

Evaluering af brug og udbytte af vurderingsværktøj til anvendelse ved bekymring for ekstremisme

Juni 2020

Indhold

1. Om evalueringen	1
2. Vurderingsværktøjet	3
3. Anvendelse af vurderingsværktøjet	5
4. Vurderingsværktøjets relevans	7
5. Udbytte af vurderingsværktøjet	10
6. Metode og datagrundlag	13

1. Om evalueringen

Oxford Research har gennemført en evaluering af *vurderingsværktøj til anvendelse ved bekymring for ekstremisme*. Evalueringens formål er at afdække:

- a) I hvilken grad vurderingsværktøjet anvendes i forlængelse af en bekymringshenvendelse om ekstremisme,
- b) Hvorvidt værktøjet er implementeret succesfuldt, samt hvad der opleves at hæmme og fremme implementering og forankring
- c) Hvilket udbytte aktører i infohussamarbejdet får ud af arbejdet med vurderingsværktøjet. Herunder, hvorvidt værktøjet er velkvalificeret og velegnet til vurdering af bekymringshenvendelser om ekstremisme samt om værktøjet bidrager til at myndighedssamarbejdet er fagligt velfunderet og systematisk

Evalueringen hviler på et datagrundlag bestående af casestudier i fire kommuner, der har anvendt redskabet samt en spørgeskemaundersøgelse blandt de ansatte i kommuner og politi, der har deltaget på et superbrugerkursus i vurderingsværktøjet.

Evalueringen viser hvordan vurderingsværktøjet anvendes i kommunerne; kommunernes oplevelse af vurderingsværktøjets relevans samt kommunernes udbytte af at anvende vurderingsværktøjet

1.1 Evalueringens konklusioner

Evalueringen viser entydigt, at de praktikere, der har anvendt vurderingsværktøjet, finder det både anvendeligt og relevant for deres praksis. Der hvor vurderingsværktøjet anvendes medfører det en øget grundighed og systematik. Evalueringens øvrige konklusioner er følgende:

- Vurderingsværktøjet opleves som relevant og anvendeligt. Det gælder på tværs af kommuner, det vil sige både blandt kommuner med mange bekymringshenvendelser og de kommuner med færre bekymringshenvendelser.
- Værktøjet anvendes lidt forskelligt på tværs af kommuner. Forskellen i praksis ligger særligt i forhold til de dele af værktøjet, der omhandler modtagelse af bekymringshenvendelsen og opfølgningen på vurderingen
- Vurderingsværktøjet har medført øget grundighed, en større systematik og en bedre dokumentation.
- Den øgede grundighed og systematik medfører et lidt større tidsforbrug. Det er dog ifølge brugerne af værktøjet, tid der er godt givet ud og står mål med det udbytte, der opnås ved at bruge vurderingsværktøjet.

1.2 Fremadrettede opmærksomhedspunkter

Evalueringens respondenter peger på en række opmærksomhedspunkter for den fremadrettede anvendelse af vurderingsværktøjet:

- Det er vigtigt at opretholde kompetencer i at anvende vurderingsværktøjet. I kommuner med få sager er der risiko for, at viden om brugen tyndes ud over tid.

- Trussels- og risikobilledet ændrer sig løbende og det kan derfor anbefales løbende at sikre, at indholdet af de ni dimensioner er tidssvarende.
- Der ligger et potentiale i at bruge værktøjet eller dele af værktøjet i dialogen med borgere (f.eks. med forældre til ung, man er bekymret for).

2. Vurderingsværktøjet

Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme har i samarbejde med Rigspolitiets Nationale Forebyggelsescenter, Politiets Efterretningstjenestes Forebyggelsescenter, forskere, en lang række lokale praktikere og Rambøll Management Consulting udviklet et vurderingsværktøj til anvendelse ved bekymring for risiko for kriminelle handlinger med ekstremistisk motiv. Vurderingsværktøjet er målrettet anvendelse blandt myndighedspersonerne i det tværsektorielle myndighedssamarbejde, infohus kommune, som har til opgave at vurdere de indkomne bekymringer.

Formålet med vurderingsværktøjet er at etablere en ensartet systematik og et fælles sprog i behandlingen af bekymringshenvendelser samt sikre, at de rette kompetencer altid er til stede, når en bekymring for kriminelle handlinger med ekstremistisk motiv skal håndteres. Vurderingsværktøjet skal understøtte en grundig analyse og helhedsvurdering af både personen og den bekymring, som er.

Det samlede vurderingsværktøj består af en håndbog og fire redskaber, som skal sættes i spil, når der rettes en bekymringshenvendelse til myndighederne.

De fire redskaber er som følger:

- Redskab 1: Modtagelse og beskrivelse af bekymring
- Redskab 2: Indsamling af oplysninger og information
- Redskab 3: Dialogredskab til analyse af risiko og trussel, samt analyse af trivsel og modstandskraft
- Redskab 4: Helhedsvurdering og anbefaling

Målgruppen for vurderingsværktøjet er de fagpersoner, der deltager i regi af infohus kommune, og som har til opgave at vurdere de indkomne bekymringshenvendelser. Det inkluderer kommunale sagsbehandlere på børne-, unge- og voksenområdet, politi, psykiatri, SSP og Kriminalforsorgen samt eventuelle relevante samarbejdspartnere i regi af infohus kommune. Værktøjet bør anvendes ved alle bekymringshenvendelser om ekstremisme, herunder ekstrem islamisme, højre- eller venstreekstremisme og andre former for ekstremisme.

Når redskab 3; dialogredskab til analyse af risiko og trussel, samt analyse af trivsel og modstandskraft anvendes, vurderes en bekymringshenvendelse ud fra ni dimensioner.

Redskabets ni dimensioner er udvalgt og udviklet med afsæt i en omfattende kortlægning og systematisering af international forskningsviden om individets veje til og fra ekstremisme, bekymringstegn samt risiko- og beskyttelsesfaktorer. De ni dimensioner præsenterer således områder, der på tværs af relevant forskning er vigtige at få afdækket, når en bekymringshenvendelse skal analyseres systematisk, målrettet og effektivt.

Konkret skal analysen ske ved, at deltagerne på mødet arbejder sig igennem dimensionerne én for én, i den rækkefølge de er afbilledet på figur 2-1. Figur 2-1 er en gengivelse af redskabets fysiske udformning, et analyseværktøj, der understøtter dialog og systematik omkring hver enkelt dimension.

Dialogredskabets ni dimensioner er:

1. **Bekymrende overbevisninger og retorik**
2. **Voldsparathed**
3. **Kriminalitetshistorik**
4. **Bekymrende socialisering og relationer**
5. **Personlighedsfaktorer**
6. **Psykisk sårbarhed**
7. **Familie**
8. **Netværk og fritid**
9. **Uddannelse og beskæftigelse**

Figur 2-1: Gengivelse af værktøjets "analysebræt"

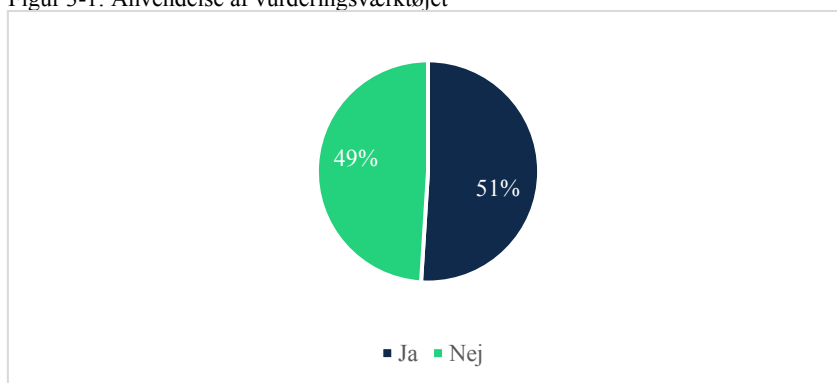


3. Anvendelse af vurderingsværktøjet

Evalueringsens første formål er at undersøge, i hvilken grad vurderingsværktøjet anvendes i forlængelse af en bekymringshenvendelse om ekstremisme. Resultaterne af dette ses i nedenstående afsnit.

Evaluator har ikke adgang til det samlede antal af brugere af vurderingsværktøjet. Dog oplyser Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme, at man har uddannet 174 superbrugere fra i alt 12 politikredse og 72 kommuner. En spørgeskemaundersøgelse blandt disse viser, at omkring halvdelen anvender vurderingsværktøjet (fig. 3-1). Der er ikke spurgt indtil, hvad årsagen er til, at man ikke bruger værktøjet, men det vurderes primært at skyldes, at man ikke har ekstremismerelevante bekymringshenvendelser.

Figur 3-1: Anvendelse af vurderingsværktøjet



Svar på spørgsmålet: *Har du anvendt vurderingsværktøjet i forlængelse af en bekymringshenvendelse om ekstremisme?* (N = 55)

I forbindelse med evalueringen er der gennemført casestudier i fire kommuner, hvor værktøjet er anvendt. På tværs af casestudierne kan evaluator rapportere følgende om anvendelsen af vurderingsværktøjet:

Kommunerne anvender vurderingsværktøjet i infohus kommune. I nogle tilfælde anvendes værktøjet på to niveauer. Først til en indledende vurdering hos polititovholderen, og herefter i regi af infohus kommune. Polititovholderen foretager en vurdering af de første fire dimensioner i vurderingsværktøjet. Dimensionerne har til formål at afdække trussel og risiko.

- **Dimension 1 – Bekymrende overbevisninger og retorik**
- **Dimension 2 – Voldsparathed**
- **Dimension 3 - Kriminalitetshistorik**
- **Dimension 4 – Bekymrende socialisering og relationer**

Hvis der efter at have gennemgået de fire dimensioner fortsat er en bekymring for ekstremisme præsenteres bekymringshenvendelsen for infohus kommune. Alle dimensioner vurderes gennem inddragelse af relevante aktører. Dimensionerne har til formål at afdække modstandskraft og trivsel hos den person bekymringshenvendelsen omhandler.

- **Dimension 5 – Personlighedsfaktorer**

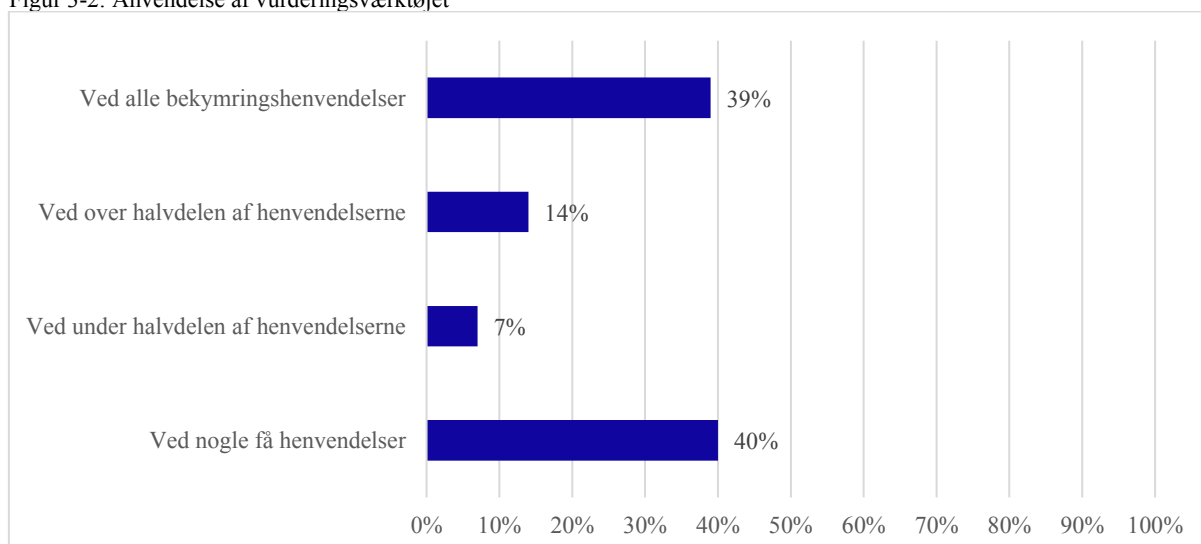
- **Dimension 6 – Psykisk sårbarhed**
- **Dimension 7 – Familie**
- **Dimension 8 – Netværk og fritid**
- **Dimension 9 – Uddannelse og beskæftigelse**

På tværs af de fire kommuner anvendes vurderingsværktøjet efter hensigten og dimensionerne gennemgås én for én i den rækkefølge, der er angivet i redskabet. Ofte er det ikke alle dimensioner, der er et vidensgrundlag at vurdere dimensionen ud fra, og i så fald springes der videre til næste dimension. Alle dimensioner har dog et fast punkt på dagsordenen.

Det er forskelligt fra kommune til kommune, hvor mange og hvem, der deltager i infohus kommune. Det er også forskelligt, om infohus kommune har en fast mødefrekvens eller fungerer som et ad hoc forum for behandling af bekymringshenvendelser. For at kunne give et fyldestgørende billede af de fem dimensioner inddrager kommunerne repræsentanter fra forskellige forvaltninger indenfor socialområdet, børn – og ungeområdet, beskæftigelse – og integrationsområdet samt SSP. Casestudierne viser ikke eksempler, hvor modtagere af anbefalingen fra infohuset ikke selv har været involveret i processen omkring vurderingsværktøjet. Alle relevante aktører omkring bekymringshenvendelsen indgår.

Som det fremgår af figuren herunder med besvarelser fra spørgeskemaundersøgelsen, er det forskelligt om kommunerne anvender vurderingsværktøjet ved alle bekymringshenvendelser. Nogle bekymringshenvendelser går direkte til f.eks. politiet, hvorfor det er naturligt, at ikke alle henvendelser håndteres via vurderingsværktøjet. Figuren bygger på data fra informanter, der har svaret, at de har anvendt vurderingsværktøjet minimum én gang.

Figur 3-2: Anvendelse af vurderingsværktøjet



Svar på spørgsmålet: *Hvor ofte har du benyttet vurderingsværktøjet?* (N = 28)

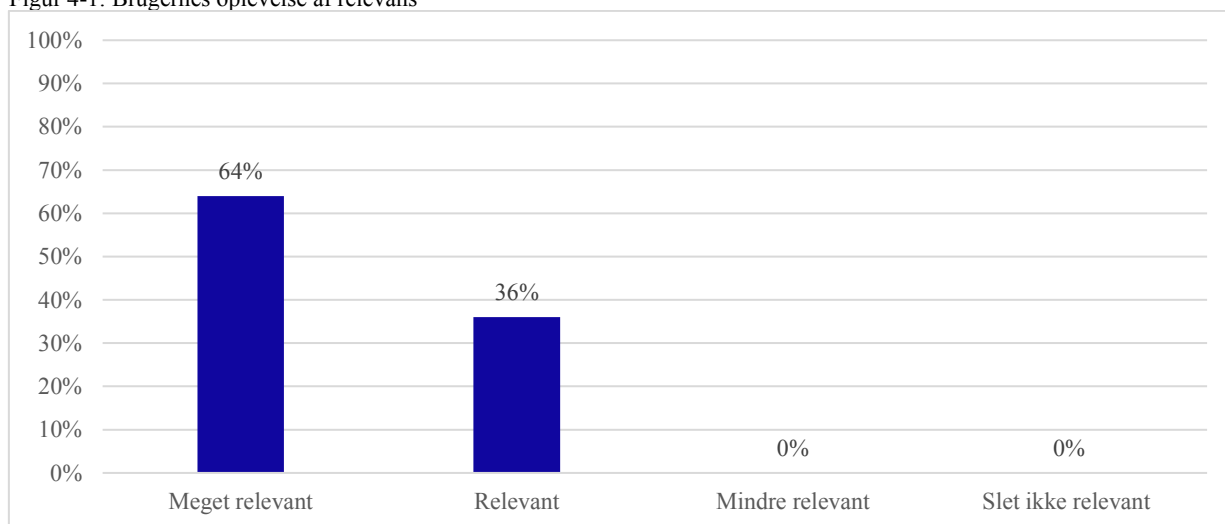
Flere udtaler i interviews, at det særligt er ”*dialogredskab til analyse af risiko og trussel, samt analyse af trivsel og modstandskraft*”, som er anvendeligt. Redskab 1 som omhandler modtagelse af bekymringen og redskab 4 som omhandler helhedsvurdering og anbefaling på baggrund af dialogredskab til analyse anvendes i mindre grad.

4. Vurderingsværktøjets relevans

Vurderingsværktøjets relevans er undersøgt ved en spørgeskemaundersøgelse sendt ud af to omgange til deltagere i superbrugerkurser afholdt af Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme, samt gennem de fire gennemførte casestudier.

Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen gennemført blandt respondenterne i anvendelse af værktøjet viser, at værktøjet opleves som enten relevant eller meget relevant. Spørgsmålet er kun stillet til de deltagere, der har anvendt redskabet i det infohus kommune, de er medlem af.

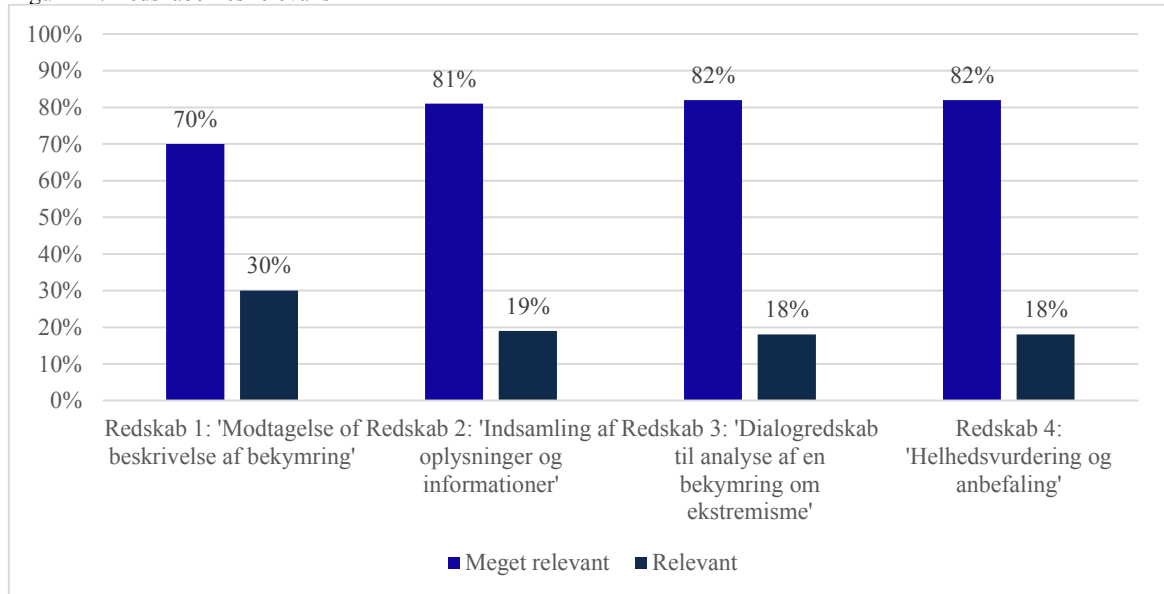
Figur 4-1: Brugernes oplevelse af relevans



Svar på spørgsmålet: *Hvor relevant oplever du vurderingsværktøjet som helhed?* (N = 28)

I spørgeskemaet har respondenterne også vurderet relevansen af de fire redskaber i vurderingsværktøjet. Figur 4-2 herunder viser, at alle fire redskaber opleves som relevante. Redskab 1 ligger lidt lavere i vurderingen af relevans, men det skal bemærkes, at der stadig er tale om en meget positiv vurdering af anvendelsen af redskab 1. Spørgsmålet er kun stillet til de deltagere, der har anvendt redskabet i det infohus kommune, de deltager i.

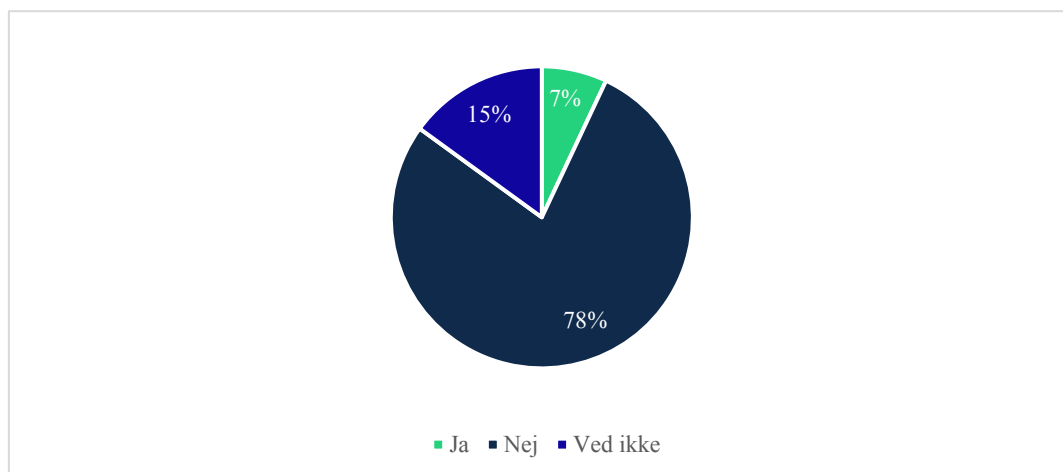
Figur 4-2: Redskabernes relevans



N = 28

En anden måde at måle relevans på er ved at se på, om der er situationer, hvor vurderingsværktøjet ikke har kunnet anvendes. Figur 4-3 herunder viser, at det kun er 7 % af brugerne af værktøjet, der har oplevet situationer, hvor værktøjet ikke kunne bruges. 7% svarer til 2 ud af 27 respondenter. Det er igen med til at understøtte, at værktøjet er relevant i forhold til den problemstilling det skal afhjælpe – nemlig at sikre en systematisk og grundig behandling af bekymringsanvendelser.

Figur 4-3: Værktøjets anvendelighed



Svar på spørgsmålet: *Har du oplevet situationer, hvor I ikke har kunne bruge vurderingsværktøjet?* (N = 26)

I de fire casestudier gennemført i infohus kommune fremgår det tydeligt, at vurderingsværktøjets visuelle udtryk og det at værktøjet er understøttet af analysebrættet i dialogredskab til analyse af risiko og trussel, samt analyse af trivsel og modstandskraft, har en stor betydning for brugerne. Flere af informanterne fremhæver, at det er med til at fastholde samtalen indenfor de dimensioner der skal

behandles og det giver en ramme om dialogen i infohusene. Det gør det nemmere for brugerne af værktøjet at navigere i, hvad der tales om, og hvem der forventes at kunne bidrage med viden inden for de ni dimensioner.

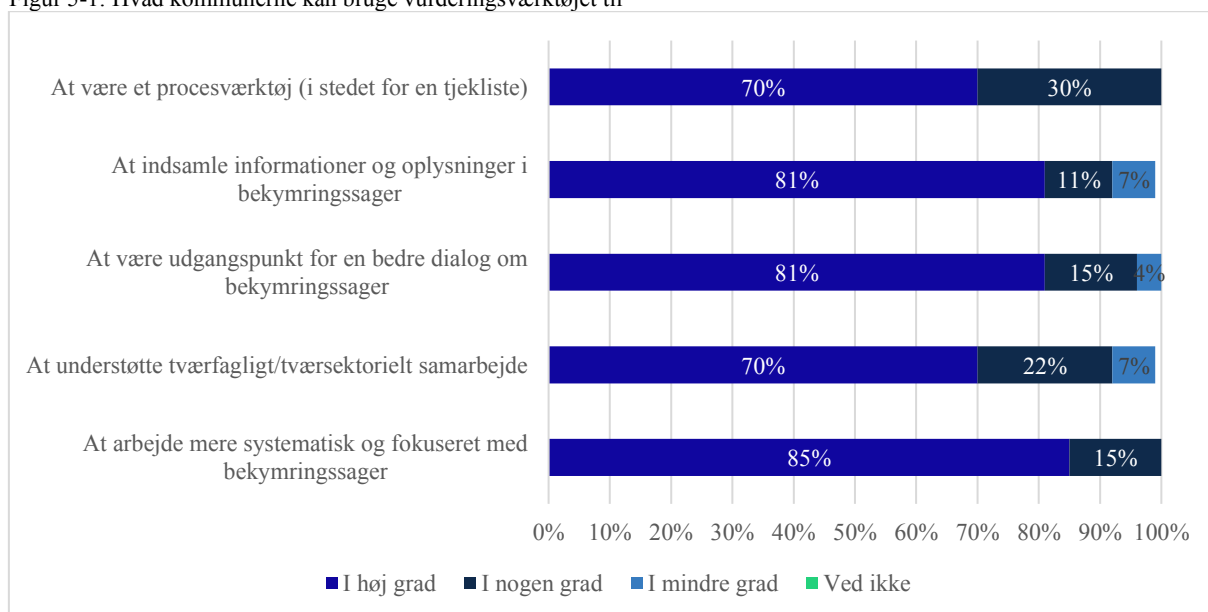
For at få mest muligt ud af vurderingsværktøjet kræver det, at værktøjet anvendes systematisk. I de infohuse, hvor der regelmæssigt er bekymringshenvendelser har brugerne udviklet en fælles systematik og en kultur for hvordan værktøjet anvendes. I de infohuse, hvor der er færre bekymringshenvendelser er der i højere grad brug for at en af tovholderne tager styringen og sikrer at værktøjet anvendes systematisk og alle ni dimensioner berøres.

5. Udbytte af vurderingsværktøjet

Kommunernes udbytte af at anvende vurderingsværktøjet afhænger i sagens natur af, hvordan og hvor ofte de anvender værktøjet.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt de deltagere, der har anvendt vurderingsværktøjet, er deltagerne positive i deres vurdering af, deres udbytte af værktøjet.

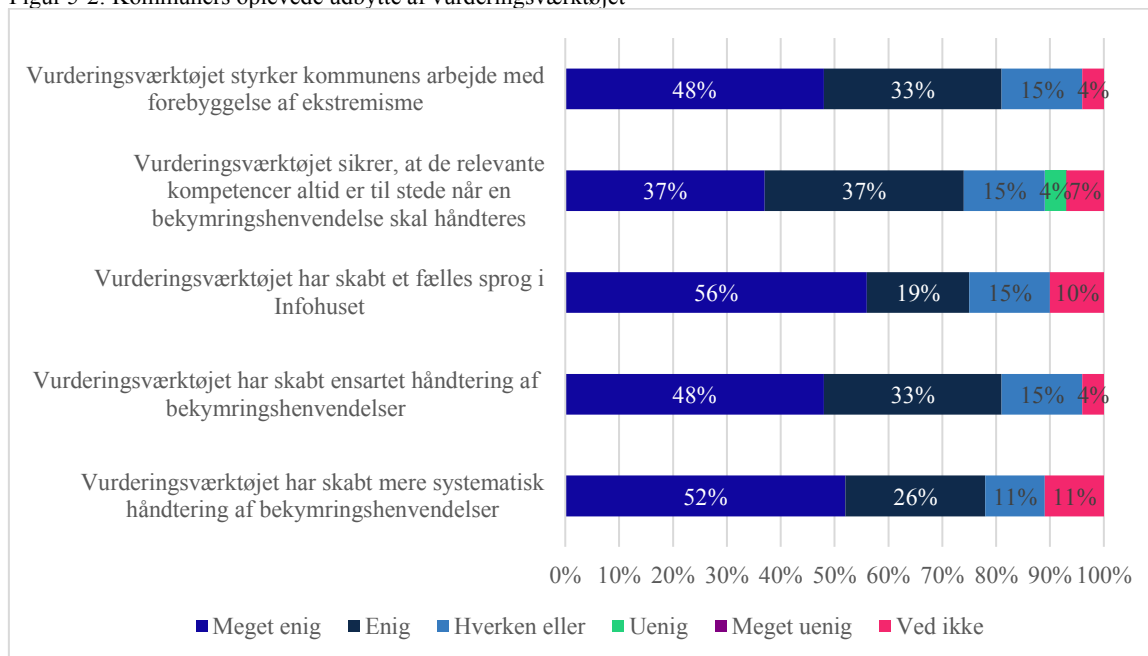
Figur 5-1: Hvad kommunerne kan bruge vurderingsværktøjet til



Svar på spørgsmålet: *I hvilken grad vurderer du, at vurderingsværktøjet kan bruges til...?* (N = 27)

Det er en overvejende positiv vurdering respondenterne giver kommunens udbytte af vurderingsværktøjet. Af diagrammet kan evaluator aflæse, at over halvdelen af respondenterne mener, at vurderingsværktøjet har skabt et fælles sprog i infohuset. Der er en alt overvejende mængde af respondenter, der har svaret ”meget enig” eller ”enig” til alle udsagn.

Figur 5-2: Kommuners oplevede udbytte af vurderingsværktøjet



Svar på spørgsmålet: *I hvor høj grad har jeres anvendelse af modellen i din kommune bidraget til at...?* (N = 27)

Fundene fra det kvantitative data ovenfor stemmer godt overens med det som evaluatoren finder i de fire kvalitative casestudier. Informanterne i casestudierne fremhæver på tværs af de fire kommuner en række positive udbytter af at anvende vurderingsværktøjet.

Ifølge informanterne er vurderingsværktøjet med til at sikre en øget grundighed i behandlingen af bekymringshenvendelser. Grundigheden kommer i kraft af, at deltagerne i infohuset aktivt skal forholde sig til alle ni dimensioner.

De ni dimensioner betyder samtidig, at alle relevante perspektiver på borgeren inddrages. Flere informanter udtrykker, at det giver en større sikkerhed for, at den vurdering, der foretages er den rigtige. «Det giver ro i maven». Den øgede systematik og grundighed medfører også i nogle tilfælde et større tidsforbrug til den enkelte bekymringshenvendelse. Der er dog udbredt enighed om, at det er tid der er godt givet ud.

Med den øgede systematik og grundighed er der også kommet en bedre dokumentation. Dokumentationen bliver bedre, fordi behandlingen af bekymringshenvendelser er bedre beskrevet end tidligere. Dette skyldes, at der ligger et grundigere arbejde bag vurderingen. Ved at følge den samme systematik i behandlingen har dokumentationen også en systematisk form, som er nemmere at gå til. Det betyder i nogle tilfælde også, at det er nemmere at følge op på henvendelserne for de medarbejdere i kommune og SSP, som inddrages i arbejdet.

Det er entydigt på tværs af de fire kommuner, at vurderingsværktøjet har medført en øget systematik i behandlingen af bekymringshenvendelser.

Systematikken for de kommuner, der har få henvendelser består først og fremmest i, at der er en tryghed i, hvad der skal ske, hvis der kommer en bekymringshenvendelse. For de kommuner, der har

mange henvendelser, har deltagerne i infohusene sammen oparbejdet en rutine og systematik i vurderingen af bekymringshenvendelser. På den måde er systematikken rodfæstet i deres organisering i infohuset og deres samarbejdskultur.

6. Metode og datagrundlag

Evalueringen er gennemført i perioden 2018 til januar 2020. Hoveddelen af dataindsamlingen er foretaget i perioden november 2019 til januar 2020

Evalueringen er baseret på følgende datagrundlag:

1. Spørgeskema til de 111 repræsentanter fra kommune og politi, der har deltaget i superbrugeruddannelsen¹ af to omgange – lige efter opkvalificering i perioden oktober til december 2018 samt ca. seks måneder efter. 79 svarer skemaet første gang og 55 anden gang.
2. Casestudier i fire kommuner, Holstebro, København, Gladsaxe og Aalborg. Casestudiet afdækker brugen af vurderingsværktøjet i den konkrete kontekst via face-to-face² interviews med personer med forskellige perspektiver på brugen af værktøjet:
 - 1 interview med kommunal tovholder i infohus-kommune
 - 1 interview med repræsentant for politiet i infohus-kommune
 - 2 interviews med aktører, der er involveret i anvendelsen af vurderingsværktøjet f.eks. fra socialforvaltningen³.

Samlet set blev der gennemført 12 interviews (af de 16 ønskede) fordelt på de fire kommuner. Udvalgelsen af cases er sket i samråd med Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme. Tematikker og overordnet spørgeramme er godkendt af hhv. Nationale Center for Forebyggelse af Ekstremisme og Udlændinge – og Integrationsministeriet inden dataindsamlingen. Nærværende rapport er også blevet kommenteret og godkendt af begge parter.

¹ Oktober 2018 og december 2018

² Enkelte interviews blev gennemført telefonisk

³ Hensigten var at interviewe modtagere af anbefalingen, og som ikke havde været involveret i processen omkring vurderingsværktøjet. Dog havde alle fire kommuner involveret alle relevante aktører fra øvrige forvaltninger i selve arbejdet omkring vurderingsværktøjet. Så modtagere af anbefalingen indgik i selve analysen.

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Elizabetes iela 51-12
LV-1010, Rīga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu