

14. februar 2015

## Resumé

### **Rapport om lokal modstandskraft mod radikaliserings og voldelig ekstremisme**

Formålet med rapporten er at udforske en række danske lokalsamfunds ressourcer og handlemuligheder i forhold til at forebygge og inddæmme radikaliserings og voldelig ekstremisme. Rapporten rejser spørgsmålene: Hvilke lokale aktører medvirker til at forebygge, inddæmme og modvirke radikaliserings og voldelig ekstremisme og hvordan? Under hvilke betingelser bidrager de bedst og mest, og kan modstandskraften styrkes og i givet fald hvordan?

Rapporten systematiserer eksisterende dansk, empiribaseret forskning i radikaliserings og voldelig ekstremisme og kombinerer den med indsigter udledt af forskning i "community resilience" samt med kvalitative interviews i udvalgte danske lokalmiljøer, der har været berørt af radikal og/eller militant islamisme. Der er endvidere gennemført et mindre antal interviews med fokus på modstandskraft mod højreekstremisme.

#### **Radikaliserings og voldelig ekstremisme**

Dansk forskning giver ikke entydige svar på, hvad der gør et individ eller en gruppe særligt modtagelig for radikaliserings. Ved radikaliserings forstås i den forbindelse en individuel og kompleks proces hen mod ekstremistiske holdninger eller handlinger, hvori en person i stigende grad accepterer anvendelse af udemokratiske eller voldelige midler for at ændre noget i samfundet.

Det er vigtigt at sondre mellem radikaliserings af tænkning (ideologisk radikaliserings) og radikaliserings af adfærd (voldelig radikaliserings), og der er ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem ekstremistiske ideologier og ekstremistisk adfærd. Selvom ideologisk radikaliserings kan virke polariserende og skabe utryghed, behøver ideologisk radikaliserings i sig selv ikke at udgøre en sikkerhedsmæssig trussel.

Radikaliseringsslitteraturen giver ikke grundlag for at drage håndfaste konklusioner om kausale logikker, og den efterlader mange ubesvarede spørgsmål. Det er dog muligt at udlede nogle overordnede mønstre og kategorier. Rapporten har inddelt disse i overordnede baggrundsfaktorer, som kan skabe grobund for radikalisering og ekstremisme, og katalysatorer, der kan udløse eller bestyrke et ekstremistisk engagement. Endvidere giver forskningen indikationer på, hvordan og hvor radikaliseringsprocessen foregår.

Mest markant blandt baggrundsfaktorerne er oplevelsen af marginalisering hos de radikale og/eller militant islamitiske grupper og oplevelsen af politisk uretfærdighed hos højre- og venstreekstremister. Hertil kommer, at den danske debat og internationale forhold tilsyneladende spiller en rolle som motiverende og til tider legitimerende faktorer. Som gennemgået ovenfor dyrker radikale og/eller militante islamister hyppigt en forestilling om, at islam og muslimer bliver undertrykt og angrebet af og i Vesten.

Forskningen peger endvidere på, at religion og ideologi typisk ikke i sig selv er årsager til radikalisering og ekstremisme, men derimod er vigtige i udformningen af de ekstremistiske gruppers efterrationaliseringer. Ekstremisme forklares som et ønske om at vise sin afstandtagen til samfundet eller om at gøre noget ved en situation, som ses som uretfærdig.

Af katalysatorer er det mest påfaldende, i hvor høj grad radikalisering starter med en fascination af vold eller søgen efter spænding og oplevelser. Det er endvidere tydeligt i den danske forskning, at en af de dominerende faktorer og katalysatorer for radikaliseringsprocesser er en søgen efter gruppeidentitet, tilhørsforhold og fællesskab.

Endelig indikerer forskningen, at skønt top-down rekruttering kan forekomme, så er der hyppigere tale om bottom-up processer, hvor individer selv opsøger ekstremistiske ideologier og fællesskaber eller bliver introduceret hertil gennem deres sociale netværk.

## **Lokal modstandskraft**

Radikalisering og voldelig ekstremisme er internationale fænomener, der udfolder sig på tværs af landegrænser og i sociale fora på internettet. De negative konsekvenser i form af blandt andet polarisering, mistro og utryghed og voldshandlinger manifesterer sig dog hyppigt lokalt. Lokalsamfund er imidlertid ikke blot passive arenaer eller ofre for ekstremisme. Selv lokalsamfund, som i den offentlige debat fremstilles som "belastede", besidder ressourcer og

handlemuligheder, der kan sættes ind på at forebygge, inddæmme og modvirke radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Gennem de seneste år har der både politisk og forskningsmæssigt været stigende interesse i "community resilience" som et bud på, hvordan et moderne samfund kan indrette sig på et komplekst og dynamisk trusselsbillede. Fra stadig flere sider peges der på lokalsamfund som væsentlige medspillere i skabelsen af sikkerhed og tryghed, og international forskning har kastet lys på spørgsmålet om, hvornår og hvordan lokalsamfund udviser modstandskraft mod blandt andet natur- eller menneskeskabte katastrofer, fattigdom og kriminalitet. Den eksisterende forskning har derimod kun i enkelte tilfælde befattet sig med spørgsmålet om modstandskraft mod radikaliserings og ekstremisme. Det forekommer imidlertid oplagt at udforske netop lokalsamfundets mulige rolle i håndteringen af den voksende kompleksitet i udfordringerne forbundet med radikaliserings og ekstremisme. Dels kan og skal særligt sikkerhedsmyndigheder ikke være til stede over alt og besidder måske heller ikke altid alle de relevante kompetencer i forhold til en forebyggende indsats. Dels kan centrale myndigheder have svært ved at håndtere den stigende kompleksitet i trusselsbilledet i den forstand, at selv de mest velforberejdede myndigheder vil have svært ved at tilrettelægge individuelle tilgange og løsninger, der matcher en stadig stigende variation i enkeltproblemstillinger. Her formodes lokalsamfund at have en bedre chance for at opfange, forstå og reagere på lige præcis de typer af udfordringer, der er mest udbredt i lokalområdet.

På grundlag af forskningen på området beskriver rapporten, hvordan et lokalsamfund må forstås som et afgrænset, gensidigt afhængigt kompleks af menneskeskabte, naturlige, sociale og økonomiske strukturer, herunder familier, frivillige foreninger, religiøse fællesskaber, lokale virksomheder og lokalt næringsliv samt lokale myndigheder. Samtidig må det lokale samfunds modstandskraft mod radikaliserings og ekstremisme opfattes som beroende på disse aktører fælles kapital, kollektive fora og processer samt de fælles evner og kapaciteter, der bidrager til at forebygge, inddæmme og modvirke radikaliserings og ekstremisme, eller som potentielt vil kunne gøre det.

Ifølge rapporten beror det lokale samfunds modstandskraft på følgende aspekter:

Kapital og fælles ressourcer	Fora og processer	Evner og kapaciteter
Økonomisk kapital Menneskelig kapital Social kapital Tillid Fælles værdier Fælles identitet	Eksistens og grad af engagement i frivillige foreninger Tæthed og gensidighed af interaktion i netværk Kommunikationskanaler og -strømme Diskussions-, forhandlings- og beslutningsfora	Evnen til at opbygge fælles forståelse af problemer Evnen til at nå til enighed og til at handle kollektivt Evnen til kritisk refleksion og proaktiv handlen Kreativitet

Der kan ligeledes ifølge rapporten opstilles følgende idealbillede på lokal modstandskraft mod radikalisering og voldelig ekstremisme:

- **Åben dialog:** Aktørerne i et modstandsdygtigt lokalsamfund har vilje og evne til at indgå i drøftelser af temaer, der kan opleves som følsomme, herunder ekstremisme, radikalisering, internationale konflikter, kriminalitet og mistrivsel.
- **Ikke-diskrimination:** Lokale myndigheder er bevidste om at opføre sig på en måde, der ikke bekræfter de ekstremistiske "os-dem narrativer" ved at anlægge en ikke-diskriminerende og ikke-generaliserende tilgang til personer og problemer.
- **Fælles interesser:** Aktørerne i et modstandsdygtigt lokalsamfund er i stand til at identificere fælles interesser, for eksempel unges trivsel, til trods for tilstedeværelsen af politiske, ideologiske og religiøse meningsforskelle.
- **Konstruktivt engagement:** I et modstandsdygtigt lokalsamfund bliver der organiseret for eksempel lokale, politiske debatmøder og indsamlinger til at bistå ofre for internationale konflikter, som giver modspil til de radikale stemmer, der hævder, at et voldeligt svar på verdens problemer er det eneste mulige.
- **Alternative fællesskaber:** Aktørerne i et stærkt lokalsamfund udviser evne og vilje til at se, forstå og imødekomme søgende individer med alternativer til voldelige, ekstremistiske fællesskaber.

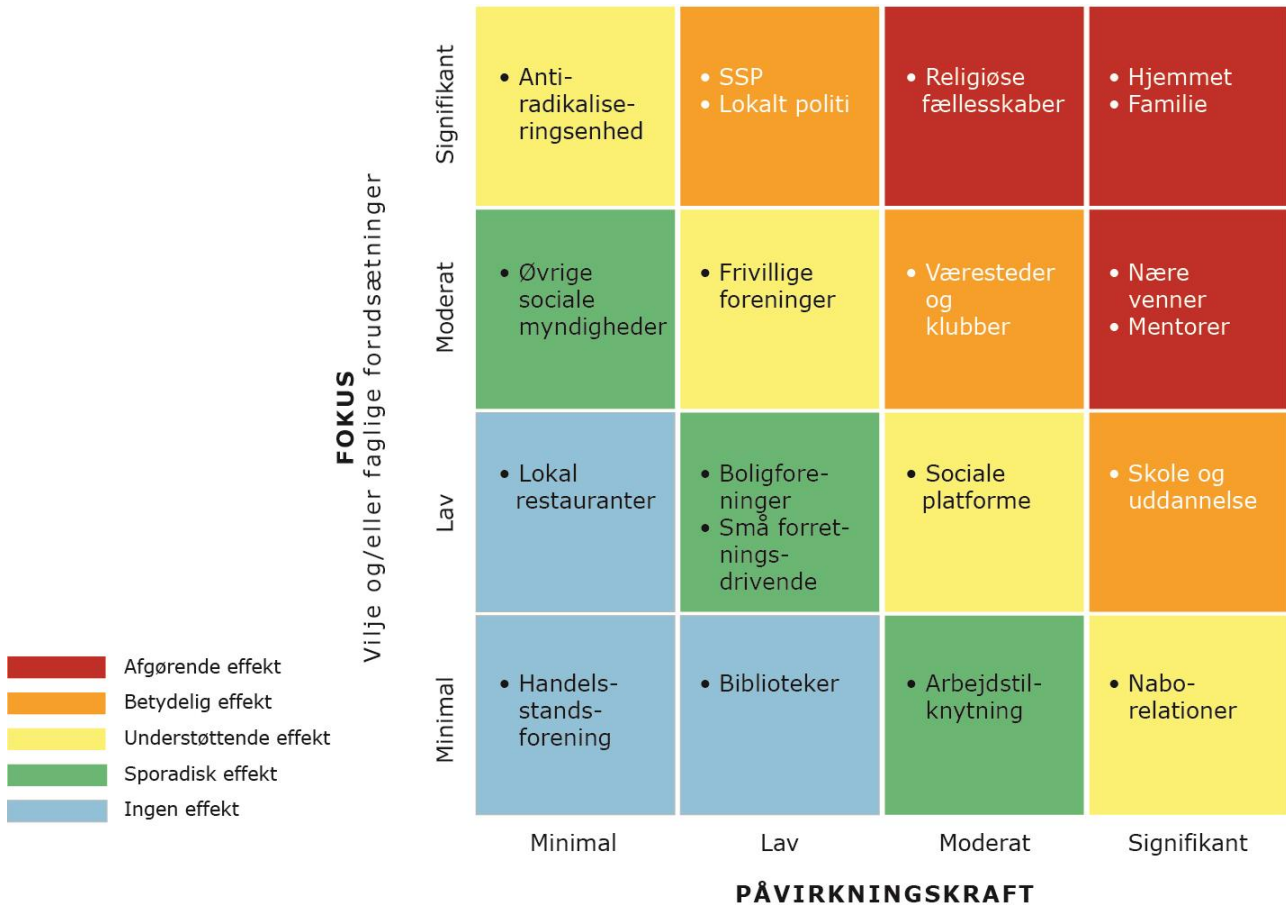
- **Inklusion:** Et modstandsdygtigt lokalsamfund tager afstand fra ekstremistiske handlinger og holdninger, uden at der tages afstand fra de personer, der har været eller er tiltrukket af dem - for så skubbes de måske længere ud i ekstremismen.
- **Nytænkning:** Et modstandsdygtigt lokalsamfund udtænker og iværksætter nye løsninger, der er rettet mod at holde voldelige ekstremister i skak og forhindre, at unge tiltrækkes af ekstremistiske miljøer, hvis eksisterende løsninger viser sig utilstrækkelige.

Idealbilledet er fremkommet ved at sammenholde temaer fra forskning i lokalsamfundets modstandskraft med den afdækkede viden om radikaliserings og ekstremisme. Interviewene i Gellerup, Vollsmose og Mjølnerparken reflekterer idealbilledet, der dog ikke må betragtes som en videnskabelig og endegyldig model, men snarere som et billede, der kan inspirere til praktiske tiltag og danne udgangspunkt for yderligere forskning.

## Interview og analyse

De 39 interviews til brug for rapporten har udforsket, hvem der aktuelt spiller vigtige roller i forhold til at forebygge, inddæmme og modvirke radikaliserings, og hvem der potentielt kunne bidrage yderligere. Svarene afspejler respondenternes perceptioner, der dog i videst muligt omfang er blevet søgt afprøvet og valideret ved at bede respondenterne konkretisere og give eksempler fra deres lokalområder. Med udgangspunkt i interviewene er der opstillet en tentativ model for modstandskraft (resiliensmodel). I denne model er de forskellige aktører søgt indplaceret i forhold til, hvad interviewene indikerede om deres fokus på, vilje til og faglige forudsætninger for at håndtere radikaliserings og voldelig ekstremisme sammenholdt med, hvor stor påvirkningskraft de forekommer at have i forhold til individer og grupper, der er tiltrukket af ekstremistiske ideologier og netværk.

Resiliensmodel:



Overordnet, og som illustreret i resiliensmodellen, fremhæver rapporten en mangfoldighed af aktører, fora, processer og aktiviteter, der aktuelt eller potentielt bidrager til lokal modstandskraft mod radikaliserings og voldelig ekstremisme. Der er al mulig grund til at tænke bredere end blot myndigheder og religiøse fællesskaber – aktører, der hyppigt står i fokus i den offentlige debat om forebyggelse og imødegåelse af radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det forhold, at der er mange "brikker" i resiliensmodellen, udtrykker det potentiale, der ligger i et mangfoldigt og levende lokalsamfund. Svigter én del, så er der en mulighed for, at en anden fanger og håndterer problemet, forudsat at den nødvendige tillid og lokale sammenhængskraft er til stede. Når Danmark heldigvis, og på trods af den massive tilstedeværelse af ekstremistisk propaganda og ekstremistiske fora på internet og sociale medier, har set så forholdsvis få terrorhandlinger, så hænger det næppe kun sammen med dygtigt efterretningsarbejde, men også med lokale indsatser, der afmonterer tingene, før de udvikler sig.

Konkret peger interviewene på, at velfungerende familier er afgørende for modstandskraften. Samtidig er det eksemplificeret, hvordan gensidig tillid og netværk mellem aktørerne i et lokalsamfund i nogen grad kan kompensere, der hvor individuelle ressourcer ikke slår til, såfremt de berørte familier har tillid til netværkene og formår at bede om hjælp. Et levende foreningsliv fremhæves som en væsentlig katalysator for, at tillid og netværk kan opstå.

De aktører, der i resiliensmodellen er markeret med rød, spiller tilsyneladende en afgørende rolle. Spørgsmålet om, hvorvidt, hvornår, hvorfor og hvordan de bidrager til at forebygge og modvirke radikalisering og voldelig ekstremisme, bør stå centralt i nationale og lokale debatter. De aktører og forhold – som for eksempel skole og uddannelse samt uformelle lokale relationer – der har høj påvirkningskraft, men ikke aktuelt noget stort fokus på radikalisering, er endvidere særligt interessante, da de repræsenterer et potentiale, der kunne bidrage til stærkere lokal modstandskraft mod radikalisering og voldelig ekstremisme.

Generelt påpeges, at de lokale myndigheders bidrag til modstandskraften afhænger af, om myndighedsrepræsentanter formår at "lægge uniformen" for derved bedre at etablere tillid og indflydelsesmuligheder. Lokalkendskab, (kulturel) sensitivitet og kontinuitet fremhæves ligeledes, ligesom kreativitet og lokalt handlerum fremstår som vigtige bidrag til modstandskraft. Hovedvægten i rapporten ligger på modstandskraft mod radikal og/eller militant islamisme, men er perspektiveret til modstandskraft mod andre former for ekstremisme gennem et mindre antal interviews med fokus på højreekstremisme. Disse interviews indikerer, at skønt der er variationer, når man ser på hvilke aktører og forhold, der bidrager til modstandskraft, så er der også væsentlige sammenfald af såvel risikofaktorer som faktorer med betydning for modstandskraft. For eksempel fremstår familier, lokale netværk og myndighedsrepræsentanter med et menneskeligt ansigt som afgørende for modstandskraft både mod radikal og/eller militant islamisme og højreekstremisme.

## **Konklusion og anbefalinger**

Rapporten udforsker det lokale samfunds modstandskraft gennem litteraturanalyser og eksplorative interviews. Den tilvejebringer et nyt perspektiv på modstandskraft og forebyggelse med fokus på lokale aktørers rolle og et indblik i, hvem og hvad der bidrager til at forebygge, inddæmme og modvirke radikaliserings og voldelig ekstremisme i tre danske lokalmiljøer.

Dermed ikke sagt, at der kan drages håndfaste konklusioner om klare, kausale sammenhænge. Det kan der ikke, ligesom man skal være varsom med at generalisere fra de undersøgte lokalsamfund til andre lokalsamfund.

Det lokale samfunds modstandskraft kan ikke forceres eller manipuleres med lette greb. Typisk gror relationer, netværk og tillid frem via løbende, positiv interaktion over et længere tidsrum. Det lokale samfunds modstandskraft fremkommer ikke via centrale handleplaner eller enkeltstående politiske initiativer. Rapporten peger således ikke på simple og let implementerbare løsninger, der vil have en her-og-nu effekt. Men de mønstre og indsigter, der fremtræder i analysen kan tjene til at nuancere nationale og lokale debatter om radikaliserings og voldelig ekstremisme og forhåbentlig inspirere til nye handlemåder og indsatser i arbejdet for sikkerhed og tryghed i Danmark.



## De primære anbefalinger er:

*At antiradikaliseringssindsatsen i Danmark i højere grad bør understøtte og foregå gennem aktører og aktiviteter i civil- og lokalsamfundet.*

*At der i nationale debatter om radikaliserings og voldelig ekstremisme i højere grad sættes fokus på de ressourcer og initiativer, der allerede er til stede lokalt. Dette er for at bygge videre på og promovere en mere positiv diskurs i forhold til områder, der hyppigt omtales som "belastede", samt for at lokalområder på tværs af landet kan lade sig inspirere af hinanden.*

*At der arbejdes på, at man lokalt får aftabuiseret svære emner, så enkeltpersoner i højere grad tør bede om hjælp i svære situationer. Lokale aktører med status og indflydelse kan med fordel gå forrest i denne proces, så lokalsamfundets kollektive ressourcer kan bringes i spil og i nogen grad kompensere, hvor de individuelle ressourcer er mangelfulde eller fraværende.*

*At viden og ekspertise, som de lokale myndigheder har opbygget over en årrække om for eksempel faresignaler og forebyggende tiltag, i videre udstrækning deles med de civil- og lokalsamfundsaktører, der aktivt efterspørger den.*

*At der fokuseres på inklusion af unge i positive fællesskaber i navnlig skoler, klubber og foreningsliv, og at der ikke tages afstand fra personen, men fra adfærden, når unge overtræder grænser og skaber problemer i disse fællesskaber.*

*At det undersøges, hvorfor personer, der er involveret i ekstremistiske netværk, typisk ikke er aktive eller har været aktive i det frivillige foreningsliv, som netop synes at kunne give et fællesskab og en social ramme, der kan agere bolværk mod ekstremisme.*

*At der fastholdes et fokus på, hvordan og hvornår mentorer effektivt formår at forebygge eller mindske, at søgende unge kommer under indflydelse af ekstremistiske idéer eller netværk.*

*At brugen af internettet og de sociale platformes potentiale for at bidrage til modstandskraft i lokalsamfundet undersøges nærmere.*

*At de religiøse fællesskaber og imamer, der står for en ikke ekstremistisk og mere mainstream fortolkning af islam, kommer mere ud af moskeerne og proaktivt oplyser om islam og giver de ekstremistiske grupper kvalificeret modspil. Dog med det forbehold, at religion ikke skal "pushes" til unge, der ikke er søgende.*

*At de lokale myndigheder skal ud på den anden side af skranken, for at deres potentielle bidrag til lokal modstandskraft kan foldes ud. Dette bør ske i en anerkendende tilgang, hvor der rækkes ud til de berørte individer og familier som ligeværdige medborgere.*

*At borgervendte rådgivningsinitiativer om radikaliserings og ekstremisme styrker indsatsen for at være til stede og blive mere synlige i de lokalområder, de gerne vil stå til rådighed for, så der gradvist kan opbygges gensidigt kendskab og gensidig tillid.*

*At lokale myndigheder og politikere sammen med civile aktører og medier i lokalsamfundet etablerer og udbygger kommunikation og dialog omkring problemstillinger relateret til radikaliserings og ekstremisme. Det har til formål at sikre lokalt forankrede fora og processer, der kan håndtere spørgsmål på tværs af lokalsamfundet.*

*At nationale politikker, love og regler skal give plads til, at lokale aktører kan tænke nyt ud fra deisen om, at "one-size-fits-all" ikke er et hensigtsmæssigt udgangspunkt. Den individuelle variation kan være stor fra sag til sag, og det lokale handlerum kombineret med faglighed og fokus på problemstillingen bliver derfor afgørende.*

## Perspektivering

Rapporten har via de gennemførte interviews afdækket både udfordringer og problemer, men i høj grad også positive og konstruktive lokale aktiviteter og ressourcer med betydning for modstandskraft mod radikaliserings og voldelig ekstremisme. Et stærkere fokus på disse ressourcer og tiltag i en national debat, der ellers som regel er problemorienteret, vil kunne inspirere på tværs af lokalområder samt bidrage til en mere nuanceret opfattelse af "udsatte" lokalmiljøer og deres rolle og ressourcer i forhold til problemstillingen radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Radikaliserings og voldelig ekstremisme er komplekse og omskiftelige fænomener. Deres indflydelse på sikkerheden og trygheden i danske lokalmiljøer samt disse lokalmiljøers muligheder for at forebygge, inddæmme og imødegå radikaliserings og ekstremisme er derfor også i løbende forandring. Denne rapport har afdækket en række områder, som fordrer nærmere opmærksomhed.

Det gælder blandt andet online-radikaliserings. Mens der er en generel opfattelse af, at internettet spiller en ikke uvæsentlig rolle i forhold til radikaliserings, har denne rapport ikke afdækket eksistensen af et fokus på, hvordan modstandskraften mod radikaliserings på internettet kan styrkes. Dette skal sammenholdes med, at for eksempel Islamisk Stat meget proaktivt anvender internettet til propaganda. Mens lokalsamfundets modstandskraft i høj grad afhænger af evnen til at se og mærke adfærsændringer, så er det muligt, at online-radikaliserings ikke nødvendigvis kommer til udtryk i umiddelbare adfærsændringer, for eksempel at en ung person synligt ændrer vaner og omgangskreds. Det kræver altså, at for eksempel forældre og lærere i højere grad følger med i de unges aktiviteter på internettet, hvilket hverken er en simpel eller ukontroversiel opgave. Derudover er det yderligere interessant at overveje, hvordan internettet mere proaktivt kan anvendes i opbygningen af modstandskraft mod radikaliserings. Det vil sige, hvordan internettet kan bruges til at nå ud til og kommunikere med de unge.

Det synes endvidere interessant – i forlængelse af denne undersøgelse – at se på lokalsamfundets evne til ikke alene at forebygge og agere bolværk, men også proaktivt at bidrage til rehabilitering af unge, der har været ude af lokalområdet som følge af for eksempel et psykiatrisk behandlingsforløb, fængselsophold eller rejser til udenlandske krigszoner. Disse situationer skaber nogle særlige udfordringer for lokalsamfundet, hvor de unge skal genfinde en hverdag.

En radikaliseringsproces kan have et kortere eller længerevarende forløb. Det gælder især for unge, som i forvejen er voldsparate – ofte fordi de allerede har været involveret i voldelig kriminalitet – at et radikaliseringsforløb kan være stærkt komprimeret i tid. Denne form for ”turboradikalisering” indeholder særlige udfordringer for såvel myndigheder som civil- og lokalsamfund, idet det kan være vanskeligt i tide at identificere tegn på radikalisering. En effektiv indsats over for ”turboradikalisering” forudsætter derfor, at der i endnu højere grad fokuseres på at kunne reagere og sætte ind så tidligt som muligt. Yderligere undersøgelser med henblik på at tilvejebringe mere konkret viden og indsigt om relevante sårbarheder samt indikationer på disse vil kunne bidrage til at kvalificere den forebyggende indsats over for ”turboradikalisering”.

Mange initiativer er allerede iværksat med henblik på at styrke den forebyggende indsats over for radikalisering og voldelig ekstremisme, og flere vil utvivlsomt følge i de kommende år. Det forekommer i den forbindelse oplagt at undersøge, i hvilken udstrækning initiativer på blandt andet det kriminalpræventive og boligsociale område, der ikke specifikt tager sigte på at forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme, i endnu højere grad vil kunne bidrage til den samlede indsats på området.

Det forøgede fokus på udviklingen og iværksættelsen af initiativer som led i forebyggelsen af radikalisering og voldelig ekstremisme øger ligeledes behovet for viden om, hvilke aspekter ved den hidtidige indsats, der virker godt, og hvilke der virker mindre godt. Med henblik på at øge erfaringsudvekslingen og læringen fra arbejdet med radikalisering og ekstremisme er det relevant at sætte øget fokus på måling af indsatsernes effekt. Det er et kompliceret område, men ganske nødvendigt at tage fat på for såvel den offentlige opbakning til fortsat at prioritere ressourcer til de forebyggende indsatser, som for de mange, der dagligt arbejder med problemstillingerne, samt for målgruppen, der skal have tillid til, at indsatserne virker og er troværdige.

De udfordringer, som Danmark lige nu står over for, når det gælder radikalisering, voldelig ekstremisme og terrorisme, har en sådan karakter, at de ikke kan håndteres alene af de myndigheder, som har ansvar for opretholdelse af den offentlige orden og sikkerhed. Arbejdet med at skabe sikkerhed og tryghed i lyset af disse udfordringer må derfor foregå gennem en langt bredere mobilisering af ressourcer. Fokus må i højere grad også være på at mobilisere og ruste alle dele af civil- og lokalsamfundet til at kunne løfte det fælles ansvar for at skabe stærke,

# TrygFonden



robuste og inkluderende fællesskaber, der ikke blot er attraktive alternativer til ekstremistiske miljøer, men også er i stand til effektivt at forebygge og modvirke radikaliserings og voldelig ekstremisme og dermed skabe rammen for trygge lokalsamfund.