

18. januar 2017

Bilag 1.

Helsingør Kommunes plan for forebyggelse af radikaliserings

1. Indledning

I foråret 2016 vedtog Børne- og Uddannelsesudvalget og Beskæftigelsesudvalget, efter anbefaling fra Udvalget for Tryghed og Forebyggelse (§17.4) at, Helsingør Kommune skal have en strategi for forebyggelse af radikaliserings.

Denne strategi er resultatet af et tværgående samarbejde mellem relevante centre og instanser som er faciliteret af SSP, Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), og Rambøll. Strategien er baseret på viden og kendskab til området og er udarbejdet med afsæt i workshops og møder med relevante interessenter og videnspersoner, både internt i kommunen, og med eksterne samarbejdspartnere og eksperter.

Ønsket om en kommunal handlingsplan til forebyggelse af radikaliserings, udspringer blandt andet af en overordnet bekymring, begrundet i den seneste tids udvikling på feltet - både nationalt og internationalt. Selv om Helsingør ikke aktuelt har sager med radikaliserings, er der et ønske om at vise rettidig omhu. Samtidig kan der peges på visse målgrupper, der eventuelt kan rumme unge eller borgere, der er sårbare over for radikaliseringsprocesser.

Fokus i denne strategi er på **de unges trivsel generelt**, og indsatsen til forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme skal derfor ses som ét af flere elementer i en bredere kommunal trivselsindsats.

Kommunens strategi til forebyggelse af radikaliserings omfatter blandt andet følgende hovedelementer:

- En fælles forståelse af radikaliserings og ekstremisme.
- En strategisk tilgang til håndtering af indsatsen.
- Roller og ansvar for de relevante aktører.
- En begribelig, håndterbar og meningsfuld handlingsplan.

Den forbyggende indsats mod radikaliserings er forankret i SSP, og strategien er udarbejdet som et tillæg til kommunens nuværende Børne- og Ungepolitik og skal tænkes sammen med andre relevante politikker og strategier.

Denne strategi er ment som et fælles udgangspunkt og en fælles ramme for arbejdet med radikaliserings og er derfor relativt omfangsrig. Der er derfor udarbejdet en væsentlig kortere udgave, som giver et hurtigt overblik.

2. Overordnet mål og rammebetingelser for indsatsen

Målet er entydigt: **At ingen unge bliver radikaliseret.**

Indsatsen for at realisere målet er betinget af flere centrale rammebetingelser og udfordringer, derfor skal følgende medtænkes:

Behov for tværsektorielt og tværfagligt samarbejde mellem aktører:

Forebyggelse af radikaliserings er – for at fungere effektivt - i høj grad en tværgående indsats. Der er dels behov for et effektivt *tværfagligt* samarbejde mellem kommunens afdelinger og centre, og dels for et effektivt *tværsektorielt* samarbejde mellem aktører som f.eks. kommunen, politi, region (f.eks. sundhedsområdet), ungdomsuddannelser, Styrelsen for International Rekruttering(SIRI), etablerede fora som f.eks. Infohusene m.v.

Behov for balance mellem special- og driftsindsats – med vægt på sidstnævnte:

Langt hen ad vejen kan sager håndteres med kendte værktøjer og metoder fra velfærdsområderne (særligt indsatser for socialt udsatte), men der er samtidig brug for specialistkompetencer, der har indsigt i området, som kender og kan anvende virksomme metoder i praksis. Indsatsen skal derfor have adgang til de rette ekspertkompetencer og aktører – både internt og eksternt i kommunen – samtidig med den *i så vidt mulig udstrækning* er integreret i den almene/eksisterende driftsindsats. Indsatsen hviler med andre ord i vid udstrækning på de ordinære tilbud, redskaber, systemer, lovgivning m.v. fra socialfaglig og kriminalpræventiv praksis – men med afsæt i at kende og anvende de særregler tilbud og fora der er på feltet.

Behov for ressourcer – afstemt efter behov:

Indsatsen skal indtænkes så ressourceoptimalt som muligt i den kommunale drift og kalibreres så den modsvarer reelle behov. Samtidig skal der være et løbende fokus på effekt.

Målgruppe for indsatsen

Målgruppen for indsatsen er: **Unge borgere (13-30 år) i Helsingør Kommune.**

Strategiens overordnede vision retter sig mod, at ingen unge i Helsingør Kommune radikaliseres. Med unge forstås aldersgruppen 13-30 år. Det udelukker dog ikke et fokus på indsatser rettet mod yngre målgrupper for, at minimere disses risiko for radikaliserings senere i livet.

Følgende målgrupper blev identificeret som særlig relevante for indsatsen:

- Unge i tosprogede, socialt udsatte miljøer – særligt miljøer i kontakt med bandegrupperinger (bekymring for ekstremistisk islamisme).
- Ensomme unge piger.
- Visse hooligangrupperinger der besøger kommunen punktuelt udefra.
- Geografisk fokus på Helsingør Syd (udsatte områder).
- Forældre til unge med risiko for radikaliserings.
- Unge nytilkomne flygtninge.
- Særligt religiøse eller politiske fællesskaber.

(Der er ikke lavet en egentlig lokal kortlægning af målgrupper med særlige behov i indsatsen.)

3. Forebyggende målsætninger

Følgende to mål er relevante for indsatsen.

1. **Børn og unges modstandskraft og grundlag for positiv medborgerskab og tilhør til samfundet er styrket.** Vi ved at manglende oplevelse af inklusion i det bredere samfundsfællesskab kan være en grobunds faktor for radikaliserings. Samtidig er medborgerskab og kendskab til det demokratiske system og handlemuligheder centralt for at styrke børns og unges modstandskraft.

Indsatsen skal derfor trække på **relevante tilbud fra ordinær indsats for styrket inklusion og medborgerskab blandt unge.** Helsingør Kommune har en stærk eksisterende indsats til styrkelse af børns og unges medborgerskab og inklusion. Strategien til forebyggelse af radikaliserings vil som udgangspunkt tage afsæt i relevante tilbud herfra.

Indsatsen skal endvidere trække på **relevante tilbud fra den ordinære indsats i og uden for kommunen til exit, job og uddannelse samt forebyggelse af radikaliserings.** Ligeledes vil strategien i høj grad anvende eksisterende tilbud fra den ordinære indsats til exit, job, uddannelse fra kommunen i den borgernære indsats. Det kan desuden være relevant at trække på eksterne tilbud, f.eks. fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), i forhold til radikaliseringsfeltet.

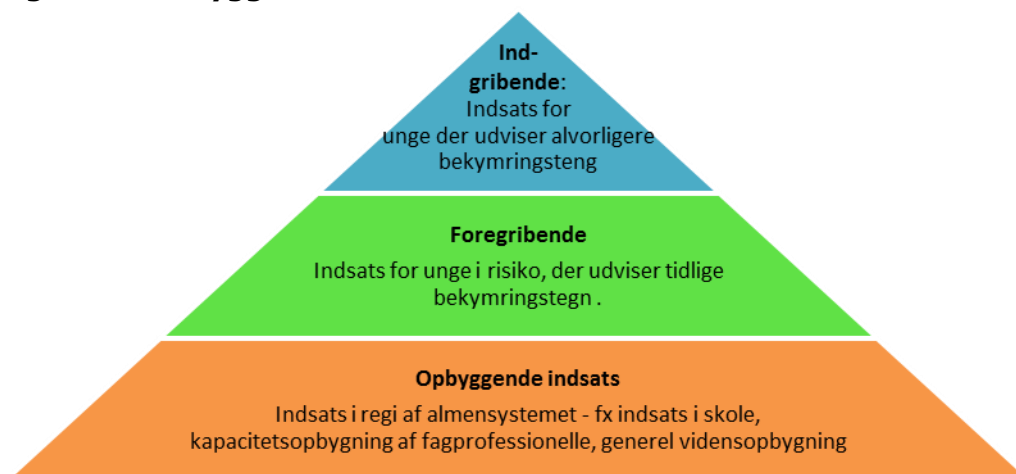
2. **Unge der udviser tidlige bekymringstegn er opsporet og i virksomt forløb** for at forebygge radikaliserings og sikre en god inklusion i samfundet. Indsatsen vil også have fokus på cross-over (se def. på side 6) og unge i banderelaterede miljøer.

De to mål ligger jf. figuren nedenfor i forlængelse af forebyggelsestrekantens opbyggende og foregribende niveau, hvor det *opbyggende niveau* refererer til indsatser i regi af alment systemet f.eks. indsatser i regi af skole- og uddannelsessektoren, sundhedssystemet m.v. rettet mod at fremme social inklusion, medborgerskab m.v. Og det *foregribende niveau* (trekantens midterste "indsatslag") hvor sigtet er at opspore og opsøge borgere – særligt unge - der udviser tidlige bekymringstegn med henblik på en inkluderende og forebyggende indsats.

Aktuelt er der ikke tiltag eller initiativer rettet mod forebyggelsestrekantens øverste niveau, idet kommunen ikke har - eller har haft sager af denne karakter. Såfremt dette bliver relevant, kan det tænkes ind i strategien, ligesom der er relevante tilbud at trække på fra Styrelsen for International Rekruttering (f.eks. det nationale mentor- og forældrecoachkorps).

Forebyggelsestrekanten er bredt anvendt i Danmark i forhold til forebyggelse af radikaliserings og som afsæt for den generelle kriminalpræventive indsats.

Figur 1: Forebyggelsestrekanten



Samarbejde med civilsamfundet

Civilsamfundet spiller en afgørende rolle i forhold til antiradikalisering, både som forebyggende element og i opsporingen af unge på vej i en forkert retning. Endelig er det, med en ændring af Folkeoplysningsloven gældende fra 1. januar 2017, blevet pålagt kommunerne at have en indsats mod foreninger, der modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende frihed- og menneskerettigheder.

Foreningslivet i forebyggelsen

Helsingør Kommune har fokus på, at et aktivt fritidsliv fremmer trivsel hos børn og unge. Foreningerne giver mulighed for at opleve et fællesskab og tilbyder netværk, der går på tværs af f.eks. by- og boligområder, kultur og sprog. Kommunens Fritidspasordning understøtter, at flere børn og unge deltager i foreningsaktiviteter. SSP og Ungdomsskolen tilbyder brobyggende aktiviteter til foreningslivet. Ordningen har et særligskilt fokus på flygtninge, der kan få fritidspas op til de er 25 år. De unge, der kunne være i risiko for radikalisering, kan have brug for en ekstra hånd for at blive forankret i en fritidsaktivitet.

Civilsamfundet i opsporingen

En række civilsamsfundstørere kan være med til at opspore unge, der er i fare for at blive radikaliserede. Det gælder f.eks. etniske minoritetsforeninger, trossamfund, lektiecafeer, Bydelsmødre, politiske foreninger, biblioteker og andre kulturinstitutioner. Dialog med relevante foreninger m.fl. kan betyde en bredere opmærksomhed på bekymringstegn hos unge. Etniske foreninger, moskeer m.fl. kan desuden være med til at understøtte, at børn og unge fastholdes i f.eks. skole, idræt, lektiehjælp eller andet.

Skærpet tilsyn med foreninger

En ændring af Folkeoplysningsloven gældende fra 1. januar 2017, pålægger kommunerne at føre tilsyn med foreninger, der modtager kommunalt støtte og/eller tildeles lokaler, bygger på demokrati, grundlæggende frihed- og menneskerettigheder. Lovændringen gælder *alle* foreninger, der modtager kommunale tilskud.

Dialog- og samarbejds møder med relevante foreninger kan f.eks. være én måde at imødekomme lovændringerne. Center for Kultur og Turisme, Idræt og Medborgerskab vil i begyndelsen af 2017 vurdere, hvordan lovændringen kan implementeres.

4. Hvad er Radikalisering og Ekstremisme?

Dette afsnit har til formål at styrke det faglige grundlag for arbejdet med de unges trivsel. Vi skal som fagpersoner kunne identificere, hvis de unge er udsat for en belastning og hvilken belastning, der er tale om. Er det vold, misbrug, radikaliseringsfaktorer eller andet, som gør at de unge ikke trives?

Begreberne radikalisering og ekstremisme anvendes forskelligt, og der er forskellige definitioner på begreberne. Afsnittet vil derfor indeholde en begrebsafklaring i forhold til, hvordan vi bruger begreberne. Endvidere vil vi komme ind på radikaliseringsfaktorer og –miljøer samt de bagvedlæggende teorier, som kan bruges i forhold til radikalisering. Der er her blandt andet tale om tilværelsespsykologien, der tager udgangspunkt i, at for at løse de grundlæggende tilværelsesopgaver kræver det, at man har de tilhørende fundamentale tilværelseskompetencer. Disse kompetencer siger noget om en persons trivsel, udvikling, funktionsevne og modstandskraft i helt bred forstand. Altså i hvilket omfang personen er beskyttet mod eller disponeret for at udvikle sociale problemer eller risikoadfærd, som er særdeles vigtigt, når vi har fokus på radikalisering.

Begrebsafklaring

Begreberne radikalisering og ekstremisme anvendes forskelligt og er særdeles omdiskuterede begreber. Der er mange forskellige definitioner på for eksempel ordet "ekstremisme", ligesom kategoriseringen af et konkret samfundsmæssigt fænomen som ekstremistisk kan være omdiskuteret. Fænomenet kan blive betegnet som en "frihedsbevægelse" og som "ekstremisme" alt efter, hvem der betegner fænomenet, og i hvilken samfundsmæssig kontekst, det udspiller sig. I følgende afsnit vil der komme en begrebsafklaring på ekstremisme og radikalisering, endvidere vil der komme fokus på radikaliseringsmiljøer, push-og-pull faktorer og tilværelsespsykologien i sammenhæng med radikalisering.

Ekstremisme

Her skal ekstremisme forstås i relation til den retsorden, som gælder i Danmark og andre demokratiske lande.

Ekstremisme forekommer, når personer eller grupper udøver eller søger at legitimere for eksempel trusler, pres, chikane, hærværk, vold eller terror med henvisning til samfundsforhold, man er utilfreds med¹.

Ekstremisme er dermed en modsætning til det etablerede samfund og dets orden, der er baseret på holdninger som:

- Afvisning af grundlæggende demokratiske værdier og normer og af demokratiske.
- Beslutningsprocesser.
- Forenkede verdensopfattelser og konspirationsteorier.

¹ Styrelsen for International Rekruttering og Integration (2016) *Forebyggelse af ekstremisme - Mentorindsats, forældre-coaching og pårørende netværk*

- Fjendebilleder, hvor bestemte grupper eller samfundsforhold udpeges som trusler, der må fjernes.
- Intolerance og manglende respekt for andre menneskers synspunkter, frihed og rettigheder.

Disse holdninger kan ledsages af støtte til eller anvendelse af ekstreme handlinger, som er ulovlige og eventuelt voldelige metoder for at opnå et politisk eller religiøst ideologisk mål.

I Danmark er der tre hovedretninger inden for ekstremistiske miljøer: De venstreekstremistiske miljøer, de højreekstremistiske miljøer og islamisk ekstremistiske miljøer.

Venstreekstremisme

Det venstreekstremistiske miljø i Danmark er kendetegnet ved en stadig stigende professionalisering og internationalisering. Selvom hovedmodstanderen for det venstreekstremistiske miljø fortsat er den ekstreme højrefløj, er der samtidig en stigende tendens til, at miljøet knytter aktioner op på politiske enkeltsager, der ikke alene har en bred opbakning i aktivistmiljøet, men også en bred appel i befolkningen som sådan. Det drejer sig bl.a. om integrations- og asylpolitik samt klimapolitik.

Koblingen til politiske temaer med bred folkelig appel betyder, at den voldelige del af det venstreekstremistiske miljø i højere grad kan operere anonymt og i ly af det mere fredelige aktivistmiljø, hvorfra de søger at udnytte andres politiske og ideologiske aktiviteter med det formål at skabe konfrontationer med politiet.

Højreekstremistiske

De højreekstreme miljøer som for eksempel grupperinger og enkeltpersoner, der er tilknyttet f.eks. Danmarks Nationale Front, Danmarks Nationalsocialistiske Bevægelse (DNSB), antimuslimske grupper eller hooligan grupper.

Politisk vold opstår traditionelt i forbindelse med disse gruppers forsøg på manifestationer og demonstrationer, hvilket af modstanderne opfattes som en udfordring og provokation. En anden vigtig problemstilling, der særligt knytter an til den ekstreme højrefløj, er risikoen for racistisk, antimuslimsk eller homofobisk betingede hadforbrydelser imod etniske, religiøse og seksuelle minoriteter.

En yderligere udfordring består i at tilvejebringe og operationalisere viden om særlige synergier imellem politisk ekstreme og kriminelle miljøer – f.eks. bandemiljøer. Der har, særligt i de højreekstreme miljøer, været en række eksempler på såkaldte 'cross-over' fra højreekstreme til f.eks. rockermiljøet. Denne viden er afgørende i forhold til forbedringer af f.eks. kommunens exit-strategier.

Militant islamisme

Rekrutteringen foregår via flere kanaler: Internettet, sociale netværk og personlige relationer. Der foregår udveksling af oplysninger og dialog med transnationale forbindelser og fremtrædende radikalisatorer i andre EU-lande og Mellemøsten.

De militante islamistiske miljøer er primært sympatisører med Islamisk Stat eller al-Qaeda relaterede grupper. De henter inspiration fra internettet, hvor både al-Qaeda og Islamisk Stat bl.a. har medieselskaber med flersproget videoproduktion og elektroniske månedsmagasiner. I al-Qaeda's månedsmagasin, Inspire Magazine, har der i en årrække været opfordringer til, at herboende militante islamister begår berigelseskriminalitet, så de kan sponsere militant aktivisme i udlandet. Desuden har al-Qaeda og Islamisk Stat opfordret til, at militante islamister bosat i vestlige samfund begår soloterrorisme mod civile og symbolske mål. PET har i trusselsvurderinger løbende nævnt kriminelle hybridmiljøer, hvor forskellige kriminalitetsformer sammenkøbes med militant islamisme. Der er fokus på 'cross-overs', hvor kriminelle eller tidligere kriminelle individer bliver militante islamister. Imidlertid er der også individer, som ikke tidligere har begået kriminalitet, der bliver mere militante og ender som voldsparete aktivister ofte med udrejse til konfliktområder, hvor de tilknyttes terrororganisationer.

Hvorfor er ekstremisme et problem?

Borgere i et demokratisk samfund har ret til at ytre sig kritisk og til at vælge en tilværelsesform efter egne valg inden for rammerne af det legale og demokratiske. Men ekstremisme er i en dansk kontekst et problem af mindst to grunde:

1. Et sikkerhedsrationale; drejer sig om alles gensidige ansvar for ikke at forbyrde sig mod straffeloven og derved krænke andres personlige sikkerhed, frihed og integritet. Her er der et problem, hvad enten nogen udøver vold eller andre kriminelle handlinger, eller om nogle argumenterer for, at sådanne handlinger er legitime.
2. Et socialt rationale; drejer sig om professionelles og forældres ansvar for at sikre unges udvikling, trivsel og selvstændighed, jf. blandt andet serviceloven, og forskellige skolelovgivningers mål om at sikre unges demokratiske dannelse, blandt andet ved at "forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre". Her er der et problem, hvis især unges trivsel, udvikling og dannelse er i fare på grund af deres adfærd og berøring med ekstremistiske miljøer.

I det følgende skal der ikke skelnes mellem disse to typer af rationaler. Det er rimeligt at sige, at både sikkerheden og den enkeltes sociale trivsel, udvikling og medborgerskab er et fælles ansvar, og at de forskellige hensyn oftest er sammenfaldende. For eksempel vil en forebyggende indsats over for en ung, der udøver forulempende adfærd eller søger at legitimere vold, typisk både omfatte et hensyn til andres trivsel eller sikkerhed og et hensyn til den unge selv – at sikre den unges trivsel og udvikling.

Radikalisering

Også ordet "radikalisering" defineres på forskellige måder i forskellige sammenhænge. Her forstås det på denne måde:

Radikalisering betegner en proces, som fører til, at en person accepterer ekstremismens ideer og metoder².

²Styrelsen for International Rekruttering og Integration (2016) *Forebyggelse af ekstremisme - Mentorindsats, forældrecoaching og pårørende-netværk*

Det er derfor en proces hvorigennem en gruppe eller et individ i stigende grad får ekstreme holdninger og/eller støtter anvendelsen af ulovlige eller voldelige handlinger. Det er langt fra alle, som nogensinde selv begår sådanne handlinger, men risikoen medfører en problematisering af holdningerne.

Radikaliseringsprocesser er meget forskellige hos de enkelte personer, det drejer sig om. Men de kan ofte være karakteriseret ved et eller flere af disse punkter:

- At processen både kan ske gradvist eller mere pludseligt – i visse tilfælde i forbindelse med en kognitiv åbning knyttet til en væsentlig livsbegivenhed.
- At der i mange tilfælde sker en intensiv socialisering, bearbejdning og gradvis skarpere retorik i lukkede grupper samt – i de seneste år – også en mere åben påvirkning via sociale medier.
- At personen kan tage afstand fra familie, venner, fritidsaktiviteter og andre pro sociale fællesskaber uden for det ekstreme miljø.
- At der kan ske en 'dehumanisering', hvor dem, man opfatter som fjender, ikke ses som mennesker længere, hvilket igen kan være med til at legitimere voldshandlinger.

Radikaliseringsprocessen er ikke irreversibel. Den kan stoppes eller vendes om, hvorved borgeren enten gradvist eller mere pludseligt lægger den ekstreme ideologi og/eller adfærd bag sig.

Radikaliseringsmiljøer

Radikalisering ses ofte i forbindelse med særlige steder eller miljøer som fængsler, undergrunds moskeer, studiekredse, træningslejre, platforme på internettet og de sociale medier. Radikaliseringsmiljøerne er kendetegnet ved en karismatisk leder, der har en afgørende indflydelse på at styre individer mod en mere ekstrem adfærd. I disse miljøer støtter, fremmer og bruger individerne vold som en metode for social og politisk forandring. Frustrationer og sårbarhed kanaliseres ind i de ekstreme miljøer, som på sigt kan føre til voldelige handlinger.

Forskning viser desuden, at radikaliseringsmiljøer spiller en vigtig rolle for individers radikaliseringsproces. De styrkes og forstærkes ved lave niveauer af social sammenhængskraft og tillid samt en segregeret tilværelse og generationsforskelle. Isolationen af nogle etniske minoritetsgrupper muliggør således en struktureret og velorganiseret rekruttering til ekstremistiske grupper. Der er mange veje ind i ekstremisme, men individers motivation og tiltrækning af ekstremistiske miljøer kan overordnet inddeles i fire grupper:

1. Én gruppe er drevet af en følelse af spænding og eventyrlyst og en fascination af vold og handling, hvor vold ofte rationaliseres og legitimeres af ideologien eller af sagen.
2. En anden gruppe søger svar på livets mening, hvor ideologien bliver den afgørende faktor og svaret på livets store spørgsmål. De tiltrækkes af ideologiens klarhed og opfatter sig som individer på den gode side i kampen mod ondskab.
3. En tredje gruppe har behov for et tilhørsforhold, og ideologien, sagen og venskabet i miljøet er det vigtigste.

4. Den sidste gruppe er dem, der har ekstremistiske familiemedlemmer, hvor ekstremismen støttes, glorificeres og i nogle tilfælde er forventet.

Radikaliseringsfaktorer

Blandt radikaliseringsfaktorer skal både de socio-psykologiske-, kulturelle-, sociale-, politiske- og ideologiske faktorer medregnes.

De individuelle socio-psykologiske faktorer kan indeholde eksklusionsfølelser, vrede og frustration, skuffelse, polariseret tankegang, voldelig adfærd, offermentalitet og traumatiske oplevelser. Traumatiske oplevelser og andre udløsende begivenheder omfatter erfaringer med moralske chok og søgen efter livets mening.

De kulturelle identitetsfaktorer handler om, at individer er mellem to kulturer uden at tilhøre nogen. Denne faktor kan påvirkes af den politiske debat om emner, der er forbundet til muslimsk identitet.

Sociale faktorer kan indeholde social isolation, begrænsede fremtidsmuligheder og lav social mobilitet, begrænset uddannelse og tilknytning til kriminalitet eller territoriale kriminelle bander. Gruppedynamikker indbefatter radikalisermæglere, sociale netværk og gruppepres, der kan fremme isolation og styrke paratheden til voldelig handling.

Politiske faktorer indeholder reelle eller forestillede uretfærdigheder begået mod f.eks. muslimer, som bliver vinklet ind i regionale konflikter (f.eks. Afghanistan, Irak, Syrien, Tjetjenien, Somalia, Palæstina osv.) og udmøntet som et narrativ om, at "Vesten er i krig med Islam". Ekstremister vinkler forsættligt kontroversielle emner såsom forskellige kontroverser omkring profeten Muhammad som et vestligt angreb på deres religion og som en retfærdiggørelse af gengældelse ved vold.

De ideologiske og religiøse faktorer indeholder en salafi-militant tolkning af islam, dvs. en lyst til at deltage i den militante mission og til at omstyrte såkaldte gudløse regimer for at etablere et historisk kalifat ud fra en dommedagsprofeti. Der er en følelse af, at islam er under angreb og et ønske om at beskytte muslimer under belejring.

Radikalisering processen er således ofte en kompleks proces, der sker samtidig på både individ-, gruppe- og samfundsniveau.

Push- og pull-faktorer

Ekstremisme er drevet af forskellige kombinationer af push- og pull-faktorer, der kan "skubbe" eller "trække" personer mod ekstremisme. Disse faktorer er typisk påvirket af politiske, sociale, kulturelle og kontekstuelle betingelser.

Push-faktorer optræder ofte i form af frustrationer hos den enkelte grundet f.eks.: En opfattet global uretfærdighed, skuffelse over demokratiske processer, opfattede erfaringer med undertrykkelse (gruppe, religion eller minoritet), marginalisering og diskrimination, personlig krise og tragedier, destruktive familierelationer, lavt selvværd, identitetssøgen og udfordringer med at forene forskellige identiteter, manglende mening med livet, personligt trauma og tragedie m.v.

Pull-faktorer kan f.eks. indeholde: Motivation til at finde eller bestemme sin identitet, søgen efter mening og tilhørsforhold til en gruppe, mulighed for at udøve magt og kontrol, søgen efter spænding, fascination af vold, behov for at udvise loyalitet, klare leveregler, overbevisende ideologiske argumenter, følelse af status, respekt, og kammeratskab m.v.

Forskning har vist, at en central pull-faktor er sociale relationer til individer, der allerede er aktive i ekstremisme. Søsken, forældre, familie og venner er vigtige sociale forbindelser ind i ekstremisme – men også ud af ekstremisme. Mange individer radikaliseres – og fjerner sig fra radikaliserede miljøer igen, ved hjælp af støttende sociale netværk.

Ideologi spiller desuden en væsentlig rolle i radikaliseringsprocessen via den gradvise adoptering af en kompromisløs og konspiratorisk verdensanskuelse samt retfærdiggørelse af vold. Ofte har individet ikke en tilstrækkelig dyb viden om ideologien og er ude af stand til at stille spørgsmål ved argumenterne. Individerne isolerer sig ofte fra samfundet enten bevidst eller ved gruppepres. Dette kan forstærke deres ekstreme verdensanskuelse.

Tilværelses-psykologien³

Tilværelsespsykologien giver et godt indblik i de faktorer, der er bestemmende for menneskers adfærd og handlinger. Tilværelsespsykologien bygger på, at alle mennesker uanset køn, kulturel baggrund, funktionsevne, livshistorie og social situation har en række grundlæggende tilværelsesopgaver, som det er nødvendigt at kunne mestre. Disse tilværelsesopgaver drejer sig om:

- At kunne deltage aktivt i egen og fælles tilværelse.
- At kunne afstemme sin deltagelse realistisk, pragmatisk og moralsk med omgivelserne.
- At kunne navigere mellem forskellige perspektiver på tilværelsen, egne og andres, forventninger, holdninger, verdensopfattelse og ønsker.

Når man i Tilværelsespsykologien vil forstå, hvordan mennesker håndterer disse opgaver, ser man på:

- En række fundamentale tilværelseskompetencer.
- En række faktorer, som har betydning for udøvelsen af tilværelseskompetencerne, herunder
- Motivationsfaktorer, personlighedspsykologiske faktorer og omverdens faktorer.

Der vil nu komme fokus på tilværelseskompetencer som et vigtigt element for trivsel.

Fundamentale tilværelseskompetencer

For at løse de grundlæggende tilværelsesopgaver kræver det, at man har de tilhørende fundamentale tilværelseskompetencer. Det kan skitseres på denne oversigt, der opregner 10 fundamentale kompetencer:

³ Styrelsen for International Rekruttering og Integration (2016) *Forebyggelse af ekstremisme - Mentorindsats, forældre-coaching og pårørende-netværk*

3 overordnede tilværelsesopgaver	10 fundamentale Tilværelseskompetencer
Deltage	<ul style="list-style-type: none"> • At kunne være en del af et godt og nært netværk. • At kunne sørge for rammerne omkring sig selv og sine interesser. • At kunne deltage på en personlig måde i de større fællesskaber.
Afstemme sin deltagelse	<ul style="list-style-type: none"> • At kunne være helt optaget af noget, og handle fokuseret. • At kunne finde de fremgangsmåder, der er de mest effektive. • At kunne overveje normer og værdier i ens mål og fremgangsmåde.
Navigere mellem forskellige perspektiver	<ul style="list-style-type: none"> • At kunne være opmærksom på verden, på nonverbale udtryk hos andre, på følte fornemmelser og affekter i egen krop. • At kunne mærke, hvad man selv tænker, føler og vil med sin tilværelse. • At kunne se tilværelsen fra andres perspektiv. • At kunne forstå verden og de systemer og regler, der har betydning for tilværelsen.

