selv om sin udvikling?

Ud fra dialoger om bekymringerne er det hensigten, at det tværfaglige samarbejde skaber overblik over situationen. Til dette kan nedenstående opmærksomhed bruges.

HOLDNINGER OG HANDLINGER	SOCIALE FORHOLD	KRIMINEL HISTORIK
<ul style="list-style-type: none"> • Udviser voldsparathed, fx ved voldshandlinger eller voldelige sammenstød. • Opsøger hjemmesider, litteratur eller film med ekstremistiske eller voldslegitimerende budskaber. • Truer, chikanerer eller udøver socialt pres overfor andre. • Er involveret i begivenheder med hadefulde eller voldslegitimerende budskaber. • Viser stor optagethed af en bestemt sag eller person. • Udtrykker foragt og intolerance overfor andres holdninger. • Har en prædikende og moraliserende adfærd. • Udviser tilknytning til ekstreme budskaber gennem udseende eller brug af symboler. • Viser interesse for at rejse til udlandet og deltage i konflikter eller træningsaktiviteter, hvor ekstreme grupper er involveret. 	<ul style="list-style-type: none"> • Færdes i miljøer med let adgang til våben. • Har social omgang med personer eller grupper, som har ekstreme holdninger (kontakt til radikaliserator). • Isolerer sig og tager afstand fra familie og hidtidige venner. • Afbryder uddannelse, opsiger job og anden tilknytning til det omgivende samfund. • Familien er dysfunktionel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Har begået registrerede og/eller ikke-registrerede kriminelle handlinger. • Historik med hensyn til ungdomskriminalitet. • Personfarlige kriminelle handlinger. • Historik med hensyn til tilknytning til organiseret kriminalitet. • Kriminelle handlinger mod bestemte grupper, fx mod homoseksuelle, politikere, grupper med anden etnisk baggrund el.lign. • Kriminelle handlinger mod symbolske mål, fx statsejede bygninger, statslige symboler, politi, trafikknudepunkter, sportsbegivenheder el.lign.

Det er vigtigt at se de enkelte punkter som et tegn på en negativ udvikling, uden at dette nødvendigvis betyder, at borgeren er i risiko for at bevæge sig mod ekstremisme. For det første kan en bekymring være drevet af en generel mistriivsel, som endnu ikke er relateret til ekstremisme. Det betyder dog ikke, at der ikke skal være opmærksomhed på borgere og familier, som udviser tegn på mistriivsel, men at der er en opmærksomhed på ikke at sætte lighedstegn mellem bekymring for mistriivsel og ekstremisme. Omvendt er det også vigtigt at gøre opmærksom på, at en mistriivsel, fx familiær, social og personlig, kan være en drivkraft bag ekstremisme, og at en mere dybdegående "screening" af, hvorvidt der er tale om ekstremisme ikke bør gennemføres i identifikationsfasen, men i en solid og systematisk analyse af de borgere, familier og grupper, som giver anledning til bekymring.

De forskellige opmærksomhedspunkter skal forstås forskelligt alt efter målgruppe – og om der er tale om borgere i risiko for rekruttering fra kriminelle miljøer til ekstremistiske miljøer eller familier og yngre søskende. Når der er tale om tidligere eller nuværende kriminelle borgere og borgere i randzonen af kriminelle miljøer, vil der ofte ses på opmærksomhedspunkter, som kan knyttes an til voldsparathed, kriminalitetshistorik og bekymrende overbevisning og retorik. Erfaringer fra forskningslitteraturen viser blandt andet, at accept af vold, og måske endda vilje, evne og kapacitet til at udøve vold, kan være en indgang til ekstremistiske miljøer¹⁴. Endvidere vil disse borgeres udsathed, identitetssøgning og risikovillige adfærd også være særlige kendetegn for denne del af målgruppe, men også for modellens samlede målgruppe inklusive familier og yngre søskende.

¹⁴ Ilan & Sandberg: How 'gangsters' become jihadists: Bourdieu, criminology and the crime-terrorism nexus.

Omvendt vil det for familier og yngre søskende i risiko for ekstremisme måske i højere grad være en række tidligere og mere generelle tegn på mistro og ekstremisme, der vil være at se.

Vigtigt at have øje for både borgere, familier og grupper

I processen med identifikation er det vigtigt at være opmærksom på, at det både kan være enkelte borgere men også grupper og familier, der kan udvise tegn på ekstremisme. Det kan fx være en opmærksomhed på sociale processer, kontrol, interaktion og belønningssystemer i grupper, som kan fremme en bevægelse mod ekstremisme blandt enkelte borgere. Opmærksomhed på grupper, som giver anledning til bekymring, vil også være en del af kortlægningen af områder, hvor der kan identificeres utryghedszoner og mulige tilholdssteder for grupper, der er bekymrende.

6. ANALYSÉR OG VURDÉR BEHOV

Del 3 i modellen handler om at analysere situationen både på områdeniveau og på individniveau. Derfor er denne del også inddelt i to spor:

1. Analysér situationen i området
2. Vurdér personens situation.

Lovgivning om behandling af bekymringer i infohus kommune

Til deling af oplysninger mellem forskellige relevante parter i det tværgående myndighedssamarbejde i infohus kommune er udgangspunktet i retsplejelovens § 115, som danner det lovgivningsmæssige grundlag for deling af oplysninger mellem politi, myndigheder og andre relevante samarbejdspartnere.

Selve fasen med at gennemføre en kvalificeret analyse af bekymringen indeholder i alt fire trin:

- Trin 1: Analyse af område
- Trin 2: Indsatsstrategi og koordination (områdeniveau)
- Trin 3: Analyse af den enkelte borgers situation
- Trin 4: Indsatsstrategi for borgeren.

6.1 Spor 1: Analysér situationen i området



På baggrund af den gennemførte kortlægning af området igangsættes en proces med en samlet faglig analyse af situationen i området. Den områdebaserede analyse er en faglig analyse af og konklusion på viden om fx bekymrende grupper i området, utryghedszoner, bekymrende miljøer med meget kriminalitet og uro samt ressourcepersoner i området.

Den faglige analyse af området gennemføres i det tværfaglige team og danner grundlag for, at der udarbejdes en solid indsatsstrategi for området, som målretter valget af indsatser, og som modsvarer de udfordringer, der kan ses i området, men som også kan understøtte de positive ressourcepersoner i området, der forventes at kunne bidrage positivt til det forebyggende arbejde.

Områdeanalysen består af tre trin:

- Trin 1: Skab fælles forståelse af udfordringer
- Trin 2: Overvej, hvilke udfordringer der kræver handling
- Trin 3: Udform en indsatsstrategi.

Trin 1: Skab fælles forståelse af udfordringer

Den faglige analyse gennemføres i et samarbejde mellem den tværgående koordinator og det tværfaglige team. Dette på baggrund af en systematisk bearbejdning af de vigtige informationer, de har indsamlet under områdemøder og i dialog med aktører i områderne, som led i den koordinerede identifikation med kortlægning af områder. Analysen skal bidrage til at få en fælles forståelse af udfordringerne og samtidig hjælpe til at udpege, hvilke udfordringer det tværfaglige team vil sætte fokus på. Dette kan overvejes med afsæt i nedenstående refleksionsspørgsmål.

Analyse af området

- Hvordan fremstår det bestemte område? (Fx hærværk og indbrud)
- Hvilke borgere er bosiddende i denne del af boligområdet? (Fx beskæftigelse og udfordringer)
- Hvilke beboere kommer typisk i området? (Fx unge med gadeorienteret livsstil)

Analyse af grupperinger

- Hvordan er gruppen sammensat?
- Hvilke gruppemedlemmer har en særlig indflydelse?
- Hvilke gruppemedlemmer er særligt risikovillige?
- Hvordan er gruppens relation til nærmiljøet og samfundet som helhed?
- Hvilke holdninger udtrykker gruppen?

Viden om ovenstående kan være med til at guide det tværfaglige team, men også øvrige aktører i boligområdet, om, hvor der kan være behov for at være ekstra opmærksomme i forhold til området og grupperinger. Til at kvalificere forståelse af grupperinger ses herunder nogle af de opmærksomhedspunkter, der kan være blandt grupper, som kan give anledning til bekymring, og som bør indgå i en analyse af, hvilke indsatser området kalder på.

Kendetegn ved grupperinger, som kan give anledning til bekymring og behov for indsats

I analysen af områder er det særligt relevant at være opmærksom på, om der er grupperinger, der giver anledning til bekymring, og hvor en eller flere af borgerne kan give anledning til bekymring. Det kan eksempelvis være:

- Radikale og ekstreme opfattelser er til stede i gruppen.
- Gruppen er lukket om sig selv, måske på grund af modstand fra det omkringliggende miljø.
- Gruppen er ekskluderende og distancerer sig fra det omkringliggende miljø, blandt andet ved at rekruttere nye gruppemedlemmer fra nære relationer, og ved at gruppen afgrænser sig fra eksterne relationer og i høj grad opmuntrer medlemmer til at interagere mere med hinanden.
- At nødvendigheden af voldeligt engagement er en grundholdning i gruppen og hos medlemmerne.
- Vold og kriminelle handlinger er en del af gruppens belønningssystem og fører til status, accept og anerkendelse i gruppen og blandt gruppens medlemmer.
- Gruppemedlemmerne føler ikke, at de er en ligeværdig del af samfundet og distancerer sig fra det omkringliggende samfund og dets værdier.
- Gruppemiljøet tilbyder et særligt fællesskab centreret om at have en bestemt etnicitet, være en del af en sag eller et større lokalt, nationalt eller måske globalt fællesskab.

Kilde: Social- og Integrationsministeriet, 2012: Antidemokratiske og ekstremistiske miljøer.

Trin 2: Overvej, hvilke udfordringer der kræver handling

Den indledende analyse skaber et samlet billede af områdets udfordringer og ressourcer. Det bidrager til et oplyst og solidt udgangspunkt for valg af indsatser målrettet området, og eventuelt grupper, og tydelighed for alle de aktører i området, som har en større eller mindre rolle i at støtte op om det forebyggende arbejde målrettet ekstremisme i området.

Det er dernæst vigtigt at overveje, om udfordringerne allerede er i fokus i det nuværende forebyggende arbejde, og om der er brug for en styrket indsats. Det er her også vigtigt at medtænke, hvordan områdets ressourcer kan sættes i spil. Overvejelserne kan styres ud fra spørgsmålene vist i boksen herunder.

Refleksionsspørgsmål:

- Hvilke udfordringer og behov er nødvendige at adressere hurtigst muligt?
- Er der eksisterende indsatser, som allerede har fokus på udfordringerne, eller som kan målrettes de identificerede udfordringer?
- Kan I indgå aftaler med de ressourceaktører, som bedst kan imødekomme de identificerede udfordringer?
- Hvilke indsatser kan i første omgang være med til at imødegå disse udfordringer?
- Hvem er de ansvarlige for at udføre indsatserne?
- Hvor og hvordan kan vi bruge områdets ressourcer til at styrke indsatsen?

Trin 3: Udform en indsatsstrategi

På baggrund af den faglige analyse af området og de udfordringer og bekymringer, som kan ses i området, er næste skridt at udarbejde en såkaldt indsatsstrategi på områdeniveau, som skal adressere behovene for en forebyggende indsats målrettet ekstremisme blandt modellens målgruppe af borgere, familier og søskende.

Når der skal udarbejdes en indsatsstrategi på områdeniveau, som adresserer de behov, den faglige analyse har identificeret, bør de relevante aktører i boligområdet, herunder frontpersonale, boligsociale medarbejdere, lokale ressourcepersoner og øvrige aktører involveres.

Det er en god ide, at indsatsstrategien understøttes af så konkrete mål som muligt, fx i forhold til ønsket udvikling i området eller blandt en gruppe eller et netværk, som indsatsen målrettes. Det sikrer, at alle er klar over, hvilke mål der arbejdes med på områdeniveau, ligesom det understøtter en løbende opfølgning på, om indsatsen i området eller indsatsen målrettet bestemte grupper skaber den forventede og ønskede udvikling.

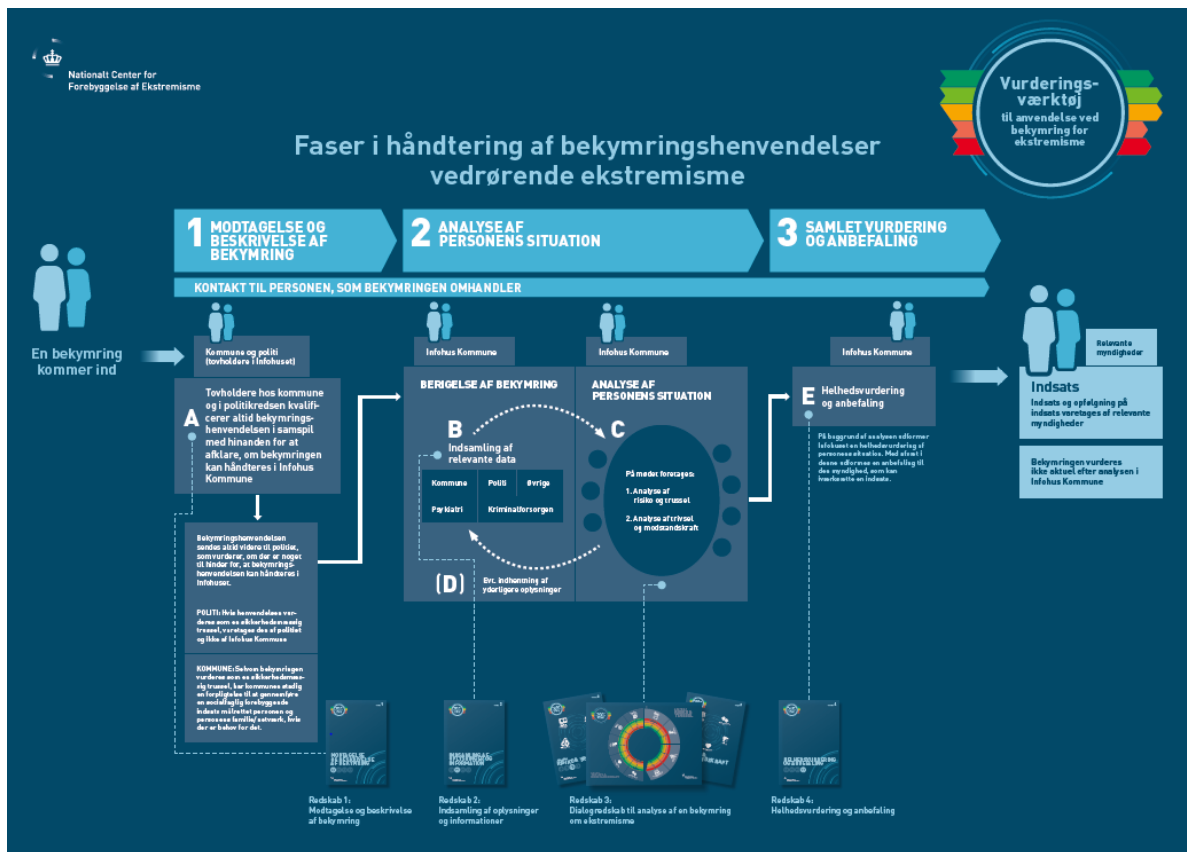
Selve indsatsstrategien skal fungere som det styrende dokument for samarbejdet om de igangsatte indsats, og dokumentet skal indeholde de konkrete mål, aktiviteter og processen for gennemførelsen af indsatserne. Desuden skal det fremgå, hvem der er ansvarlige for hvilke aktiviteter, og hvornår de skal igangsættes.

6.2 Spor 2: Vurdér personens situation



Har det tværfaglige team i del 2 identificeret en konkret borger, som måske er i risiko for at begå kriminalitet med et ekstremistisk motiv, skal borgerens situation altid analyseres i regi af infohus kommune. Her igangsættes en proces, hvor relevante myndigheder analyserer borgerens situation med udgangspunkt i, hvad der hhv. bekymrer og fungerer i borgerens situation. Formålet med analysen er at nå frem til en helhedsvurdering af personens situation og formulere anbefalinger om, hvilke udfordringer og ressourcer der bør adresseres i det forebyggende arbejde.

Hvis det på baggrund af den koordinerede identifikation vurderes, at der er en bekymring for en konkret borger, skal denne bekymring videreformidles til tovholderen for infohus kommune. Tovholderen vil indkalde relevante myndigheder til et tværfagligt analysemøde, hvor borgerens situation analyseres med udgangspunkt i vurderingsværktøjet. Det samlede vurderingsværktøj er illustreret i nedenstående figur:



Som det ses i figuren, vil de relevante myndigheder i infohus kommune i del 2 gennemføre en kvalificeret analyse af borgerens samlede situation. Dette gøres med udgangspunkt i ni dimensioner, som analyseres ud fra en række forskningsbaserede opmærksomhedspunkter. De ni dimensioner dækker over:

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1. Bekymrende overbevisning og retorik | 5. Personlighedsfaktorer |
| 2. Voldsparathed | 6. Psykisk sårbarhed |
| 3. Kriminalitetshistorik | 7. Familie |
| 4. Bekymrende socialisering og relationer | 8. Netværk og fritid |
| | 9. Uddannelses og beskæftigelse. |

Hver dimension analyseres for sig, hvorefter der gives en score for den specifikke dimension. Scoren indikerer, i hvilket omfang aktørerne vurderer, at der er tale om hhv. bekymringer eller ressourcer inden for den specifikke dimension. Det er på baggrund af en analyse af de ni dimensioner, at myndighederne i infohus kommunen anbefaler en indsats.

infohus kommunens anbefaling til indsats bringes videre til den pågældende kommune, således at den tværgående koordinator og det tværfaglige team kan udarbejde en målrettet handleplan, som afspejler de behov hos borgeren, analysen i infohus kommunen har peget på. Det vil som udgangspunkt alene være myndighedspersoner fra kommunen og eventuelt politi, der drøfter handleplanen. Dette i et samarbejde med borgeren, hvis det er muligt.

Det vil sige, at fx boligsociale medarbejdere ikke inddrages i den konkrete behandling af bekymringen og udarbejdelsen af handleplaner i konkrete borgersager. Når indsatsen til borgeren igangsættes, kan den tværfaglige koordinatore med borgerens samtykke inddrage fx boligsociale medarbejdere til at deltage i møder om borgeren, ligesom de boligsociale aktører har en rolle i at understøtte indsatsen til borgeren, fx via aktiviteter på områdeniveau i det boligsociale område.

Selv om borgerens situation behandles i infohus kommunen, betyder det ikke, at det forebyggende arbejde skal sættes i stå. De forebyggende indsatser, som analysen af området, herunder eventuelle bekymrende grupperinger i området, har givet anledning til, kan sagtens fortsætte, ligesom det kan være relevant at arbejde videre med borgerens familie eller netværk i lokalområdet sideløbende med processen i infohus kommune.

7. MÅLRET JERES INDSATS

I den fjerde del iværksættes en helhedsorienteret og målrettet indsats. Dette er opdelt i to spor:

1. Tilrettelæg en områdebaseret indsats
2. Støt op med en borgerrettet indsats.

Det tværfaglige team vælger en fagligt baseret indsats og følger op på denne for at sikre, at den iværksatte indsats lever op til indsatsformålene, og at denne løbende tilpasses, hvis behovet hos borgerne ændrer sig. I opfølgningen på indsatsen følger de ansvarlige aktører op på de mål, der er fastsat med indsatsen, og sammenholder dette med den indsats, der er igangsat. På den måde giver opfølgningen på indsatsen et grundlag for at vurdere, om indsatsen fortsat matcher behovet i lokalområdet, hvis det er en områdebaseret indsats, og behovet hos borgeren, hvis indsatsen er målrettet enkelte borgere. Det giver også mulighed for at vurdere, om der fremadrettet skal ske ændringer i indsatsen eller målsætningen for indsatsen, herunder om den konkrete indsats stadig er relevant.¹⁵

7.1 Spor 1: Tilrettelæg en områdebaseret indsats



Med afsæt i den gennemførte analyse kan det tværfaglige team iværksætte en eller flere forebyggende indsatser, der adresserer det samlede problemkompleks i lokalområdet, styrker modstandskraften og forebygger negative konsekvenser ved ekstremisme. Der skal være et fokus på at gennemføre indsatser, som er fagligt velfunderet. Dette bygger på en vurdering i det tværfaglige team.

Viden om indsatser målrettet borgerens omgivelser

I litteraturen ses der særligt følgende indsatser rettet mod borgerens omgivelser:

- Inddragelse af familie og netværk (fx forældrecoachindsats eller som en del af EXIT-indsatser)
- Involvering af lokalsamfundet (fx indsatser i samarbejde med lokale aktører, fx lokale institutioner, civilsamfund eller enkeltstående borgere).

Litteraturen viser:

- Indsatser, som skaber en større sammenhængskraft i lokalsamfundet, kan spille en vigtig rolle i den forebyggende indsats.
- Familie og netværk kan virke positivt i en forebyggende indsats og være afgørende for den enkeltes handlinger og valg.
- Særligt inddragelse af familie kan virke som en støttefunktion, der er med til at forebygge ekstremisme.
- Der er ikke fundet sikker viden om betydningen af at involvere det bredere netværk i det forebyggende arbejde.

Om vidensgrundlaget: Den beskrevne viden om indsatser målrettet borgerens omgivelser stammer både fra forskningslitteratur og grå litteratur. Der er samlet viden fra 10 forskellige publikationer, der geografisk stammer fra de europæiske og angelsaksiske lande.

Det er også centralt, at indsatserne bliver iværksat med afsæt i de ressourcer, som er i lokalområdet. Ved at bygge ovenpå de eksisterende ressourcer kan der skabes en bæredygtig udvikling, som rækker videre efter jeres indsats. Desuden skal indsatsen ske med blik for andre tiltag i området. Dette sikres ved at bidrage til området på steder, hvor der ikke allerede er eksisterende tiltag, og derved kan I skabe en mere helhedsorienteret indsats.

¹⁵ Mere viden om forebyggende indsatser til borgere i risiko for ekstremisme kan findes i Nationalt Center for Ekstremismes: Videnssynthese: Kortlægning af viden om ekstremisme og viden om forebyggelse af ekstremisme (se kapitel 3).

Den områdebaserede indsats tilrettelægges gennem tre trin:

- Trin 1: Vær opmærksom på, at den rette indsats afhænger af den lokale kontekst
- Trin 2: Overvej de eksisterende indsatser i lokalområdet
- Trin 3: Træf et fagligt baseret valg af indsats.

Trin 1: Vær opmærksom på, at den rette indsats afhænger af den lokale kontekst

Valget af en faglig relevant indsats afhænger af den situation og kontekst, der karakteriserer det konkrete boligområde. Der findes altså ingen klar opskrift på, hvilken indsats som bør benyttes. Indsatsen afhænger af de lokale behov, og hvilke ressourcer der er til rådighed i området og kommunen mere bredt set. Det er derfor også vigtigt at arbejde tæt sammen med lokale aktører og ressourcepersoner, som kender området, forud for igangsættelse af en indsats.

Involvér lokale ressourcer

I områdekortlægningen er der fundet flere lokale ressourcer. Det kan være en forening, som bidrager positivt til fællesskabet, eller en lokal ildsjæl, som har et særligt kendskab til de unge. De lokale ressourcer kan være oplagte samarbejdspartnere i indsatsen. De kan hjælpe gennem deres tilstedeværelse og dialog med beboere, ligesom de kan engagere andre ressourcer.

Trin 2: Overvej de eksisterende indsatser i lokalområdet

Før der kan igangsættes en indsats, er det vigtigt at overveje, om der er eksisterende indsatser, fx i regi af den boligsociale helhedsplan, som allerede adresserer det samme problemfelt. Det er væsentligt at overveje, om der kan tænkes i samspil mellem jeres indsatser, eller om det vil være mere givende, at I støtter op om de eksisterende indsatser fremfor at oprette nye indsatser.

Trin 3: Træf et fagligt baseret valg af indsats

Der er ingen krav til, hvilke indsatser der skal igangsættes i arbejdet med at forebygge ekstremisme i lokalområdet. Den helhedsorienterede og forbyggende indsats, som sættes i gang, skal dog bygge på viden om, hvilken praksis og hvilke indsatser der virker i forhold til den konkrete udfordring. Til denne overvejelse kan nedenstående refleksionsskema anvendes til en fælles refleksion i det tværfaglige team:

Refleksionsskema		
Dimension	Spørgsmål	Noter
Målgruppe	<ul style="list-style-type: none"> Hvem er målgruppen? Hvad ved vi om målgruppen? (Bekymringsniveau, socioøkonomi, alder, køn mv.) Hvilket behov eller problem skal indsatsen afhjælpe eller løse? (I området eller for en borger) 	
Metode	<ul style="list-style-type: none"> Hvad er indsatsens metode og teoretiske fundament? Hvad er indsatsens kerneelementer? Hvilke konkrete aktiviteter indebærer indsatsen? Hvilke kompetencer bør fagpersoner have? Hvor ofte gennemføres indsatsen? 	
Mål og monitorering	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke mål er der for indsatsens udbytte? (For området eller borgeren) Er der en tidsramme for, hvornår målene forventes at være indfriet? Hvordan følger vi op på området eller borgerens udvikling? 	
Effekt	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan drøfter vi borgerens udvikling og situation med borgeren selv, eventuelle pårørende og blandt medarbejdere? Hvordan foregår en eventuel justering på baggrund af vores opfølgning? Kender vi til dokumenterede positive eller utilsigtede effekter af indsatsen? 	
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke ressourcer kræver indsatsen i form af medarbejdertid? Hvilke omkostninger er forbundet med indsatsen? Står omkostninger mål med resultaterne? 	

Herunder fremgår en række eksempler på indsatstyper og konkrete tiltag målrettet lokalområdet og civilsamfundet, der er identificeret i en afdækning af viden fra en dansk og international kontekst. Dette kan være inspiration for valget af en fagligt baseret indsats.

Indsatser målrettet lokalområdet og civilsamfundet

På baggrund af den gennemførte analyse af udfordringer og ressourcer i lokalområdet kan der være behov for at igangsætte indsatser i lokalområdet, som kan understøtte den forebyggende indsats og støtte op om de ressourcer, der kan medvirke til en positiv udvikling i lokalområdet. Der findes ikke én klar opskrift på, hvilke indsatser der kan være behov for at iværksætte i lokalområdet. Det vil i høj grad afhænge af den lokale kontekst – og af hvilke indsatser der er til rådighed lokalt i regionen, kommunen og lokalområdet.

Indsatstyper målrettet civilsamfundet

I en stor del af den forsknings- og praksislitteratur, der findes om ekstremisme, omtales ofte en lang række indsatstyper, som er målrettet civilsamfundet, og som har karakter af mere områdebaserede indsatser. De områdebaserede indsatser består ofte af sociale, fysiske eller økonomiske indsatser. De sociale indsatser er ofte i stand til at påvirke beboerne i et områdes sociale kapital og kan påvirke de netværk, der er imellem beboerne, og den socialisering, der sker af beboerne. Disse indsatser har ofte form af at igangsætte aktiviteter, som bringer beboerne tættere på eller videre i uddannelse eller beskæftigelse, fx ved konkret at forbedre beboernes kompetencer og ved at give dem viden om, hvordan man kommer ind på arbejdsmarkedet eller i uddannelse. Denne type sociale områdebaserede indsatser spiller ifølge forskningen derfor en potentiel set væsentlig rolle i at ændre de eksisterende sociale netværk i området, fx ved at formidle viden om beskæftigelsesmuligheder.

Forskningslitteraturen peger på, at der ofte kan være flere spor af indsatstyper, som kan iværksættes enkeltvist eller parallelt. De rummer hver især en række kerneelementer, som kan have en positiv betydning for det forebyggende arbejde i lokalområdet, og som kan integreres i indsatser målrettet lokalområdet. Nedenfor gives eksempler på kerneelementer og udvalgte typer af områdebaserede indsatser, som kan give inspiration til det forebyggende arbejde i lokalområdet.

Kapacitetsopbygning og vidensopbygning i lokalområdet og civilsamfundet

I dansk og international sammenhæng er et kerneelement i det forebyggende arbejde at understøtte kapacitets- og vidensopbygning i lokalområdet og civilsamfundet¹⁶. Det kan være indsatser målrettet beboere i lokalområdet, ejendomsfunktionærer, boligsociale medarbejdere, frontpersonale, fx lærer, pædagoger og sundhedsplejersker, hvor formålet er at fremme viden om, hvilke bekymringstegn der indikerer, at en borger eller en gruppe af borgere er i risiko for ekstremisme. Det kan også omhandle at udbrede viden om risikomiljøer og de nyeste tendenser inden for ekstremismeforskning. Denne type indsatser ses ofte i form af møder i lokalområdet, rådgivning, opkvalificeringskurser blandt frontpersonale, faglige vidensoplæg og kampagner i lokalområdet.

Tæt forbundet med ovenstående ses også ofte indsatser, som har til formål at opbygge kendskab til handlemuligheder og konkrete metoder i det forebyggende arbejde i lokalområder. Det kan være opbygning af viden blandt aktører i lokalområdet og civilsamfundet om, hvor de skal rette kontakt, hvis de oplever en bekymring, eller indsatser, som har til formål at udbrede kendskab til metoder til forebyggelse af ekstremisme blandt frontpersonale på fx skoler, i dagtilbud og på uddannelsesinstitutioner.

Kobling til eksisterende indsatser i lokalområdet og civilsamfundet

Et andet kerneelement i arbejdet med at styrke den forebyggende indsats mod ekstremisme i lokalområder kan være at sikre et tæt samspil mellem myndighedsindsatser og eksisterende indsatser forankret i lokalområdet og civilsamfundet. Det kan være indsatser, som måske udføres i regi af boligsociale helhedsplaner, fx beboerrettede indsatser, kriminalitetsforebyggende fritidsaktiviteter, lektiecafeer, uddannelses- og beskæftigelsesrettede indsatser, særlige områdekorps og aktører eller måske mere velafgrænsede og metodisk konceptualiserede indsatser forankret i civilsamfundsorganisationer.

Styrket koordination mellem myndighedsaktører og aktører i lokalområdet

Både i Danmark og i andre europæiske lande er tæt koordination af den forebyggende indsats mellem myndighedsaktører og aktører i lokalområdet og civilsamfundet også et kerneelement, som kan understøtte en sammenhængende, forebyggende indsats mod ekstremisme. I flere europæiske lande kommer det til udtryk i indsatser, hvor det er et mål at skabe netværk, tillid og dia-

¹⁶ Inspiration til at styrke medborgerskab i samarbejde mellem kommuner og civilsamfund kan findes i Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremismes metodehåndbog: Styrk medborgerskabet sammen med civilsamfundet: <https://stopekstremisme.dk/filer/metodehaandbog-til-kommunerne-fuld-version.pdf>

log mellem kommune, politi og andre myndighedsaktører på den ene side, og aktører i lokalområdet og civilsamfundet på den anden side.

Det ses blandt andet udmøntet i form af workshops, dialogfora, uddannelsesdage og gensidig informationsudvikling om, hvilke muligheder de forskellige aktører har, fx hvilke tilbud politiet har til unge i området, kommunens services, og omvendt hvilke tiltag lokalt forankrede aktører har. Erfaringen er, at det kan skabe øget indsigt i hinandens handlemuligheder og dermed også indblik i, hvor der kan samarbejdes og skabes fælles samspil i den forebyggende indsats.

Den eksisterende viden peger også på, at koordination mellem myndighedsaktører og aktører i lokalområdet med fordel kan bygge på de samarbejdsplaner og strukturer, som allerede er til stede, og som der er brugt ressourcer på at opbygge over årene. Fx kan det forebyggende arbejde mod ekstremisme i lokalområderne kobles til eksisterende boligsociale helhedsplaner og de lokale dialogfora, som er i de boligsociale områder, fx koordination af beredskabsplaner om håndtering af akut opståede uro og konflikt i boligområdet, som også er en del af de boligsociale helhedsplaner.

Sæt lokale ressourcepersoner i spil

Kerneelementet i at sætte lokale ressourcepersoner i spil er, at de har en afgørende rolle i både kortlægning af ressourcer i boligområdet og i at styrke den forebyggende indsats for borgere i risiko for ekstremisme. Ressourcepersoner har en lokal og praksisnær viden om området, familier og borgere. Denne viden vil understøtte de relevante aktørers viden om enkelte borgere, men også bidrage til at tydeliggøre behov, udfordringer og ressourcer i området som en helhed i forhold til indsatser. Indsatserne udmøntes ved, at ressourcepersoner anvendes som en central samarbejdspartner, og at de samtidig kan hjælpe de fagprofessionelle med at opdage nye ressourcepersoner i boligområdet. Indsatsen kan fx målrettes boligsocialmedarbejderen. Indsatsen sker via medarbejderens tilstedeværelse og dialog med beboere, som kan have afgørende betydning for at sætte endnu flere ressourcepersoner i spil.

7.2 Spor 2: Støt op med en borgerrettet indsats



Analysen af den enkelte borgers situation bliver altid gennemført i regi af infohus kommune, hvor der gennemføres en kvalificeret analyse af borgerens samlede livssituation. Det vil sige en analyse af de opmærksomhedspunkter, der har givet anledning til bekymring i første omgang, men også de ressourcer, som omgiver borgeren.

Ud fra den gennemførte analyse i infohus kommune kan det være nødvendigt, at det tværfaglige team støtter op om en eller flere borgere med en helhedsorienteret indsats. Når det tværfaglige team skal igangsætte en indsats, er det essentielt, at indsatsen bygger videre på de anbefalinger og overvejelser, som følger fra processen i infohus kommune.

Den borgerrettede indsats sker i tre trin:

- Trin 1: Tag afsæt i borgernes behov
- Trin 2: Kortlæg borgerens netværk
- Trin 3: Træf et fagligt baseret valg af indsats.

Viden om borgerrettede indsatser

I litteraturen ses der særligt følgende indsatser rettet mod borgeren selv:

- Viden- og kapacitetsopbygning hos borgeren (fx om demokrati eller tolerance, typisk med fokus på børn og unge).
- Oplysning om ekstremisme og konsekvenserne heraf (fx hvordan ekstremisme kan påvirke samfundet).
- Støtte og vejledning i sårbare livsfaser (fx til borgere i risiko for radikaliserings, eller som er i ekstremistiske miljøer).

Litteraturen viser:

- Der er ikke fundet viden om effekter af forebyggende indsatser, som konkret kobler sig til forebyggelse af ekstremisme.
- Tidlig indsats over for børn og unge kan virke forebyggende, fx opbygning af medborgerskab og kritisk refleksion.
- Støtte og vejledning i sårbare livsfaser, fx mentorindsatser, kan hjælpe den enkelte borger væk fra ekstremistiske miljøer.
- Der er sjældent fokus på, hvorfor en indsats virker, såvel som om indsatsen kan have negative konsekvenser.

Om vidensgrundlaget: Den beskrevne viden om borgerrettede indsatser stammer både fra forskningslitteratur og grå litteratur. Der er samlet viden fra 22 forskellige publikationer, der geografisk stammer fra de europæiske og angelsaksiske lande.

Trin 1: Tag afsæt i borgernes behov

Det er en stor styrke, hvis indsatsen tilrettelægges i samarbejde med borgeren og tager udgangspunkt i borgerens eget livssyn, værdier og håb. I indsatsen skal der være fokus på borgerens ressourcer fremfor borgerens problemer. Det er vigtigt at italesætte, hvad borgeren kan, og arbejde ud fra dette. Derfor er det også centralt at arbejde med en forventning om, at borgeren kan komme sig og forbedre sin samlede livssituation med den rette støtte.

For at kunne tilrettelægge en indsats, der tager udgangspunkt i borgerens behov, er det en stor fordel at inddrage borgeren selv. I dialogen med borgeren kan nedenstående mål- og aftaleskema anvendes.

MÅL- OG AFTALESKEMA

Mål	Delmål	Aftaler	Ansvarlig	Opfølgning
<i>Hvad er borgerens drømme og ønsker på lang sigt?</i>	<i>Hvad skal der opnås, før det langsigtede mål kan nås?</i>	<i>Hvad er de næste skridt, der skal til, for at nå målene?</i>	<i>Hvem er ansvarlig for delmål og aftaler?</i>	<i>Hvornår og hvordan følges der op på mål og aftaler?</i>
Mål 1:				
Jeg ønsker at ...				
Mål 2:				
Jeg ønsker at ...				
....				

Trin 2: Kortlæg borgerens netværk

Det er også vigtigt at involvere borgerens netværk i indsatsen. Konkret er det en mulighed, sammen med borgeren, at kortlægge og analysere borgerens eller gruppens netværk. Det kan medvirke til et overblik over, hvem borgeren har en relation til, og hvem der kan bidrage til en styrket livssituation. Kortlægningen kan ske med udgangspunkt i et *netværkskort*, som beskrevet i boksen herunder.

Netværkskort

Kortlægningen tager afsæt i følgende refleksionsspørgsmål:

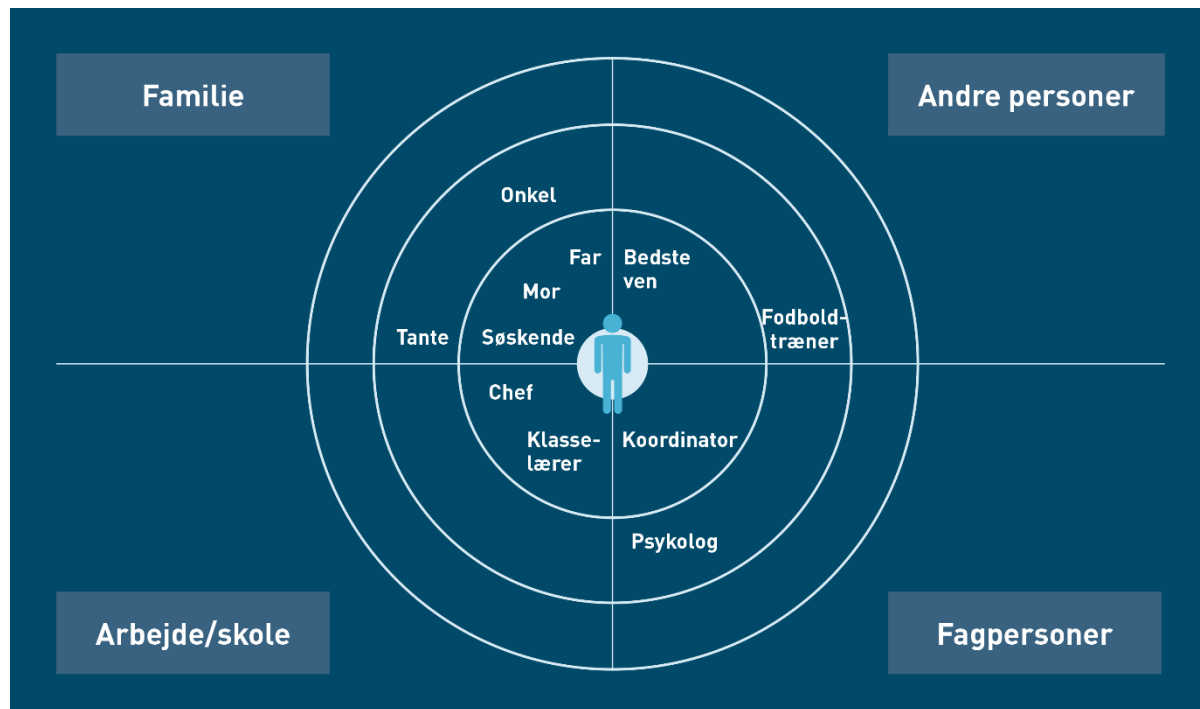
- Hvilke vigtige personer findes i dit liv?
- Hvem ved, hvordan du har det?
- Hvem kan du tale med eller få hjælp fra, når du har brug for det?

Kortlægningen består af to trin. Først reflekterer og noterer borgeren de personer, som vedkommende har en relation til. Relationerne kan opdeles i:

- Familie: De personer, som borgeren bor hos/med, hvor relationen plejes dagligt.
- Andre personer, som borgeren møder i fritiden: Venner, naboer, klubmedarbejdere mv.
- Arbejde/skole: Leder på arbejdsplads, kolleger og lærere.
- Fagpersoner: De fagpersoner, som skal indgå i indsatsen, herunder SSP-medarbejdere, sagsbehandlere, koordinator og andre fagpersoner, fx psykolog.

Dernæst placerer I personerne på netværkskortet. Kortet viser den afstand fra borgeren, som føles rigtig for borgen.

Et eksempel på et netværkskort ses herunder:



Trin 3: Træf et fagligt baseret valg af indsats

Ud fra dialogen med borgen og netværkskortlægningen skal der vælges en indsats. Denne skal baseres på en faglig vurdering af, hvad der er mest hensigtsmæssigt for den konkrete udfordring, borgeren står overfor. Til denne vurdering kan igen anvendes refleksionsskemaet, som vist tidligere (side 25), så det sikres, at indsatsen er systematisk valgt og fagligt relevant.

En helhedsorienteret indsats, der samtænkes med andre indsatser

I den borgerrettede indsats er det vigtigt at samtænke tiltag med andre sideløbende tiltag for borgeren og/eller dennes familie og netværk. For at skabe en helhedsorienteret indsats skal borgeren opleve en sammenhæng til andre tiltag, de møder ved myndigheder, i deres boligområde eller gennem civilsamfundet. Det kan derfor være givende at holde møder med andre aktører og etablere et fælles samarbejde om borgeren.

Efter en indsats er iværksat er det vigtigt med en løbende opfølgning på indsatsen for at sikre, at indsatsen lever op til formålet, og tilpasses, hvis borgerens behov har ændret sig. Her er det den tværgående koordinator, der har ansvaret for, i samspil med øvrige fagprofessionelle fra det tværfaglige team, at følge op på de mål, der er fastsat i mål- og aftaleskemaet

Umiddelbart er der ingen fast kadence for, hvornår der skal ske en opfølgning på indsatsen, men det er en god ide, at dette sker relativt hyppigt, særligt i starten af indsatsen. Det kan fx være én gang om måneden i det første halve år, hvorefter opfølgning gradvist kan ske med mindre hyppige mellemrum, fx kvartalsvist eller halvårligt, frem mod en egentlig udfasning af indsatsen.

Herunder følger eksempler på borgerrettede indsatser og i forlængelse heraf indsatser, der er målrette fagprofessionelle.

Indsatser målrettet enkelte borgere, grupper og familier

Parallelt med de bredere områdebaserede indsatser vil der også være behov for at igangsætte indsatser, som er direkte målrettet enkelte borgere, som er i risiko for ekstremisme. Også her kan der skelnes mellem forskellige typer af indsatser, som kan målrettes borgerne og deres netværk, og som kan give inspiration til valg og udvikling af faglig relevant indsats, der modsvarer behov, udfordringer og styrker hos borgere, søskende og familie.

Afholdelse af tværfaglige møder: Mål- og aftaleværktøj

I modellen vil det styrende "dokument" for samarbejdet om indsatsen være borgerens handleplan og mål. Det er her målene med indsatsen fremgår, ligesom målene er koblet til konkrete aktiviteter, der angiver "ruten" til realisering af målene i samarbejde med borgeren. Specifikt indeholder værktøjet til afholdelse af tværfaglige møder et mål- og aftaleværktøj, som benyttes i konkretiseringen af den samlede plan for at nå de fastsatte mål.

Bred vidensopbygning blandt borgere i lokalområdet

I forskningslitteraturen findes flere typer af indsatser, både i dansk kontekst men også i øvrige europæiske lande, hvor formålet er at oplyse og uddanne borgere i lokalmiljøer i blandt andet demokratisk tænkning, kritisk og refleksiv tænkning og modstandskraft over for ekstremisme. Flere af disse indsatser er udmøntet i form af fx gruppearbejde mellem unge borgere i lokalområdet, workshops, medier, kampagner, udflugter, rollespil og undervisning. Formålet er at få unge og borgere i lokalområdet til at gå i dialog og udveksle erfaringer om egne perspektiver, fordomme, medborgerskab og social identitet.

Udgangspunkt i borgerens behov og specifikke mål for forandring

Et afgørende kerneelement i de indsatser, der er målrettet de enkelte borgere, er, at indsatsen tager udgangspunkt i borgernes behov, og hvor borgerne kan bruge indsatsen som støtte til at styrke egen livssituation. Derfor er det vigtigt, at indsatsen tager udgangspunkt i borgernes egne oplevelser af, hvad der er brug for støtte til og fokus på, for at forandring sker med udgangspunkt i borgernes styrker og ressourcer.

Samtidig skal borgernes mål for forandring sættes i et samarbejde mellem borgerne og fagpersoner i indsatsen, og de skal være målbare og specifikke, så der løbende kan ske en meningsfuld opfølgning på, hvorvidt borgerne udvikler sig i den ønskede retning.

Øje for ressourcer og løbende udvikling

Blandt de indsatser til forebyggelse af ekstremisme, som bygger på lovende viden om, hvad der virker, er et ressourcefokus og øje for den løbende udvikling hos borgerne et vigtigt kerneelement. Det drejer sig om at have øje for borgernes eksisterende ressourcer og færdigheder, herunder at lægge vægt på selv de små succeser undervejs i indsatsen. En måde at arbejde med borgerens løbende udvikling er gennem mentorindsatser. Mentorindsatser anvendes blandt andet i Danmark, og formålet med mentorindsatsen er at styrke den unges muligheder for integration i samfundet, både hvad angår job og uddannelse og en mere social integration. Mentoren mødes ugentligt med den unge, og mentorens rolle er her at hjælpe den unge ift. spørgsmål om job, uddannelse, trivsel og praktiske gøremål i dagligdagen. Derudover skal mentoren udfordre den unges holdninger og verdenssyn, hvilket kan være med til at understøtte den løbende udvikling.

Mentorkorps

Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme uddanner et landsdækkende korps af mentorer og forældrecoaches, der forebygger ekstremisme. Kommuner kan søge om, at deres medarbejdere, som arbejder med psykisk sårbare borgere, kan blive en del af korpsen og dermed være med til at forebygge ekstremisme. Mentorerne indgår i et mentorforløb med personer, der færdes i ekstremistiske miljøer eller viser konkrete bekymringstegn på at blive involveret i ekstremisme. Forældrecoacherne har forløb med forældre, hvor de lærer dem at støtte deres børn, så de undgår at blive en del af ekstremistiske miljøer.

Fokus på handlemuligheder

Tæt knyttet til ressourcefokus i indsatsen er også kerneelementet, som handler om at fremme borgernes handlemuligheder via indsatsen. Dette fokus på handlemuligheder handler om, at indsatsen har øje for borgernes ressourcer og mestringsevne med henblik på at understøtte borgerne i at forstå egen situation og at regulere deres handlinger herefter. Flere indsatser bygger på en løsningsorienteret tilgang, hvor borgerne guides i en bestemt retning som en del af indsatsen, og som borgerne ikke selv er i stand til at udpege. Herved arbejdes der også med at ansvarliggøre borgerne og at motivere borgerne til at få aktiveret egne ressourcer samt at involvere sig i eget liv.

At være en del af fællesskabet og netværksinddragelse

Netværksinddragelse er også et kerneelement i mange af indsatserne målrettet forebyggelse af ekstremisme. Kerneelementet læner sig tæt op ad forståelsen af en helhedsorienteret indsats, hvor den enkelte borger ses i en kontekst, hvor netværk og det sociale miljø har en rolle i borgers situation og udvikling.

I de indsatser, som findes her, handler det i høj grad om at betragte borgerens kontekst og omgivelser som en værdifuld ressource, der kan trækkes ind i indsatsen til borgeren. Det kan eksempelvis ske via brug af netværkskort og genogram for at kortlægge, hvilke personer i borgerens netværk det kan være relevant at inddrage i indsatsen.

I de indsatser, hvor der er fokus på netværksinddragelse, er det ikke defineret, hvilke personer i netværket der er afgørende at få inddraget i samarbejdet om indsatsen. Dog peges der på familien som en væsentlig aktør samt borgernes nære relationer, både private netværk og professionelle netværk. Ideen er her, at arbejdet med borgernes nære relationer medvirker til, at der arbejdes med forhold, som også er vigtige efter indsatsens afslutning. Arbejdet med borgernes netværk kan også handle om, at borgerne støttes i at få kontakt til netværk og/eller foreninger og organisationer uden for indsatsen, så der også er et brobyggende perspektiv i indsatsen.

Indsatser med psykologiske og psykiatriske behandlingselementer

I mange indsatser, som har vist lovende resultater, indgår også psykologiske eller psykiatriske behandlingselementer, der kan bidrage til at understøtte en positiv udvikling blandt borgerne. Det psykiatriske element kan være med til at understøtte andre indsatser ved at bearbejde og udvikle psykiske barrierer. Samtidig kan det psykologiske behandlingselement i sig selv også være med til at drive en indsats.

Et eksempel på en indsats, der trækker på psykologiske og terapeutiske elementer, er EXIT-indsatser, som er målrettet personer, der enten er en del af ekstremistiske miljøer, er tilknyttet voldelige miljøer eller har begået kriminalitet. EXIT-indsatserne er både set i Danmark, Norge, Sverige og Tyskland¹⁷. I EXIT-indsatser indgår psykologer og psykiatere som vigtige aktører, der skal være med til at muliggøre en løsrivelse fra det ekstremistiske miljø. Eksempler på EXIT-indsatser og anvendelse af psykologiske behandlingselementer fremgår herunder.

Indsatser målrettet opkvalificering af fagprofessionelle

Ud over områdebaserede indsatser og indsatser målrettet enkelte borgere, grupper og familier vil det også kunne være relevant at igangsætte indsatser, som sigter mod at opkvalificere det professionelle frontpersonale som led i den forebyggende indsats mod ekstremisme.

Viden om indsatser målrettet fagprofessionelle

I litteraturen ses der særligt følgende indsatser rettet mod fagprofessionelle, som driver og implementerer den forebyggende indsats:

- Kapacitetsopbygning blandt fagprofessionelle (fx opkvalificering og rådgivningsindsatser, der giver større viden om bekymringstegn og radikaliseringsprocesser).
- Forebyggende pædagogiske metoder (fx konkrete og innovative ændringer og tiltag i den pædagogiske praksis).

Litteraturen viser:

- Der mangler viden om de egentlige virkninger eller effekter af tiltag målrettet fagprofessionelle.
- Opkvalificering kan styrke de lokale forebyggelsesaktørers evne til at forebygge, identificere og håndtere problemer med ekstremisme. Det kan dog også have en negativ virkning ved en unødigt opmærksomhed og stigmatisering.
- Der er et forebyggende potentiale i bestemte pædagogiske metoder såsom nyt undervisningsmateriale og anderledes undervisningsformer.

Om vidensgrundlaget: Den beskrevne viden om indsatser målrettet fagprofessionelle stammer både fra forskningslitteratur og grå litteratur. Det er samlet 16 forskellige publikationer, der geografisk stammer fra de europæiske og angelsaksiske lande.

Opbygning af kompetencer blandt det professionelle frontpersonale

Undervisning og opbygning af kompetencer blandt frontpersonale er et kerneelement, som også ses i flere forebyggende indsatser mod ekstremisme, såvel i dansk kontekst som i europæisk kontekst. I England og Holland gøres der brug af såkaldte "train-the-trainer"-indsatser, hvor fagpersoner via workshops og undervisningsseminarer oplærer kolleger i lokalområderne i håndtering af ekstremismeproblematikker. Det kan handle om casebaseret undervisning, hvor fagpersoner undervises i forståelse af ekstremisme, dets grobundsfaktorer, identifikation af bekymringstegn og risiko- og beskyttelsesfaktorer.

¹⁷ Det svenske EXIT-program er beskrevet i Christensen, Tina Wilchen (2015): A Question of Participation – Disengagement from the Extremist Right, A case study from Sweden.

Som en del af "train-the-trainer"-indsatserne er målet også, at de fagpersoner, der undervises, selv bliver i stand til at gennemføre undervisning for andre, så viden og kompetencer udbredes og fastholdes bredt. Nogle steder gennemføres indsatserne via fysisk opkvalificerings- og undervisningsdage, andre steder er det web- og onlinebaseret. Denne type af indsatser ses også i dansk kontekst, blandt andet lokalt i København og Aarhus. Her ses det blandt andet, at VINK yder opkvalificeringsstøtte og sparring til opsøgende indsatser og medarbejdere i København, som kan komme i kontakt med radikaliserede og ekstremistiske personer og miljøer.

Nationale rådgivningsindsatser

Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme og andre aktører tilbyder kommuner, regioner, kriminalpræventive samarbejder, uddannelsesinstitutioner, boligorganisationer, foreninger mv. forskellige rådgivningsaktiviteter, kurser og implementeringsstøtte. Det kan være rådgivning og kurser med fokus på:

- Bekymringstegn og handlemuligheder i relation til unge, der allerede er i ekstremistiske miljøer eller er i risiko herfor.
- Organisering og tværfagligt samarbejde i den forebyggende indsats.
- Formidling af viden, metoder og redskaber.
- Tilrettelæggelse af samlede forebyggelsesstrategier.

I flere af de indsatser, som bygger på lovende praksis, er det også et særligt formål at gøre skolelærere i lokalområder bedre i stand til at håndtere og forebygge ekstremisme, fx ved at kunne gå i dialog med elever i risiko for ekstremisme. Indsatserne her går på at opkvalificere lærernes lederegenskaber, evne til konfliktløsning i klasselokalet og interkulturelle forståelse. Særligt er der en række indsatser, som har til formålet at gøre lærere bedre i stand til at håndtere konflikter i klasselokalet samt gå i dialog med elever i risiko for ekstremisme. Indsatserne har til formål at opkvalificere læreres lederegenskaber samt konfliktløsning i klasselokalet gennem workshops suppleret med manualer/guidebøger.

Støtte til metodearbejde og implementering

Et andet kerneelement i det forebyggende arbejde målrettet ekstremisme er at understøtte metodearbejdet i sagsbehandlingen af sager, hvor der er bekymring for ekstremisme. Her er formålet, at frontpersonale er klædt på til håndtering af bekymringssager og øget kvalitet i sagsbehandlingen. Det kan være i en form, hvor eksempelvis udgående børne- og socialfaglige medarbejdere med viden om ekstremisme yder tæt støtte til socialrådgivere i konkrete sager, så der sikres systematik i behandlingen og træning i, hvordan de kan benytte socialfaglige værktøjer og metoder i forebyggelse af ekstremisme blandt børn, unge og familier.

I Norge er der blandt andet udviklet en metode, som kaldes samtalekompasset, der er understøttet af undervisningsmaterialer. I materialet indgår to metoder, som (i) har til formål at træne de socialfaglige medarbejdere i dialogen med unge i risiko for ekstremisme og (ii) støtte dem i at samarbejde med relevante grupper i lokalområdet, hvor der ses risiko for ekstremisme, eller hvor grupper kan bruges som en ressource i den forebyggende indsats målrettet ekstremisme. Undervisningsmaterialerne er udformet på en måde, så de understøtter formålet med at gå i dialog med unge og ved hjælp af støttende og præventive samtaler at styrke de unges modstandskraft mod ekstreme budskaber.