

Lasse Lindekilde

## Dansk forebyggelse af ekstremisme og radikalisering 2009-2014: udviklingstendenser og fremtidige udfordringer

I 2009 lancerede Fogh Rasmussen-regeringen en bredspektret handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering blandt unge i Danmark. Handlingsplanen er blevet kritiseret for i sin iver efter at tænke radikaliseringsproblematikken bredt at forveksle og sammenblende sikkerheds- og integrationshensyn. I september 2014 lancerede Thorning-Schmidt-regeringen en ny handlingsplan på området. Den nye handlingsplan viderefører centrale indsatsområder, men repræsenterer også et delvist policy-skifte. Denne artikel kortlægger dansk forebyggelse af ekstremisme og radikalisering i lyset af den nye 2014-handlingsplan og identificerer udviklingstendenser i policy- og implementeringspraksis fra 2009 til 2014. I forlængelse heraf diskuteres årsager til observerede policy-forandringer samt fremtidige udfordringer for implementeringen af handlingsplanen. Artiklen bygger på en systematisk sammenstilling af de to handlingsplaner, men inddrager også en række officielle evalueringer og praksishåndbøger som vidnesbyrd om policy-udviklingen på området fra 2009 til 2014.

I september 2014 lancerede den siddende Thorning-Schmidt-regering en ny handlingsplan for forebyggelse af radikalisering og ekstremisme (Regeringen, 2014). Denne handlingsplan afløste officielt Fogh Rasmussen-regerings plan fra januar 2009, som var den første af sin slags i Danmark (Regeringen, 2009). I overensstemmelse med en evaluering af 2009-planen udført af COWI for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold fra januar 2014 viderefører den nye handlingsplan en række initiativer og indsatser.

Evalueringsrapporten konkluderer, at centrale indsatser "generelt bør fortsætte efter samme tilsnit, som de har i dag", selvom rapporten slår fast, at "der ikke kan sættes tal på, hvor mange og hvilke typer voldelige handlinger, der ikke er begået, eller hvilke radikaliseringsprocesser som ikke er startet som følge af indsatsen" (COWI, 2014: 7-8). Centrale initiativer videreføres såsom opkvalificering af frontpersonale til at håndtere og identificere radikaliseringsmentorordninger med fokus på intervention i konkrete radikaliseringsforløb og dialogbaseret interaktion med udsatte miljøer. Den nye handlingsplan fra 2014 indeholder også en række markante udeladelser, tilføjelser og ændringer.

Der er således tale om inkrementel policy-udvikling på området, men også om et delvist policy-paradigmeskift.

I denne artikel kortlægger jeg dansk forebyggelse af radikalisering og ekstremisme i lyset af den nye handlingsplan fra september 2014. Artiklen a) identificerer udviklingstendenser i policy fra 2009 til 2014, b) diskuterer årsager til forandringer i policy og c) analyserer fremtidige udfordringer for implementeringen af den nye handlingsplan.

Danmark blev allerede i 2008 udpeget af Gilles de Kerchove, EU's koordinator for terrorbekæmpelse, som "foregangsland" med hensyn til forebyggelse af radikalisering og deradikalisering (Social- og Integrationsministeriet, 2012: 1). Danmark er således sammen med lande som England og Holland blandt de førende i verden på dette policy-område (Magnus Ranstorp i Lehmann Andersen, 2015). Analysen af policy-udviklingen i Danmark kan siges at fungere som indikator på udviklingen på området generelt i Vesten og på fremtidige udviklinger og udfordringer. Således har der ikke mindst efter angrebet på det jødiske museum i Bruxelles i maj 2014 og angrebene i Paris januar 2015 været en massiv international interesse for særligt århusianske erfaringer med tidlig radikaliseringsforebyggelse og exitstrategi i forhold til hjemvendte syriensfrivillige (Bertelsen, 2015; Knudsen og Bohn, 2015).

Betragtet som et særskilt policy-område er radikaliseringsforebyggelse interessant at beskæftige sig med af en række grunde. For det første er der tale om et relativt nyt policy-område, som har været i rivende udvikling i takt med høstede erfaringer og udvikling og diffusion af ny viden. Området er således interessant i forhold til studiet af policy-udvikling og -læring (Sanderson, 2002). For det andet er området interessant set fra en implementeringssynsvinkel, idet kredsen af involverede aktører med forskellige professionelle normer er meget bred (forældre, skolelærere, socialrådgivere, politi, SSP, civilsamfundsorganisationer, PET osv.), samtidig med at effektmålinger er meget vanskelige at gennemføre.

Disse karakteristika betyder, at radikaliseringsforebyggelse som policy-område ud fra en teoretisk forventning vil være præget af en relativt høj grad af påkrævet forventningsafstemning, justering af formålsbeskrivelser og diskussion af succeskriterier (Matland, 1995; O'Toole, 2000). Endelig er radikaliseringsforebyggelse, og terrorbekæmpelse mere generelt, et policy-område, der er stærkt politiseret og følsomt i forhold til eksogene stød såsom politiske forandringer og hændelser (Romer og Rosentahl, 1978). Således betød terrorangrebene i Paris i januar 2015 og i København i februar 2015, at regeringen og oppositionen stod klar med nye ressourcer (godt en milliard danske kroner) og løfter om nye lovtilgange til relevante myndigheder på området.

## Teori, metode og data

Artiklen bygger primært på en systematisk sammenstilling af Fogh Rasmussen-regeringens handlingsplan til forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme, "En fælles og sikker fremtid", fra januar 2009 og den siddende Thorning-Schmidt-regeringens handlingsplan, "Forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme", fra september 2014 (Regeringen, 2009, 2014). Jeg identificerer centrale udviklingstendenser ved at sammenligne indsatsområder, konkrete initiativer, styringslogikker, institutionel organisering og sprogbrug over tid. I tillæg til de centrale handlingsplaner inddrager jeg en række officielle evalueringer af dansk radikaliseringsforebyggelse i perioden (COWI, 2010, 2011, 2014; Thomsen, 2012; Jakobsen og Jensen, 2011) samt en håndbogsserie om radikaliseringsforebyggelse i praksis udgivet af Social- og Integrationsministeriet (SI) i 2011 (2011a-e). Disse officielle dokumenter, produceret i perioden mellem de to handlingsplaner, inddrages som indikatorer på, hvordan policy-udviklingen i perioden er forløbet.

Artiklens diskussioner er informeret af tre teoretiske strømninger, som hver især benyttes til at kaste lys over ét af artiklens tre delspørgsmål vedrørende henholdsvis udviklingstendenser i policy, årsager til policy-udvikling og fremtidige udfordringer for implementeringen af radikaliseringsforebyggelse. For det første trækker artiklens diskussion af udviklingstendenser i policy-instrumenter på idéer om neoliberale styringslogikker i det moderne samfund (Dean, 1999; Rose, 1999). Det perspektiv anvender jeg til at kaste lys over en række paradoksale og tilsyneladende modstridende tendenser i dansk radikaliseringsforebyggelse i perioden. Mange af initiativerne bygger på frivillighed, omsorg, støtte og selvudvikling, mens andre er baseret på magtanvendelse, disciplinering og straf. Fokus på forskellige styringslogikker bidrager til at blotlægge indbyggede spændinger i forebyggelsesarbejdet samt kontraproduktive effekter heraf.

For at kaste lys over årsagerne til observeret policy-udvikling trækker jeg for det andet på en række kritiske analyser af radikaliseringsforebyggelse, der fremhæver, hvordan risiko-analyser og tilskrivning af risikofaktorer til individer eller miljøer i praksis er performative handlinger, som er med til at producere *suspect communities* eller *risky individuals* som mål for radikaliseringsforebyggelse (Amoore and De Goede, 2008; Lindekilde, under udg.; Heath-Kelly, 2013). Argumentet er, at denne type kritik af forebyggende og deradikaliseringsinitiativer fra civilsamfundsaktører, frontpersonale, medier, politikere og akademikere i lande som England, Holland og Danmark har bidraget til policy-forandringer og vigtig policy-læring på området. Ligeledes anvender jeg perspektivets interesse for produktion af viden og anvendelse af viden i policy-

sammenhæng til at belyse, hvordan udviklingen i forskningsbaseret viden om radikaliserings i perioden kan siges at have smittet af på policy-udviklingen.

Endelig vil jeg i min analyse af fremtidige udfordringer for radikaliseringsforebyggelse i Danmark inddrage teoretiske indsigter fra politologiske og sociologiske implementerings- og evalueringsstudier. Jeg trækker her på studier, som fremhæver betydningen af professionelle normer for vurderingen af "klienter" og appliceringen af kategorier som fx "risiko", "bekymringstegn" og "udsathed" (Moncrieffe, 2007; Soss, 1999). Jeg anvender denne litteratur til at vise, hvordan forskelle i professionelle normer og opfattelser af policy-mål og -kategorier blandt forskellige grupper af frontpersonale udgør en potentiel trussel mod effektiv implementering af radikaliseringsforebyggelse i praksis.

## Udviklingstendenser i den danske forebyggelse af radikaliserings 2009-2014

For at identificere udviklingstendenser i dansk radikaliseringsforebyggelse fra 2009 til 2014 sammenstiller jeg de to handlingsplaner i det følgende, og det fremhæver, hvilke policy-elementer der er forblevet de samme, hvilke der ikke længere optræder og hvilke der er kommet til. Foruden udviklingen i konkrete initiativer ses på udviklingen i målformuleringer og begrebsbrug. Ikke alle forskelle og ligheder kan rummes i denne fremstilling, og fokus er derfor på de centrale tendenser.

Tre centrale indsatsområder har været kernen i dansk forebyggelse af radikaliserings fra den spæde start med et EU-finansieret pilotprojekt i 2008 (Thomsen, 2012), 2009-planen og nu også 2014-planen. For det første er der blevet udviklet et koncept for uddannelse og opkvalificering af fagpersoner/frontpersonale i forhold til radikaliserings og risikofaktorer, som bygger på strategisk samarbejde mellem lokale myndigheder på området. Idéen har været, at de frontpersonalegrupper, som i deres daglige arbejde har tæt borgerkontakt, fx lærere, SSP-konsulenter, klubmedarbejdere, beskæftigelsesvejledere og andre, varetager en vigtig funktion i det forebyggende radikaliseringsarbejde, og at de derfor skal have kendskab til og indsigt i radikaliseringsforløb samt viden om relevante handlemuligheder, når konkrete bekymringssager opstår. I de større byer er der blevet etableret faste tværgående enheder med deltagere fra kommunen (typisk Socialforvaltning og Børn og Unge), SSP-konsulenter og lokalt politi, som i samarbejde med repræsentanter fra Socialstyrelsen koordinerer opkvalificeringsindsatsen (SI, 2011a-b, 2012). Disse lokale arbejdsgrupper fungerer som fora for diskussion af konkrete bekymringssager, hvor der træffes beslutning om videre tiltag.

For det andet, og helt centralt, er der indsatsen for målrettet forebyggelse og intervention i konkrete tilfælde. Hvis det tidlige "varslingssystem" via frontpersonale eller borgerhenvendelser har identificeret konkrete bekymringstilfælde, og de lokale myndigheders arbejdsgrupper vurderer, at der er hold i bekymringerne, kan radikaliseringsstruede individer tilbydes mentorstøtte eller anden individuel hjælp. Der er i perioden lokalt blevet uddannet mentorkorps med særlige viden om radikaliserings og kompetencer i coaching og ung-til-ung-dialog (beskrevet udførligt i SI, 2011c-d). Den bagvedliggende idé, som er videreført i 2014-planen, er, at radikaliseringsprocesser kan stoppes via målrettet intervention og tilbud om støtte, hvor der sættes fokus på personlig udvikling væk fra radikale miljøer. Mentorindsatserne er løbende blevet udviklet og sofistikeret og baseres i dag på et detaljeret koncept for tilværelsespsykologisk forankring og udvikling (SI, 2011d; Bertelsen, 2014).

Endelig for det tredje bør nævnes, at exitprogrammer er et konstant fokusområde i den danske indsats mod radikaliserings og ekstremisme. Centralt har her været PET's exitsamtaler målrettet personer, som er involveret i voldelige ekstremistiske miljøer, men som ikke er dømt for ekstremistiske forbrydelser, og kriminalforsorgens exitindsatser i forhold til personer, som er dømt for ekstremistiske handlinger, herunder terror. I forlængelse af disse initiativer etableres der med 2014-handlingsplanen et nationalt exitcenter, hvor borgere, der ønsker hjælp til at forlade radikale miljøer, kan modtage rådgivning og støtte til afklaring af eksempelvis uddannelse og beskæftigelse (Regeringen, 2014: 15).

Der er tydeligvis klare ligheder mellem 2009- og 2014-handlingsplanerne. Vender vi os mod forskellene, er den mest iøjnefaldende reduktionen i antallet af indsatsområder. Hvor 2009-planen havde syv indsatsområder og 21 konkrete initiativer, har 2014-planen kun fire indsatsområder og 12 initiativer. Man kan indvende, at denne udvikling afspejler, at radikaliseringsforebyggelse i 2009 var et nyt policy-område og derfor kaldte på mange tiltag, mens det i dag er et mere etableret policy-område uden behov for så mange initiativer, idet mange allerede er implementeret.

Men sådan er det ikke. Der er en række indsatsområder og initiativer fra 2009-planen, som helt er blevet droppet, mange af dem uden at blive implementeret i praksis (COWI, 2014; Lindekilde, 2014). Der synes ligeledes at være et klart mønster i, hvilke typer indsatser som er droppet. Man kan sige det på den måde, at hvor 2009-handlingsplanen sigtede mod en meget bredspektret og tidligt forebyggende indsats mod radikaliserings og ekstremisme i samfundet, er 2014-planen mere målrettet fokuseret på enkelttilfælde. Snarere end at undgå at ekstreme synspunkter overhovedet opstår, lægges vægten på sager,

hvor der er konkret bekymring om radikaliserings, og hvor man mener at kunne afbøde konsekvenserne af radikaliserings, herunder særligt brugen af vold.

Konkret indeholdt 2009-planen en række tiltag, som sigtede mod det, som Van Dongen (2010) har kaldt *battle of ideas*, via eksempelvis brede informationskampagner og kursusvirksomhed der skulle fremme forståelse for demokratisk inklusion og aktivt medborgerskab blandt udsatte grupper (Regeringen, 2009: 17-21). Den nye handlingsplan har droppet initiativer, som sigtede bredt mod at bekæmpe "vækstgrundlaget" for radikaliserings ved fx at indføre antidiskriminationstiltag og tiltag, som skulle modvirke ghettodannelse.

Denne indsnævring af fokus afspejles i de to handlingsplaners formålsbeskrivelser. I 2009 var formålet, foruden at forebygge og bekæmpe radikaliserings og ekstremisme, at "bevare og videreudvikle Danmark som et demokratisk samfund med frihed, ansvar, ligeværd og muligheder for den enkelte" (Regeringen, 2009: 11). I 2014 er dette sekundære formål helt droppet, og der fokuseres alene på at forebygge radikaliserings overfor personer, som er i risiko for at blive en del af et ekstremistisk miljø, at støtte dem, som allerede er en del af disse miljøer, og at minimere indflydelse fra de personer, som spreder radikale budskaber (Regeringen, 2014: 4).

Dette kan virke som tilfældige policy-udviklinger og udeladelser, men der ligger en fundamental perspektivforskydning bagved disse. Radikaliseringsforebyggelse ses således ikke længere som tæt forbundet med fremme af liberale værdier og aktivt medborgerskab blandt udsatte, ikke-integrerede grupper i samfundet. I kraft af sine tiltag med fokus på anti-diskrimination, sammenhængskraft og generel integrationsfremme skabte 2009-handlingsplanen en snæver forbindelse mellem integration og sikkerhed (se også Lindekilde, 2012, 2014). Denne tendens til at se ikke-integration (værdimæssigt, bolig-mæssigt osv.) som en potentiel sikkerhedsfare var med til at problematisere hele befolkningsgrupper, særligt det muslimske mindretal, som ikke bare er ikke-integrerede men også derigennem potentielt farlige.

I Storbritannien, hvor den samme tendens til at sammenblende *community cohesion* og *community security* har været udbredt i det tidlige anti-radikaliseringsarbejde, har man eksempelvis afsat og brugt store summer til radikaliseringsforebyggelse på informationskampagner og sportsaktiviteter målrettet boligkvarterer med mange muslimske borgere (Kundani, 2012; Thomas, 2010).

Som vi skal se på nedenfor, har denne sammenblanding af policy-dagsordner været udsat for massiv kritik i perioden. For nu rækker det at slå fast, at 2014-planen med sin reduktion af indsatsområder og policy-formål repræsenterer et mindre paradigmeskifte, som afmonterer tidligere grundlæggende antagelser om rækkevidden af radikaliseringsforebyggelse som policy-område.

Hvad er nyt i regeringens 2014-handlingsplan? Her springer to spor i øjnene. For det første er der kommet, hvad jeg vil kalde et konsekvensspor til. Som noget nyt indeholder handlingsplanen en række tiltag, formuleret som led i en skærpet indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet, der fremsætter forslag om retslige konsekvenser og sanktioner som led i antiradikaliseringssarbejdet (Regeringen, 2014: 14). Konkret fremsættes der både lovforslag om at ændre pasloven, så pas kan inddrages for personer, som mistænkes for at ville udrejse til konfliktzoner, og ændring af udlændingeloven således, at det kan få opholdsretlige konsekvenser for en herboende udlænding, hvis den pågældende udrejser for at deltage i en væbnet konflikt. Hertil kommer påtænkte revisioner af straffelovens terrorparagraffer, så deltagelse og hvervning til væbnede konflikter lettere kan føre til dom. Her er tale om et markant policy-sporskifte.

Den bagvedliggende styringslogik for 2009-planen, som også dominerer store dele af 2014-planen, handler om forebyggelse og interventioner baseret på tilbud om støtte, engageret modspil, muligheder for selvudvikling, frivillig exit osv. Kernen i langt de fleste initiativer har været en moderne governmentaltitetstankegang, hvor individet via omsorgsfuld ledelse hjælpes til at lede sig selv i en mere progressiv retning (Rose, 1999; Dean, 1999). Der har været tale om hjælp til selvhjælp. Dansk radikaliseringsforebyggelse har således hidtil været funderet på et dominerende princip om tilbud snarere end påbud og forbud.

Konsekvenssporet i 2014-planen ændrer dette. Som noget nyt anvendes en styringslogik baseret på afskrækkelse, sanktioner og straf. Hermed skabes en spænding i 2014-handlingsplanen mellem fortsatte omsorgsbaserede interventioner og tiltag, som medfører retslige konsekvenser for potentielt de samme personer. Denne spænding ses i forhold til indsatsen vedrørende "syriensfrivillige" og andre såkaldte *foreign fighters*. Den internationale trafik til konfliktzoner forsøger man at bremse gennem for det første udbredelse af "Aarhusmodellen" (se Regeringen, 2014: 13), som bygger på individuel vejledning og rådgivning af personer, som påtænker at rejse til Syrien, og deres familie, og for det andet et efterværn, hvor hjemvendte syriensfrivillige og deres familier tilbydes psykologsamtaler, lægehjælp, mentorkontakt, deltagelse i exitprogrammer osv. Heroverfor står så konsekvenssporet, som via inddragelse af pas og trussel om udvisning forsøger at afskrække personer fra at rejse ud og via skærpede terrorparagraffer søger at straffe dem, som gør. Vi vender tilbage til en diskussion af årsagerne til og konsekvenserne af denne spænding nedenfor.

Foruden konsekvenssporet er, hvad jeg vil kalde civilsamfundssporet, en væsentlig udvidelse af den danske antiradikaliseringssindsats. 2014-handlingsplanen indfører et nyt selvstændigt fokus på systematisk at inddrage civilsam-

fundsaktører i arbejdet med radikaliseringsforebyggelse. Hidtil har forebyggelsesindsatsen været forankret i eksisterende myndighedsstrukturer, herunder i særdeleshed SSP-samarbejdet, hvorimod civilsamfundet kun har været sporadisk inddraget (Regeringen, 2014: 20). PET har via deres *outreach*-program ført dialog med foreninger, religiøse forkyndere osv., herunder nogle som betragtes som radikale, men ikke voldelige. Enkelte kommuner, særligt Aarhus kommune, har også haft en vis succes med strategisk samarbejde om forebyggelse med blandt andre ledelsen af den kontroversielle Grimhøjvej-moské (Hvid, 2014).

Hensigten med det nye civilsamfundsspor er at mobilisere civilsamfundsaktører som kulturforeninger, religiøse foreninger, sportsforeninger, forældre-netværk, ungdomsklubber osv. i kampen mod radikalisering ved at få disse aktører til mere aktivt at sige fra overfor radikalisering og tilbyde udsatte unge alternative fællesskaber. Desuden er det via strategiske samarbejder formålet at opbygge tillid til myndighedernes indsatser i udsatte områder. Her synes at være tale om mere end blot en udvidelse af aktørkredsen omkring radikaliseringsforebyggelse. Således repræsenterer civilsamfundssporet en anerkendelse af, at samarbejdet med også kontroversielle civilsamfundsaktører kan være produktivt, selvom dialogen med "ekstremister" politisk ofte er en varm kartoffel.

Slutteligt er det værd at fremhæve en udvikling i sprogbrugen mellem de to handlingsplaner. Først og fremmest noteres en ny begrebsmæssig forsigtighed i forhold til centrale begreber som "ekstremisme" og "radikalisering". Således understreges det i den nye handlingsplan fra 2014, hvordan der ikke findes entydige definitioner af disse begreber. Om "radikalisering" hedder det:

Radikalisering er ikke et entydigt defineret begreb. Der er tale om en proces, som kan foregå på forskellige måder, og som kan ske både over en relativ kort tidsperiode, men også over længere tid. Der er ingen simple årsagssammenhænge, men radikaliseringsprocessen kan igangsættes på baggrund af mange forskellige faktorer og have forskellige endemål. Radikaliseringsprocessen kan komme til udtryk ved en støtte til radikale synspunkter eller ekstremistisk ideologi og kan også medføre accept af brugen af vold eller andre ulovlige midler for at opnå et politisk/religiøst mål (Regeringen, 2014: 5).

2009-handlingsplanen opererede med en langt mere simpel, universel og lineær forståelse af radikalisering som den proces, hvorved "en person gradvis accepterer ekstremismens ideer og metoder" (Regeringen, 2009: 8). Med hensyn til den bagvedliggende teori om radikalisering afspejler sprogbrugen i 2014-planen en ny kompleksitet, som anerkender, at radikalisering er karakter-



teriseret ved både *equifinality* (det samme slutresultat, her radikaliserings, kan skyldes mange forskellige årsager) og *multifinality* (de samme faktorer kan føre til forskellige slutresultater, her støtte til radikale synspunkter eller deltagelse i voldelige handlinger) (Borum, 2011: 57).

Sprogbrugen i 2009-planen var gennemsyret af en forståelse af radikaliserings som noget, der opstod, når udsatte unge kom i kontakt med et udbud af radikale idéer (udbuds-/efterspørgselslogik) samt en metaforik som italesatte radikaliserings som en virus, der smitter gennem kontakt og spredes via radikale entreprenører (se også Lindekilde, 2012). Endelig er det bemærkelsesværdigt, hvordan radikaliserings i den nye handlingsplan kobles langt mindre eksplicit til islam og muslimske mindretal, men omtales mere balanceret som et fænomen, der kan have rod i både religiøse og politiske ideologier. 2009-handlingsplanen forårsagede via koblingen mellem integration og sikkerhed en snæver kobling mellem radikaliserings og muslimske mindretal. Den er betydeligt reduceret i 2014-planen.

### Årsager til policy-forandringen

Udviklingstendenserne giver et billede af et policy-område, som har gennemgået både inkrementelle forandringer af kerneinitiativer (forfinelse af mentorindsatsen, uddannelsen af frontpersonale samt exitstrategier) og mere paradigmatisk forandringer (dekoblingen af integrationstiltag og sikkerhedshensyn, tilkomsten af konsekvens- og civilsamfundssporet samt omfavnelsen af en kompleks radikaliseringsforståelse). Jeg kategoriserer således forandringer som paradigmatisk, hvis de indfører fundamentalt anderledes styringslogikker, formålsforståelser eller afgrænsninger af policy-området.

En måde at forstå denne udvikling på er ved at se processen som drevet af udpræget *trial and error* og *policy learning by doing*. I 2009 da den første danske handlingsplan blev formuleret, var radikaliseringsforebyggelse et nyt og uopdyrket policy-område i Danmark og det meste af verden. Siden 2007 har Aarhus kommune efter hollandsk forbillede haft et samarbejde mellem kommune og politi om radikaliseringsforebyggelse via mentorindsatser, og PET havde fra 2008, med støtte fra EU, udviklet et koncept for præventive samtaler og forebyggende dialog. Ellers var erfaringerne ganske få. Derfor blev 2009-planen meget bredspektret i sine tiltag og karakteriseret ved en blanding af velkendte policy-elementer hovedsageligt fra integrationsområdet (mentorer, hotlinjer, rollemøder, antidiskriminationstiltag, ghettobekæmpelse osv.) og en række nye forsøg (holdningsbearbejdende informationskampagner, exitprogrammer, uddannelse af frontpersonale osv.).

Implementeringen af 2009-handlingsplanen viste hurtigt, at nogle tiltag var lettere at gennemføre end andre. Eksempelvis var Aarhus-erfaringerne med mentorkorps og samarbejde mellem kommune og politi om radikaliseringsforebyggelse via det allerede eksisterende SSP-beredskab relativt nemt at brede ud til andre kommuner. Andre tiltag, som eksempelvis uddannelse af folkeskolelærere til at identificere radikaliserings, blev mødt med modstand fra målgruppen (Lindekilde, 2012). Nogle tiltag, som eksempelvis idéen om holdningsbearbejdende borgermøder i udsatte boligkvarterer, syntes for ukonkrete og for dårligt institutionelt forankrede. Realiteten er, at ingen sådanne møder blev afholdt i praksis (COWI, 2014).

Kort fortalt har relevante myndigheder i Danmark efter vedtagelsen af 2009-handlingsplanen gennemgået en læringsproces, hvor det er blevet tydeligere, hvilke tiltag lader sig implementere i praksis, og hvilke ikke. Hermed ikke sagt noget om, hvad som faktisk virker, hvilket også afspejles i de første evalueringer af 2009-handlingsplanen (COWI, 2010, 2011), som har fokus på output (hvor mange møder er afholdt, hvor mange netværk er etableret, hvor meget frontpersonale har været på kursus, og hvor mange mentorer er uddannet) snare end på outcome (radikaliseringsforløb som er bremset eller forebygget) (Lindekilde, 2013). Nogle tiltag fremstår i evalueringerne som succeser (genererer megen aktivitet), hvilket har været medvirkende til at sikre dem overlevelse frem mod 2014-planen. Hertil kommer selvfølgelig, at en række initiativer er vurderet værdifulde af involverede partnere (Thomsen, 2012). Det gælder dannelsen af lokale netværk på tværs af myndigheder med fokus på radikaliseringsforebyggelse, mentorkorpserne og, efter nogle startvanskeligheder, uddannelsesinitiativerne i forhold til frontpersonale (COWI, 2012, 2014).

En del af forklaringen på den observerede policy-udvikling kan altså tilskrives, at myndigheder har måttet prøve sig frem, hvad angår radikaliseringsforebyggelse, og at dette naturligt har ført til en læringsproces, hvor nogle tilsyneladende frugtbare initiativer videreføres og udvikles, mens andre droppes. Men for at forstå også de mere fundamentale og paradigmatisk ændringer fra 2009 til 2014 må andre forklaringslementer til.

Det vil således være min påstand i det følgende, at intern og ekstern policykritik fra myndigheds personer, målgrupper, medier, civilsamfund og akademikere har spillet en rolle i udviklingen. Allerede i høringsvarene til 2009-handlingsplanen udtrykte særligt civilsamfundsaktører bekymring med hensyn til især sammenblandingen af integrations- og antiradikaliseringsarbejde (se Lindekilde, 2014 for en diskussion). Kritikken blev siden fulgt op af en række mediereportager, som refererede kritiske røster blandt frontpersonale, og i mindre grad akademiske publikationer (Johansen og Hvid, 2010; Lindekilde, 2009).

Kritikken lød, at når man sammenblender integrations- og sikkerhedshensyn, så tolkes ikke-integration (boligmæssigt, værdimæssigt, arbejdsmæssigt osv.) som en potentiel sikkerhedstrussel. Hermed stigmatiseres store befolkningsgrupper, særligt dele af det muslimske mindretal. Der skabes, hvad der er blevet omtalt som *suspect communities* (Mythen, Walklate and Khan, 2009). Bekymringen hos kritikerne har været, at stigmatiseringen kan have ikke-intenderede, negative konsekvenser for målet om at forebygge radikaliseringsforebyggelse. Kort fortalt er frygten, at allerede marginaliserede unge vil reagere med modstand overfor radikaliseringsforebyggelse forklædt som integrationsfremme, eksempelvis ved at marginalisere sig yderligere fra majoritetssamfundet (se eksempelvis Lindekilde, 2012, 2010). En lignende kritik er blevet fremført af den første britiske PREVENT-strategi (Kundani, 2012; Thomas, 2010).

Det er vanskeligt at dokumentere, at den interne og eksterne policy-kritik har medført, at integrationsdagsordenen er blevet koblet fra radikaliseringsforebyggelse, som ses med 2014-planen. Men et internt dokument fra 2012, som sammenfatter dansk radikaliseringsforebyggelse, vidner om, at en lang række indsatser fra 2009-planen, herunder de integrationsorienterede, de facto allerede var droppet på det tidspunkt (SI, 2012). At sammenblandingen blev betragtet som problematisk af Thorning-Schmidt-regeringen, som kom til magten i 2011, afspejles i beslutningen om at flytte den ministerielle forankring af radikaliseringsforebyggelse fra Integrationsstyrelsen til Socialstyrelsen.

Beslutningen om at udelade en række initiativer fra 2014-planen, der sigtede mod bred holdningsbearbejdning (*battle of ideas*), kan også henføres til modstand og kritik, som disse tiltag mødte i praksis. For mange af de frontpersonalegrupper, der blev uddannet i radikaliseringsforebyggelse, såvel som medlemmer af de lokale myndighedsnetværk på radikaliseringsområdet, var det magtpåliggende, at det forebyggende arbejde ikke fik karakter af "tankepoliti" (Lindekilde, 2014; Thomsen, 2012). Mange har således ved møder og workshops givet udtryk for, at folk er frie til at mene, hvad de vil – også til at have ekstreme holdninger. Derfor artikuleredes der løbende et ønske om at fokusere den forebyggende indsats på konkrete bekymringstilfælde og lade udbredelsen af liberale værdier som tolerance og demokrati være et anliggende for andre policy-områder og -aktører.

Parallelt med at radikaliseringsforebyggelse er blevet opdyrket som policy-område i Danmark og resten verden, er der sket en markant udvikling i den akademiske viden om, hvordan radikalisering foregår. Dette afspejles i 2014-planens sprogbrug og generelle radikaliserings-teori. 2009-planen afspejlede den førende forskning på området på daværende tidspunkt og definerede radikaliseringsforebyggelse universelt (uafhængigt af tid og rum) og fremstillede radikalise-

ring som en lineær, faseopdelt proces, hvori radikal ideologi (særligt jihadisme) og radikale entreprenører spiller en afgørende rolle (se fx Silber og Bhatt, 2007). Fordelene ved denne forståelse af radikaliseringsforebyggelse var set fra et policy-perspektiv, at radikaliseringsforebyggelse blev et håndterbart problem – en identificerbar proces med advarselstegn, som kan aflæses, hvorved det bliver muligt at forebygge og intervenere i processen. En simpel teori om radikaliseringsforebyggelse var med til at anvise relativt simple policy-løsninger.

Men som megen forskning i radikaliseringsforebyggelse siden har vist, lader radikaliseringsforebyggelse sig meget vanskeligt sætte på formel (Schmid, 2013; Borum, 2011). Som nævnt synes radikaliseringsforebyggelse at være karakteriseret ved både *equivocality* og *multifinality*, og fremfor lineære procesmodeller opererer den nyeste forskning med komplekse *pathway*-modeller (McCauley og Moskalenko, 2011). Vejene til radikale miljøer og ekstreme handlinger er således mange, kringledede, drevet af meget forskellige motiver, herunder mange som ikke er ideologiske, og er derfor svært forudsigelige.

Ligeledes har der været fremført massiv kritik af selve radikaliseringsbegrebet, fx at radikaliseringsforebyggelse altid må forstås relativt til, hvad som er politisk og moralsk mainstream i et samfund, og at søgen efter en universel definition af fænomenet derfor er u hensigtsmæssig (Sedgwick, 2010; Schmid, 2013). 2014-planens begrebsmæssige forsigtighed, dens bevægelse væk fra en lineær radikaliseringsforebyggelse og den sproglige nedtoning af radikal ideologi (læs islam) som en virus, der smitter, afspejler den forskningsmæssige modning på området.

Forskningsmæssig og praksisbaseret viden om radikaliseringsforebyggelse og forebyggende indsatser deles i dag i høj grad via forskellige policy-netværk (se Regeringen, 2014 om internationalt samarbejde). Således er målrettet intervention via mentorer efter dansk forbillede, og senest også den såkaldte Aarhus-model vedrørende syriensfrivillige, under udbredelse til andre lande (Bertelsen, 2015). Omvendt kan det nytilkomne civilsamfundsspor i 2014-planen tilskrives indflydelse fra erfaringer gjort i andre lande (Sverige og USA nævnes direkte som inspirationskilder, Regeringen, 2014: 19). Med andre ord spiller policy-diffusion en rolle i udviklingen.

Endelig vil jeg fremhæve, at de observerede udviklingstendenser i dansk radikaliseringsforebyggelse fra 2009 til 2014 skal ses i lyset af eksogene, kontekstuelle forandringer. Som antydning var regeringsskiftet i 2011 med til at bane vejen for dekoleringen af integrationsfremme og radikaliseringsforebyggelse. Thornings-Schmidt-regeringen havde i sin retorik mindre fokus på integration end Fogh Rasmussen-regeringen, samtidig med at Dansk Folkepartis politiske indflydelse blev mindre – et parti hvis retorik i høj grad har sammenkoblet

ikke-integration og sikkerhedshensyn ikke mindst med hensyn til det muslimske mindretal i Danmark (Hervik, 2011). Ligeledes har trusselopfattelsen blandt relevante myndigheder ændret sig i perioden. Anders Behring Breiviks angreb i Norge i juli 2011 har skabt forøget opmærksomhed omkring truslen fra soloterrorisme, online radikaliserings og understreget, at terrortruslen ikke behøver at komme fra radikal islam.

Tilsvarende har borgerkrigen i Syrien, og den sideløbende mobilisering af *foreign fighters* til specielt Islamisk Stat, skabt nye udfordringer og bekymringer. Det faktum, at Danmark er det land næst efter Belgien, hvorfra flest personer målt i forhold til indbyggertal er udrejst til Syrien og Irak (CTA, 2014; Lindekilde og Bertelsen, under udg.), har skabt et politisk pres for at bremse trafikken. Der er nu (næsten) politisk konsensus om, at forebyggelse ikke er nok, hvilket har ført til introduktionen af konsekvenssporet i 2014-planen. Der har således været et pres i offentligheden for at tilfredsstille en "retsfølelse" og sikre, at man ikke uden konsekvenser kan drage til Syrien og Irak og kæmpe mod danske tropper. Samtidig har konkrete erfaringer fra Aarhus (jf. "Aarhus-modellen") antydnet, at forebyggende dialog og ikke-for-dømmende efterværn har en virkning i forhold til at bremse trafikken af *foreign fighters* (Bertelsen, 2015; Hvid, 2014). Herved er opstået den nævnte spænding mellem omsorgsfulde og sanktionsorienterede påbud.

### Dansk radikaliseringsforebyggelse i fremtiden: nye og gamle udfordringer

Hvis man skal spå om fremtiden for dansk radikaliseringsforebyggelse, må man dels forvente en fortsat forfinelse af indsatser, som synes succesfulde, dels at andre tiltag i lyset af erfarings- og vidensudvikling vil blive droppet og helt nye komme til. En ting er helt sikkert: Efter terrorangrebene i København i februar 2015 vil policy-området vedblive at have høj politisk saliens og privilegeret ressourceallokering. Hvad er da de potentielle udfordringer – nye som gamle – ved implementeringen af den nye 2014-handlingsplan? Hvad er de fremtidige problemfelter, som kan kalde på ny policy-udvikling? Jeg vil pege på tre.

For det første kan spændingen mellem omsorgsfulde tilbud og sanktionerende påbud, som er opstået som produkt af konsekvenssporet i 2014-handlingsplanen, vise sig problematisk i praksis. Ud fra teori om neoliberale styringslogikker og policy-typer (Rose, 1999; Vedungen, 2007) kan man frygte, at den samtidige brug af pisk og gulerod i forhold til potentielle og hjemvendte syriensfrivillige vil virke negativt. Aarhus-modellen bygger således på en styringslogik om frivillighed og tillid mellem myndigheder og de syriensfrivillige og deres familier

(Bertelsen, 2015). Dette tætte relationsarbejde kan forstyrres af samtidige trusler om sanktioner og straf.

Teoretisk kan man sige, at der er skabt et styringsmæssigt paradoks, som kan vise sig kontraproduktivt (Dean, 1999). Man kan frygte, at forældre, som er vidende om deres barns nærtforestående udrejse til en konfliktzone, vil undlade at henvende sig til myndighederne eller undlade at tage imod tilbud om hjælp af frygt for straf eller opholdsretlige konsekvenser. Ligeledes kan man forestille sig, at hjemvendte frivillige fra konfliktzoner vil afstå fra tilbud om hjælp, da man kan nære angst for, at psykologsamtaler og mentorstøtte vil blive brugt til at indsamle beviser imod den udrejste til en senere retssag. Hermed ikke sagt, at det vil ske, men frygten for, at det kan ske, er nok til at underminere den tillid, som de omsorgsfulde tilbud hviler på.

Erfaringer fra Aarhus viser, at det forebyggende, strategiske dialogssamarbejde kombineret med individuelle mentorindsatser har formået at nedbremse trafikken til Syrien (Hvid, 2014). Samtidig viser erfaringer fra efterværnet, at mange af de hjemvendte syriensfrivillige er stærkt desillusionerede over det, som de har oplevet i konfliktzonen (Lindekilde og Bertelsen, under udg.). Spørgsmålet er, om disse unge mennesker bedst forhindres i at radikaliseres yderligere via tilbud om støtte og individuel udvikling eller via eventuel udvisning og fængselsstraf. Uanset hvilket svar man hælder til, er der brug for at anerkende og adressere potentielle modstridende effekter i det fremtidige implementeringsarbejde.

For det andet er det en udfordring at afstemme forventninger og basal forståelse af radikaliserings blandt de mange aktører, som er involveret i implementeringen af antiradikaliseringsindsatsen i Danmark. Denne udfordring har været der siden 2009, men synes med udvidelsen af civilsamfundssporet i 2014-planen at være blevet mere akut. Løbende evalueringer af den danske radikaliseringsforebyggelse har peget på, at der er betydelig variation blandt forskellige involverede faggrupper (skolelærere, socialarbejdere, politifolk, efterretningsfolk og andre) i forhold til, hvad opfattes som målet for indsatserne, og hvad opfattes som radikaliserings og tegn herpå (COWI, 2010, 2011; Jacobsen og Jensen, 2011; Thomsen, 2012).

Med implementeringen af det foreslåede civilsamfundsspor i 2014-handlingsplanen, som vil betyde mere systematisk involvering af forældre, religiøse institutioner, kulturforeninger og sportsklubber, må man forvente, at denne variation vokser. Forskning i policy-implementering har vist, at forskellige faggrupper opererer med forskellige faglige normer, som medfører forestillinger om, hvad problemet og løsningen er. Forskellige faggrupper taler forskellige "sprog", opfatter policy-tiltag forskelligt og tillægger kategorier som

“risiko”, “udsathed” og “bekymringstegn” forskellig mening. Resultatet kan være miskommunikation imellem involverede faggrupper (Soss, 1999; Moncrieffe, 2007).

I forhold til radikaliseringsforebyggelse kan man således forestille sig, at en socialrådgiver ud fra et omsorgsperspektiv vil vægte visse løsningsmuligheder og fremhæve bestemte omstændigheder ved en sag, mens en politimand ud fra et kriminalitetsperspektiv og en imam eller præst ud fra et religiøst perspektiv vil fremhæve andre (se Lindekilde, 2014 for et lignende ræsonnement). Variationen i vurdering af konkrete sager er selvfølgelig ikke i sig selv et problem (ofte vil en holistisk tilgang, der inkluderer mange forskellige perspektiver, være en fordel), men kommunikation belastet, bliver mere omstændelig og ressourcekrævende. I værste tilfælde kan miskommunikation medføre uklare kategoriseringer, konflikt og handlingslammelse, som forårsager “falske positive” (interventioner hvor der ikke er behov for det) eller “falske negative” (ingen interventioner hvor der er behov for det). Denne udfordring kræver, at der i den fremtidige implementering af 2014-planen afsættes tid og ressourcer til at afstemme forventninger til forebyggelsesarbejdet og udvikle en fælles minimumsforståelse af, hvad radikalisering indebærer, og det uden at man forfalder til forsimplede modeller.

For det tredje, og i snæver forlængelse af det forgående, er det vigtigt at arbejde videre med at afstemme bedre og kommunikere klarere målsætninger for forskellige indsatser på området. Her er tale om en udfordring, som er fulgt med fra den gamle handlingsplan fra 2009, på trods af reduktionen i tiltag og målsætninger som følge af dekoblingen af integrations- og sikkerhedshensyn. Læser man eksempelvis, hvad 2014-planen skriver om de individuelle interventioner via mentorer, er det uklart, hvad slutmålet er (Regeringen, 2014: 11). Det er klart, at indsatsen gælder både individer, man frygter er på vej ud i radikaliserings, og personer, som allerede er radikaliserede. Men hvad er målsætningen for mentorernes indsats; er det at undgå voldeligt engagement, forandre sindelag (også kaldet deradikalisering) og overbevisninger i en mindre radikal retning eller begge dele (for en konceptuel redegørelse for forskellen mellem *disengagement* og deradikalisering se Bjørge og Horgan, 2009)?

Publikationer i den såkaldte håndbogsserie udgivet af Socialstyrelsen omkring mentorarbejdet i praksis (SI, 2011a, c-d) afspejler en tilsvarende uklarhed. Gennemgang af konkrete mentorindsatser viser, at målet for interventioner varierer markant mellem ellers sammenlignelige tilfælde. Således vurderes et tilfælde som en relativ succes, hvis interventionen førte til *disengagement* fra et radikalt miljø via tilbud om beskæftigelse, mens succeskriteriet i et andet tilfælde syntes at være at klæde mentee bedre på til at klare sig i det

radikale miljø (SI, 2011a). Den samme form for uklare målformulering syntes at være indført med samtidigheden af Aarhus-modellen og konsekvenssporet i forhold til *foreign fighters*. Målet for Aarhus-modellens efterværn er at gribe fat i oplevelser under udlandsopholdet for at anspore personlig udvikling væk fra radikale miljøer. Målet for elementerne i konsekvenssporet er afskrækkelse samt at indsamle beviser nok mod de samme personer til at effektuere udvisning eller domsfældelse.

Der kan være megen fornuft i, at målsætningen for konkrete interventioner afstemmes mellem mentor og mentee ud fra en pragmatisk logik om det muliges kunst, men uklarhederne omkring målformuleringer for forskellige antiradikaliseringsindsatser bidrager til mytedannelser (målgrupper tror fejlagtigt, at formålet eksempelvis er at få personer til at afstå fra at hjælpe i Syrien eller afskrive deres religion) og vanskeliggør systematisk evaluering af, hvilke indsatser som virker (se også Lindekilde, 2013).

## Konklusion

Dansk radikaliseringsforebyggelse har i perioden fra 2009 til 2014 gennemgået en markant udvikling. På en række områder er der sket en professionalisering af indsatser, sofistisering af teknikker og organisatorisk bundfældelse, som har sikret centrale initiativers overlevelse og modning i perioden. Det gælder først og fremmest de individuelle interventioner via mentorer, som i dag hviler på et solidt psykologisk grundlag med tilhørende individuelle udredningsværktøjer, udviklingsplaner og semiprofessionelle mentorer (SI, 2011d). Hertil kommer PET's forebyggende indsatser med præventive samtaler og dialog med radikale miljøer, som er blevet udviklet, udvidet og forfinet. Endelig kan nævnes udbredelsen af lokale samarbejder omkring radikaliseringsforebyggelse mellem kommune og politi, som har skabt det fornødne organisatoriske fundament for eksempelvis uddannelsen af frontpersonalegrupper.

På andre områder har policy-udviklingen været mere karakteriseret ved fundamentale udeladelser og nyttilkomne policy-spor. Afkoblingen mellem integrations- og sikkerhedsorienterede policy-tiltag er central. Hvor 2009-planen forsøgte at etablere radikaliseringsforebyggelse som et nyt policy-område imellem eksisterende integrations- og sikkerhedspolitik, markerer 2014-planen en refokusering af indsatsen mere entydigt indenfor rammerne af en sikkerhedsdagsorden. 2014-planen repræsenterer også en forskydning væk fra initiativer, som sigter mod tidlig og bred holdningspåvirkning, og hen imod initiativer, som sigter mod intervention i konkrete bekymringstilfælde.

Samtidig afspejler begrebs- og sprogbrugen i 2014-planen en grundlæggende ny radikaliseringsforståelse, som er langt mere kompleks og nuanceret, end



det var tilfældet i 2009-planen. Af nytilkomne tiltag er særligt konsekvens- og civilsamfundssporet vigtige, idet konsekvenssporet etablerer en spænding i policy-feltet mellem en neoliberal *governmentality* styringslogik og en mere klassisk sanktionslogik, og civilsamfundssporet udvider markant kredsen af aktører i det forebyggende arbejde.

Drivkraften i den observerede policy-udvikling har først og fremmest været *learning by doing*. Uden nogle sikre holdepunkter for indsatsen i 2009 afprøvede man mange forskellige initiativer, herunder en række teknikker som havde vist sig produktive på integrationsområdet. Implementeringsarbejdet viste dog hurtigt, at nogle initiativer var svære at konkretisere og føre ud i livet, hvilket betød, at de aldrig blev realiseret eller blev efterladt på et tidligt tidspunkt. Myndigheder involveret i radikaliseringsforebyggelse har måttet prøve sig frem og har lært af fejl og succeser.

En parallel drivkraft har således været den praktiske og teoretiske vidensudvikling på området, som er karakteriseret ved modning og nuancering i perioden, og som er blevet forbedret gennem mere systematisk erfaringsudveksling lokalt, nationalt og internationalt. Hertil kommer, at intern og ekstern kritik af særligt 2009-planens "sikkerhedsmæssiggørelse" af integration samt stigmatisering af det muslimske mindretal har medvirket til, at Thorning-Schmidt-regeringen ved magtovertagelsen i 2011 valgte de facto at droppe store dele af 2009-planen og søsætte arbejdet med at udarbejde en ny handlingsplan.

Endelig har trusselsbilledet forandret sig i perioden, samtidig med at særlig radikaliseringsaf unge, som udrejser for at kæmpe for Islamisk Stat, er blevet et højspændt politisk emne. Begge dele har bidraget til at fremhæve nye indsatsområder (fx online radikaliserings- og *foreign fighters*) og nødvendigheden af at bakke forebyggelse op med efterfølgende konsekvens.

Samlet tegner der sig et billede af et policy-område, som i dag fremstår langt mere teknisk sofistikeret, nuanceret i sin forandringslogik og praksisviden og fokuseret omkring nogle bestemte kerneaktiviteter. Alt sammen udviklingstendenser som er positive forandringer til det bedre. Men implementeringen af den nye handlingsplan for 2014 står fortsat over for udfordringer. Det gælder således håndteringen af spændingen mellem omsorg og sanktioner introduceret i handlingsplanens indsats i forhold til syriensfrivillige. Her eksisterer en reel fare for, at tiltag kommer til at virke modsatrettet fremfor supplerende.

Udfordringer eksisterer også fortsat i forhold til at afstemme forventninger, målsætninger og forståelsesrammer mellem forskellige faggrupper involveret i radikaliseringsforebyggelse – en udfordring som er vokset med udvidelsen af aktørkredsen via civilsamfundssporet. Denne afstemning er nødvendig for at undgå misforståelser og fejlvurderinger af sager. Endelig er der et akut behov

for at præcisere målsætningerne og succeskriterierne for en række initiativer og dermed muliggøre egentlige outcome-evalueringer af indsatser samt undgå mytedannelser omkring motiverne for indsatser.

## Litteratur

- Amoore, Louise og Marieke De Goede (2008). Introduction: Governing by risk in the war on terror, pp. 5-19 i Louise Amoore og Marieke De Goede (red.), *Risk and the War on Terror*. Abingdon: Routledge.
- Bertelsen, Preben (2014). Threatened fundamental life embeddedness and violent radicalization. Upubliceret paper. [www.psy.au.dk/pb](http://www.psy.au.dk/pb)
- Bertelsen, Preben (2015). Danish preventive measures and de-radicalization strategies. The Aarhus Model. Upubliceret paper. [www.psy.au.dk/pb](http://www.psy.au.dk/pb)
- Bjergo, Tore og Horgan John (red.) (2009). *Leaving Terrorism Behind. Individual and Collective Disengagement*. London: Routledge.
- Borum, Randy (2011). Radicalization into violent extremism II: A review of conceptual models and empirical research. *Journal of Strategic Security* 4 (4): 37-62.
- COWI (2010). *Statusrapport for handlingsplanen "En fælles og tryk fremtid"*. [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/2E7E24C3-A76F-47B9-AC83-2072C559DF02/0/statusrapport\\_en\\_faelles\\_og\\_tryk\\_fremtid\\_okt2010.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/2E7E24C3-A76F-47B9-AC83-2072C559DF02/0/statusrapport_en_faelles_og_tryk_fremtid_okt2010.pdf)
- COWI (2011). *Midtvejsevaluering af regeringens handlingsplan "En fælles og tryk fremtid"*. Ekstern evaluering udført af COWI. [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B8F63002-BF51-4B20-8D6B-5D1BA5A63B54/0/midtvejsevaluering\\_en\\_faelles\\_og\\_tryk\\_fremtid.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B8F63002-BF51-4B20-8D6B-5D1BA5A63B54/0/midtvejsevaluering_en_faelles_og_tryk_fremtid.pdf)
- COWI (2014). *Evaluering af indsatsen for at forebygge ekstremisme og radikaliserings*. Ekstern evaluering udført af COWI. <http://sm.dk/filer/nyheder/dokumenter-til-nyheder-2014/evaluering-af-indsatsen-for-at-forebygge-ekstremisme-og-radikaliserings.pdf>
- CTA (2014). *Udviklingen i terrortruslen fra personer udrejst fra Danmark til Syrien*. Center for Terroranalyse, Politiets Efterretningstjeneste. <https://www.pet.dk/Nyheder/2014/-/media/CTA/20140626UKLASSCTAanalyseTruslenfraudrejstepersonerfraDanmarktipdf.ashx>
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Publications.
- Heath-Kelly, Charlotte (2013). Counter-terrorism and the counterfactual: producing the "radicalisation" discourse and the UK PREVENT Strategy. *The British Journal of Politics & International Relations* 15 (3): 394-415.
- Hervik, Peter (2011). *The Annoying Difference: The Emergence of Danish Neoliberalism, Neoracism, and Populism in the Post-1989 World*. New York: Berghahn Books.

- Hvid, Jonas (2014). Moské-folk samarbejder med politi og kommune. *Aarhusportalen.dk*, 7. februar.
- Jakobsen, Stine Finne og Steffen Jensen (2011). *Fra bekymring til handling i arbejdet med unge og radikaliserings*. Rapport udarbejdet af Rehabiliterings- og Forskningscenter for Torturofre for Integrationsministeriet. [http://www.rct.dk/media/1365250/fra%20bekymring%20til%20handling\\_endelig%20version.pdf](http://www.rct.dk/media/1365250/fra%20bekymring%20til%20handling_endelig%20version.pdf)
- Johansen, Mette og Jonas Hvid (2010). Regeringens plan mod radikaliserings kan give bagslag. *JP Aarhus*, 8. januar.
- Knudsen, Lillian og Mathias Bohn (2015). Aarhus-borgmester skal lære Obama om anti-radikaliserings. *Nyheder DR.dk*, 17. februar. <http://www.dr.dk/nyheder/regionale/oestjylland/2015/02/17/064920.htm> (25. februar 2015).
- Kundani, Arun (2012). Radicalisation: the journey of a concept. *Race & Class* 54 (2): 3-25.
- Lehmann Andersen, Malene (2015). Terrorforsker: Indsatsen skal ske inden de unge rejser til Syrien. *Politiken*, 25. januar.
- Lindekilde, Lasse (2009). En fælles og tryk forebyggelse af radikaliserings?, pp. 73-79 i Jens Blom-Hansen og Jørgen Elklit (red.), *Perspektiver på politik. Bidrag til samfundsdebatten*. Gyldendal: Academica.
- Lindekilde, Lasse (2010). Forebyggelse af radikaliserings, miskendelse og muslimsk minoritetsidentitet. *Tidsskrift for Islamforskning* 2010 (2): 7-29.
- Lindekilde, Lasse (2012). Neo-liberal governing of "radicals": Danish radicalization prevention policies and potential iatrogenic effects. *International Journal of Conflict and Violence* 5 (2): 109-125.
- Lindekilde, Lasse (2013). Assessing the impact of counter-radicalisation prevention policies on end target groups: the case of Denmark. *European Journal of Criminal Policy and Research* 18 (4): 385-402.
- Lindekilde, Lasse (2014). Refocusing Danish counter-radicalisation efforts: zooming in on the (problematic) logic and practice of individual de-radicalisation interventions, pp. 223-242 i Christopher Baker-Beall, Charlotte Heath-Kelly og Lee Jarvis (red.), *Counter-Radicalisation? Critical Perspectives*. New York: Routledge.
- Lindekilde, Lasse (under udg.). Radicalization, de-radicalization and counter-radicalization, i Richard Jackson (red.), *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*. New York: Routledge.
- Lindekilde, Lasse og Preben Bertelsen (under udg.). I revolutionens skygge: Islamisk Stat, syriensfrivillige og radikaliserings. *Dansk Sociologi*, særnummer om sociale bevægelser og politisk protest, foråret 2015.
- Matland, Richard E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5 (2): 145-174.
- McCauley, Clark og Sophie Moskalenko (2011). *Friction: How Radicalisation Happens to Them and Us*. Oxford: Oxford University Press.
- Moncrieffe, Joy (2007). Labelling, power and accountability: How and why "our" categories matter, pp. 1-16 i Joy Moncrieffe og Rosalind Eyben (red.), *The Power of Labelling – How People are Categorized and Why It Matters*. London: Earthscan.
- Mythen, Gabe, Sandra Walklate og Fatima Khan (2009). "I'm a Muslim, but I'm not a terrorist": Victimization, risky identities and the performance of safety. *British Journal of Criminology* 49 (6): 736-754.
- O'Toole, Laurence J. (2000). Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 263-288.
- Regeringen (2009). En fælles og tryk fremtid. Handlingsplan til forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme. [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/58D048E7-0482-4AE8-99EB28753EFC1F8/0/a common and safe future danish action plan to prevent extremism.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/58D048E7-0482-4AE8-99EB28753EFC1F8/0/a%20common%20and%20safe%20future%20danish%20action%20plan%20to%20prevent%20extremism.pdf)
- Regeringen (2014). Forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings. Regeringens handlingsplan. <http://sm.dk/filer/nyheder/handlingsplan-om-forebyggelse-af-radikaliserings-og-ekstremisme-tilgaengeligt.pdf>
- Romer, Thomas og Howard Rosenthal (1978). Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo. *Public Choice* 33: 27-43.
- Rose, Niklas (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanderson, Ian (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration* 80: 1-22. doi: 10.1111/1467-9299.00292.
- Schmid, Alex P. (2013). Radicalisation, de-radicalisation and counter-radicalisation: a conceptual discussion and literature review. *ICCT Research Paper*. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism.
- Sedgwick, Mark (2010). The concept of radicalization as a source of confusion. *Terrorism and Political Violence* 22 (4): 479-494.
- Social- og Integrationsministeriet (2011a). *14 eksempler fra arbejdet med forebyggelse af ekstremisme*. <http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/14%20eksempler%20pa%20arbejdet%20med%20radikaliserings%20-%20Final.pdf>
- Social- og Integrationsministeriet (2011b). *Lokale strategier*. [http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/Lokale\\_strategier.pdf](http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/Lokale_strategier.pdf)
- Social- og Integrationsministeriet (2011c). *Metoder i arbejdet med radikaliserings*. [http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/INM\\_Metoder\\_web\\_2012\\_links.pdf](http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/INM_Metoder_web_2012_links.pdf)

- Social- og Integrationsministeriet (2011d). *Relations- og mentorarbejde*. [http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/INM\\_Relation\\_web\\_2012\\_links.pdf](http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/INM_Relation_web_2012_links.pdf)
- Social- og Integrationsministeriet (2011e). *Antidemokratiske og ekstremistiske miljøer*. <http://sm.dk/publikationer/forebyggelse-af-ekstremisme-2013-antidemokratiske-og-ekstremistiske-miljoer/@@download/publication>
- Social- og Integrationsministeriet (2012). Efforts of the Danish Ministry of Social Affairs and Integration to prevent extremism. Internt, upubliceret dokument udarbejdet af Kontoret for Demokrati og Radikaliseringforebyggelse, Ministeriet for Integration.
- Silber, Mitchell D. og Arvin Bhatt (2007). *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*. New York: New York Police Department, NYPD Intelligence Department.
- Soss, Joe (1999). The lessons of welfare: policy design, political learning and political action. *American Political Science Review* 93 (2): 363-380.
- Thomas, Paul (2010). Failed and friendless: The UK's "preventing violent extremism programme". *The British Journal of Politics and International Relations* 12 (3): 442-458.
- Thomsen, Margit Helle (2012). *Afradikalisering – målrettet intervention*. Rapport over danske piloterfaringer med afradikalisering og forebyggelse af ekstremisme. Rapport udarbejdet af MHT Consult for Social- og Integrationsministeriet.
- Van Dongen, Teun (2010). Mapping counterterrorism: a categorisation of policies and the promise of empirically based, systematic comparisons. *Critical Studies on Terrorism* 3 (2): 227-241.
- Vedung, Evert (2007). Policy instruments: typologies and theories, pp. 21-58 i Marie-Louise Bemelsmans-Vidic, Ray C. Rist og Evert Vedung (red.), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.