De 10 fundamentale tilværelseskompetencer er et fagligt redskab til forståelse af en persons trivsel, udvikling, funktionsevne og modstandskraft i helt bred forstand. Altså i hvilket omfang personen i bredeste forstand er beskyttet mod eller disponeret for at udvikle sociale problemer eller risikoadfærd.

Spejling og idealisering

Den dybereliggende personlighedsstruktur præger den måde, hvorpå en person sætter sine kompetencer i spil, møder omgivelserne og søger at løse sine tilværelsesopgaver. I Tilværelsespsykologien beskrives personligheden ved to centrale sider: Spejling og idealisering.

Spejling: Mennesker har brug for at give udtryk for sig selv i deres handlinger og forholdemåder. Samtidig har man også brug for at blive set, for den man er, og det man gør. Man har brug for, at andre bekræfter og anerkender én. Kort sagt har man brug for at spejle sig i andres reaktioner. Nogle mennesker har et ekstremt – eller personlighedsforstyrret – højt behov for at give udtryk for sig selv og blive spejlet af andre. Så højt, at de slet ikke tåler andres kritik, eller at andre giver udtryk for andre holdninger og syn på tilværelsen. I den ekstreme ende er sådanne personer fuldstændig ligeglade med andre menneskers holdninger og ønsker. Andre ses blot som en slags statister i ens egen tilværelse. I sådanne tilfælde kan andres afvigelser fra eller kritik af egne synspunkter og holdninger afføde ekstrem vrede, raseri og foragt hos personen.

Idealisering: Mennesker har også brug for, at verden er meningsfuld, begribelig og håndgribelig, så de forstår, hvordan de kan handle. Man har kort sagt brug for retningslinjer eller idealer i tilværelsen. Man har også brug for, at man er i sociale forhold og grupper, hvor man oplever, at man deler det samme syn på tilværelsen og den samme opfattelse af, hvad der

skaber mening og værdi. Det er forbundet med dybt ubehag, ensomhed og tomhed at blive holdt uden for, ekskluderet, eller ikke at kunne finde nogen, man føler et tilhørsforhold til. Det kan i ekstreme (herunder personlighedsforstyrrede) tilfælde afføde en intens, nærmest klyn- gende bestræbelse på at knytte sig til andre, til grupper eller bevægelser, som kan hjælpe en til at skabe orden og mening i tilværelsen.

5. Arbejdsgangsbeskrivelse for Helsingør Kommunes strategi og beredskab for forebyggelse af radikaliserings

Grundet fraværet af egentlige sager i kommunen bygger arbejdsgangsanalysen på cases, ba- seret erfaringer fra radikaliserings-sager i andre kommuner. Der er af samme grund behov for at videreudvikle den beskrevne arbejdsgang, så kommunens erfaring på området styrkes. I strategien præsenteres arbejdsgangen, herunder hovedfaser og trin samt de konkrete red- skaber og aktører.

Sagsforløbet

Som det fremgår af figuren nedenfor er der tre hovedfaser i det typiske sagsforløb: 1. Indgang til kommunen (henvendelse og indledende kvalificering), 2. Selve sagsforløbet og 3. Opfølg- ning og udslusning.

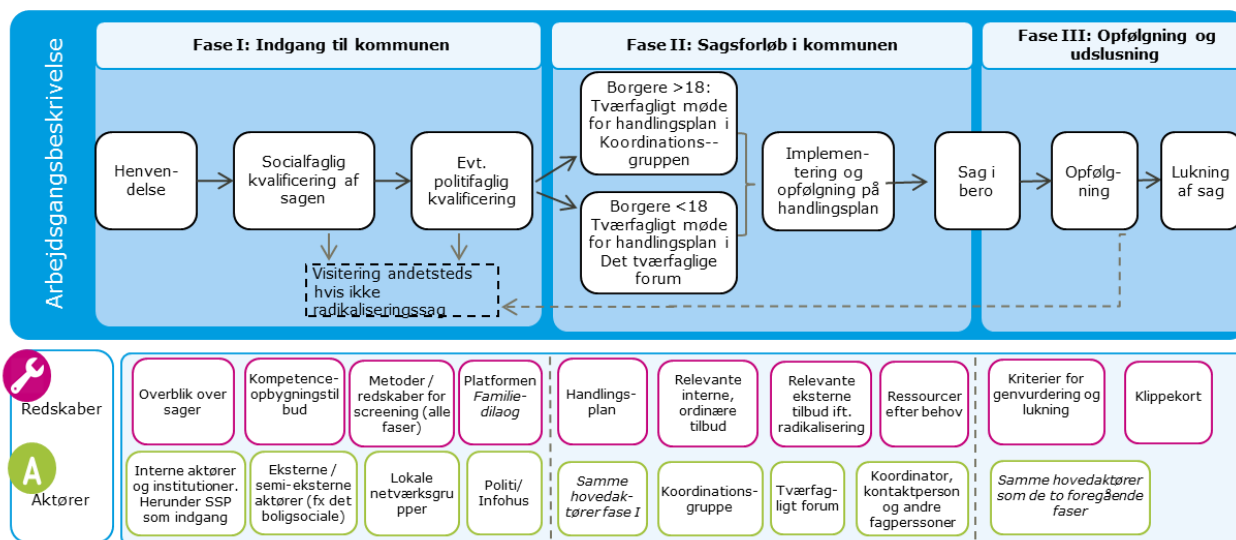
Figur 2: Overblik over faserne i et typisk forløb



Det er gennem forløbet centralt at sikre en hensigtsmæssig og koordineret indsats på tværs af aktører, og dermed en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem kommunen, politiet, eksterne aktører m.v.

Vi har på figuren nedenfor opstillet visuelt overblik over de tre faser, der illustrerer, hvilke trin eller delfaser forløbet er sammensat af, og de relevante redskaber og aktører.

Figur 3: Arbejdsgangsbeskrivelse: Faser og redskaber for den udgående rådgivningsindsats



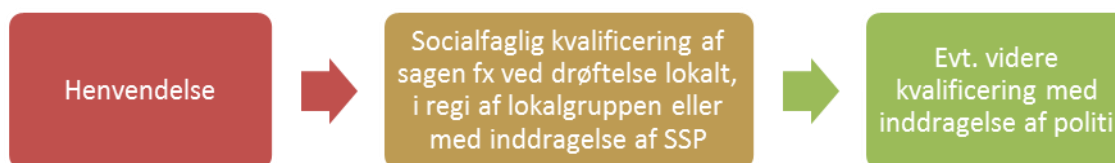
Faser og redskaber

I det følgende uddybes de forskellige faser, trin i faserne, samt relevante redskaber og aktører.

Fase 1: Indgang i kommunen

Formålet med den første fase, *Indgang til kommunen*, er at vurdere, hvorvidt der på baggrund af henvendelsen er tale om en sag, der bør varetages i regi af radikaliseringsindsatsen. Fasen består af tre trin, som illustreret nedenfor.

Figur 4: Trin i fase 1



Trin 1: Henvendelse

Det første trin i fase 1 er selve bekymringshenvendelsen. Denne kan komme fra en bred kreds af aktører både internt og eksternt i kommunen, herunder sagsbehandlere i kommunen, skole og det boligsociale område. Kommunikation og koordinering omkring den første henvendelse ønskes styrket, da der på nuværende tidspunkt kan være tvivl omkring, hvorvidt en sag er modtaget, hvor aktørerne skal henvende sig, hvornår det er relevant at inddrage SSP m.v.

Bekymringshenvendelser vedrørende børn og unge under 18 fordrer forældreinddragelse hvor det er formålstjenligt.

Trin 2: Socialfaglig kvalificering af sagen f.eks. ved drøftelse lokalt, i regi af lokalgruppen eller med inddragelse af SSP

Henvendelsen vurderes indledende og socialfagligt med henblik på at tage bestik af sagens karakter og den videre håndtering. **SSP skal altid inddrages i vurderingen, da afdelingen fungerer som indgang for radikaliseringsfeltet og har ekspertise på området.** Det er desuden vigtigt, at SSP er orienteret om og har indblik i kommunens radikaliseringsager.

Gennem den socialfaglige kvalificering afdækkes og vurderes sagen nærmere bl.a. ved indsamling af oplysninger omkring den unge. I denne kvalificering indgår også en dialog med borgeren, og for under 18 årige deres forældre.

Den socialfaglige kvalificering kan føre til flere typer vurdering:

- Det vurderes, at der er tale om en sag i regi af radikalisering. → Sagen går til Trin 3
- Det vurderes, der er grund til bekymring, men af anden karakter end radikalisering, f.eks. at den er af kriminalpræventiv art, mistrivsel eller lignende → sagen visiteres til anden aktør/afdeling
- Det vurderes, at der ikke er grund til bekymring → sagen afvises

Trin 3: Evt. videre kvalificering med inddragelse af politi (politifaglig kvalificering)

Hvis sagen vurderes af alvorligere karakter, kan den tages videre i en politifaglig kvalificering. Det sker ved inddragelse af politiets tovholder i politikredsens Infohus. Politiet kan støtte op med yderligere ekspertise og har blandt andet mulighed for at foretage en bredere afdækning og indsamling af information, f.eks. gennem registre. Denne kvalificering kan munde ud i:

- At sagen videreføres i regi af radikaliseringsindsatsen, og sagen går til fase 2
- Sagen afvises som radikaliserings sag og visiteres til relevant aktør

Redskaber til fase 1

Der er i strategiarbejdet peget på følgende redskaber som relevante for fase 1. Dette kan med fordel kvalificeres videre fremadrettet:

- *Overblik over sager i kommunen:* Der sikres et overblik over de eksisterende sager i kommunen ved liste i SSP regi.
- *Familiedialog:* Redskabet *Familiedialog* er en elektronisk platform, der åbner mulighed for at aktører kan vurdere sager på tværs. Det betyder at viden om sager kan deles, sagen indledningsvis vurderes og der dermed tages bestik for behovet for at tage sagen videre ved møde osv.
- *Kompetenceopbygningstilbud:* Der er behov for kompetenceopbygning for de relevante aktører. Dels for at de relevante medarbejdere kan vurdere, hvornår der er grund til bekymring i forhold til radikalisering, og hvilke skridt der i så fald bør tages. Der er desuden behov for vidensopbygning af det personale, som har den direkte borger- og ungekontakt omkring hvordan emnet kan bringes op med den unge.
- *Evt. redskaber eller metoder til systematisk screening for og af bekymringer.*

Aktører for fase 1

Hovedaktører og -fora i fase 1 omfatter følgende:

- *Relevante afdelinger og institutioner i de kommunale centre:* Relevante afdelinger for radikaliseringsindsatsen i Helsingør Kommune opfatter blandt andet SSP, Familierådgivningen, Center for Job og Uddannelse. Herudover decentrale institutioner som skoler, klubber m.v.
- *Eksterne aktører,* f.eks. civilsamfund, den boligsociale indsats
- *Lokale netværksgrupper (lokalgrupper)*
- *Nordsjællands Politis radikaliseringsenhed*
- *Infohuset:* Infohuset har til formål at sikre en koordineret indsats mod radikalisering på politikreds/kommunalt niveau. I infohuset sidder politiet som tovholder, samt en repræsentant fra hver af politikredsens kommuner, SIRI, DKR, PET m.fl.

Fase 2: Sagsforløbet i kommunen

Efter indgang i kommunen, indledes selve sagsforløbet. Sagsforløbet består af følgende tre trin, nemlig:

Figur 5: Trin i fase 2



Trin 1: Tværfagligt møde for at drøfte handlingsplan og koordination

Ved opstart af sagsforløbet drøftes handlingsplanen for den unge i tværfagligt regi. Der skelnes her mellem børn/unge under og over 18 år:

- For unge over 18 år vil denne drøftelse ske i Koordinationsgruppen. Ad hoc personer med kendskab til sagen eller relation til den unge kan inddrages efter behov.
- For unge under 18 år vil drøftelsen ske i Tværfagligt Forum, som mødes hver måned på de enkelte skoler. Her vil relevante fagpersoner, som har den direkte kontakt til den unge, indkaldes.

Sigtet med det tværfaglige møde er at drøfte og kvalificere sagen yderligere og opnå enighed om en handlingsplan. I den forbindelse skal alle implicerede have en klar fornemmelse af rolle- og ansvarsfordeling. Den person, der tager sagen videre i direkte relation med den unge, kan med fordel i forvejen have en god relation til den unge. Herudover kan en medarbejder (evt. samme) med fordel tildeles ansvar for at følge og følge op på sagen.

Der bør i handlingsplanen formuleres konkrete mål, hvor den unges udvikling kan følges. Målene skal samtidigt være klare for den unge. De unge skal vide, at der er en mening med indsatsen, og at sigtet er at styrke den unges trivsel.

Det kan i den forbindelse være en udfordring at inkorporere den gruppe af unge, som ikke ønsker en handlingsplan. Typisk unge, som passer skole, arbejde m.v. og som derfor ikke har noget at miste f.eks. kontanthjælp, hvis ikke de indgår i et samarbejde om handlingsplanen.

Trin 2: Implementering og opfølgning på handlingsplan

Handlingsplanen implementeres gennem de aftalte tiltag og der følges løbende op herpå i koordinationsgruppen, det tværfaglige forum eller lokalt. Kadence og karakteren af opfølgning afhænger af den konkrete sag. Ved udvikling eller ændring i sagens karakter kan målene i handlingsplanen tilpasses til den unge og sagens udvikling.

Progression vurderes i forhold til handlingsplanens mål og når målene vurderes opnået, er der tre muligheder:

- Sagen stilles i bero og overgår til fase 3
- De konkrete mål vurderes nået, men der er fortsat tale om radikaliseringsbekymring. Andre mål sættes og sagen sendes tilbage til opstart af fase 2.
- De konkrete mål vurderes nået, og der er ikke længere bekymring for radikalisering. Der er dog anden bekymring, f.eks. for trivsel, kriminalitet, anden form for udsathed: Sagen visiteres til anden relevant afdeling/aktør og overgår til fase 3 for radikaliseringsforløbet.

Trin 3: Målene i handlingsplanen er nået, og sagen sættes i bero

Når handlingsplanens mål vurderes opnået i tilstrækkelig grad, og der ikke længere er alvorlige bekymringer i forhold radikalisering, sættes sagen i bero. Dette vurderes ved tværfagligt møde i henholdsvis netværksgruppen og det tværfaglige forum.

Redskaber til fase 2:

De mest centrale redskaber for fase 2 omfatter:

- *Handlingsplan for den unge med konkrete mål.* Handlingsplanen følges i den tværfaglige gruppe, men er forankret hos de lokale medarbejdere, der har ansvar for implementering af de aftalte tilbud.
- *Relevante tilbud* både i regi af kommunen og eksternt. I regi af kommunen, f.eks. beskæftigelses- og uddannelsestilbud, sociale tilbud, inklusions- og medborgerskabstilbud m.v. Eksterne tilbud specifikt for radikalisering omfatter blandt andet det nationale mentor- og forældrecoachkorps, hvor der kan lånes mentorer og forældrecoaches fra andre kommuner, dialogkorps til skolerne m.v.
- *Evt. værktøjer til screening og vurdering af progression.*
- *Ressourcer efter behov.* Der kan være behov for økonomisk støtte f.eks. pulje midler, f.eks. til mentortiltag, der kan anvendes efter behov. Aktuelt er der ikke midler til dette.

Hovedaktører i fase 2

Hovedaktører for fase 2 er samme aktører som fase 1. Hertil kommer:

- *Tværgående 18+ koordinationsgruppe* for de over 18-årige. Gruppen mødes hver 14. dag og er sammensat tværfagligt med henblik på at følge op på de mest bekymrende sager.
- En *gennemgående person / koordinator* der fungerer som tovholder for den pågældende sag. Samt en *kontaktperson*, som har den direkte kontakt til den unge. Disse personer kan evt. være sammenfaldende.
- *Yderligere fagpersoner* eller aktører der involveres i implementering af handlingsplanen

Fase 3: Opfølgning og udslusning

Når en sag er stillet i bero, består en afsluttende fase jf. figuren neden for af følgende trin: En opfølgning på sagen efter passende periode samt – hvis det vurderes relevant - en endelig lukning af sagen. Hvis der ved opfølgning findes grundlag for at genåbne sagen visiteres sagen tilbage til Fase 2.

Figur 6: Delelementer i fase 3



Trin 1: Opfølgning og genvurdering af sag

Der holdes øje med sagen efter den er stillet i bero for at sikre at (nye) bekymringstegn ikke opstår. Opfølgningen kan evt. finde sted i tværfaglig regi (netværksgruppen/det tværfaglige forum). Sagen figurerer da på SSP's liste over sager i bero.

Som nævnt i fase 2 skal målene i handlingsplanen være konkrete og målbare, så kommunen har mulighed for at vurdere eventuel udvikling i fase 3 på et validt grundlag.

For at sikre en glidende overgang, kan den unge evt. introduceres for en form for klippekort, hvor den unge har mulighed for ti gange rådgivning. Initiativet til kontakt overgår således fra myndigheder/medarbejdere til den unge for dermed at styrke den unges ansvar og ejerskab.

Opfølgningsfasen kan variere og vare fra 2 måneder til flere år alt efter sagens karakter og omfang. Denne periode skal derfor også vurderes i denne delfase.

Trin 2: Lukning af sag

Hvis sagen efter et passende tidsrum vurderes fortsat i bero lukkes den og der følges ikke længere op ift. radikaliseringsrisiko.

Redskaber til fase 3:

- *Fastlagte kriterier og tidsrum for genvurdering, genåbning og lukning* (fastlægges for den enkelte sag)
- *Klippekort til rådgivning*: Den unge kan tildeles et klippekort til X antal gange rådgivning, som den unge kan bruge under opfølgningsfasen, hvis der opstår behov for sparring, rådgivning eller lignende.

Aktører til fase 3:

Hovedaktører for fase 2 er beskrevet under de tidligere faser.

Helsingørs Kommunes Flow Chart:

