

Evaluering af koncept til udvikling af kommunale handlingsplaner

- Initiativ tre i satspuljeaftalen af 2017 vedrørende forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings

Udarbejdet af Oxford Research april 2018



Evaluering af koncept til udvikling af kommunale handlingsplaner. Initiativ tre i satspuljeaftalen af 2017 vedrørende forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings

Oxford Research
April 2018

Om Oxford Research Knowledge for a better society

Oxford Research er en specialiseret videnvirksomhed med fokus på velfærdsområderne og erhvervs- og regionaludvikling.

Oxford Research gennemfører skræddersyede analyser, implementeringsevalueringer og effektevalueringer for offentlige myndigheder, fonde og organisationer i civilsamfundet. Vi rådgiver også om strategiudvikling, faciliterer udviklingsprocesser og formidler vores viden på undervisningsforløb og seminarer. Vi kombinerer akademisk fordybelse, strategisk forståelse og god kommunikation – på den måde skaber vi anvendelsesorienteret viden, der kan gøre en forskel.

Oxford Research er grundlagt i 1995 og har selskaber i Danmark, Norge, Sverige og Finland. Oxford Research er en del af Oxford Gruppen.

Oxford Research A/S
Falkoner Alle 20, 4.
2000 Frederiksberg
Danmark
(+45) 33 69 13 69
office@oxfordresearch.dk
www.oxfordresearch.dk

Indhold

1.	Indledning og baggrund	1
1.1	Evalueringens formål og ramme	2
1.1.1	Proces, metode og datagrundlag	3
1.2	Læsevejledning	4
2.	Resumé og anbefalinger	5
2.1	Anbefalinger	9
3.	Det nationale koncept for kommunale handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme	10
3.1	Konceptets indhold	10
3.2	Udviklings- og implementeringsguide	13
4.	Målgruppe og aktiviteter	15
4.1	Kommunerne i udviklingsprocessen	15
4.1.1	Særlige karakteristika ved de deltagende kommuner	16
4.2	Indsatsens aktiviteter	17
4.2.1	Parathedsvurderingen	18
4.2.2	Fælles workshops og individuel vejledning	19
4.2.3	Opkvalificering af medarbejdere i Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme	20
5.	Tilfredshed og relevans	21
5.1	Kommunernes tilfredshed med indsatsen	21
5.1.1	Tilfredshed med parathedsvurderingen	21
5.1.2	Tilfredshed med workshops og individuel sparring	23
6.	Umiddelbare resultater	25
6.1	Systematik i indsatsen	25
6.2	Tværfagligt samarbejde	26
6.2.1	Internt samarbejde	26
6.2.2	Eksternt samarbejde	28
6.3	Centerets videre arbejde med konceptet	29
6.4	Forventede umiddelbare resultater af konceptet fremover	30
7.	Langsigtede resultater	31
7.1.1	Rolle og ansvarsfordeling	31
7.1.2	Plan for indsatser	33
7.2	Spill-over til øvrig forebyggelse	34
7.3	Forventede langsigtede resultater af konceptet fremover	34
8.	Metode og datagrundlag	35
8.1	Logbog	35
8.2	Resultatmåling	36
8.2.1	Parathedsvurdering	36
8.2.2	Dybdegående interviews med deltagende kommuner	37

8.3 Kvalitative interview med projektansvarlige og leverandør

1. Indledning og baggrund

Oxford Research gennemfører en evaluering af initiativer i Handlingsplanen for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings fra 2016, som er finansieret af satspuljeaftalen af 2017. Nærværende notat er en særskilt afrapportering af evalueringen af initiativ 3: Udvikling af et nationalt koncept til kommunale handlingsplaner. Indsatsen er gennemført i andet halvår af 2017 med Deloitte som leverandør, mens Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme (centeret) er ansvarlige for initiativet.

Initiativets formål er at styrke kommunernes indsats for at forebygge ekstremisme og radikaliserings, så de er rustet til at håndtere og iværksætte en målrettet indsats overfor personer i ekstremistiske miljøer eller i risiko for radikaliserings. Det skal ske gennem udvikling af et nationalt koncept for udarbejdelse af kommunale handlingsplaner ift. forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings. Som led i udviklingen indgår 10 kommuner, som hver især med støtte fra Deloitte udarbejder en ny eller reviderer deres eksisterende kommunale handlingsplan. Konkret indebærer initiativet:

1. Udvikling af et nationalt koncept til kommunale handlingsplaner om forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings
2. Konsulentbistand til at udvikle og implementere en kommunal handlingsplan, herunder gennemførelse af bilaterale møder, workshops, udarbejdelse af parathedsvurdering, og faglig støtte til eksekvering af handlingsplanerne i praksis
3. Opkvalificering af medarbejdere i Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme i brugen af udviklede nationale koncept

Deloitte har således stået for udviklingen af det nationale koncept, samt faciliteringen af kommunernes arbejde med udviklingen af handlingsplanerne gennem en række aktiviteter og indsatser i projektperioden. Perioden startede med udarbejdelsen af en parathedsvurdering for hver af de ti kommuner, som skulle udgøre springbrættet for resten af projektet. Herefter har indsatsen bestået af en række fællesworkshops for kommunernes medarbejdere, samt individuel støtte og vejledning. Udviklingen af det nationale koncept er sket i tæt samarbejde mellem Deloitte og projektlederne i centeret. Deloitte har stået for en opkvalificering af centerets medarbejdere, der skal stå for videreførelsen af konceptet efter projektperiodens afslutning.

Baggrund

Den første nationale handlingsplan for forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings blev offentliggjort i 2009. Den introducerede en model for det tværgående myndighedssamarbejde med afsæt i det eksisterende SSP-samarbejde. I 2014 kom en ny handlingsplan, som dels arbejdede videre med det tværgående myndighedsarbejde, dels satte fokus på nye områder såsom online-radikaliserings, forbindelser mellem kriminelle og ekstremistiske miljøer (cross-over) samt et øget behov for at inddrage civilsamfundet. I den forbindelse blev en række initiativer finansieret af satspuljemidler. Den seneste handlingsplan fra 2016 har fokus på at styrke og kvalificere det igangværende arbejde med området. Her er ligeledes en række initiativer, som finansieres via udmøntning af satspuljemidler.

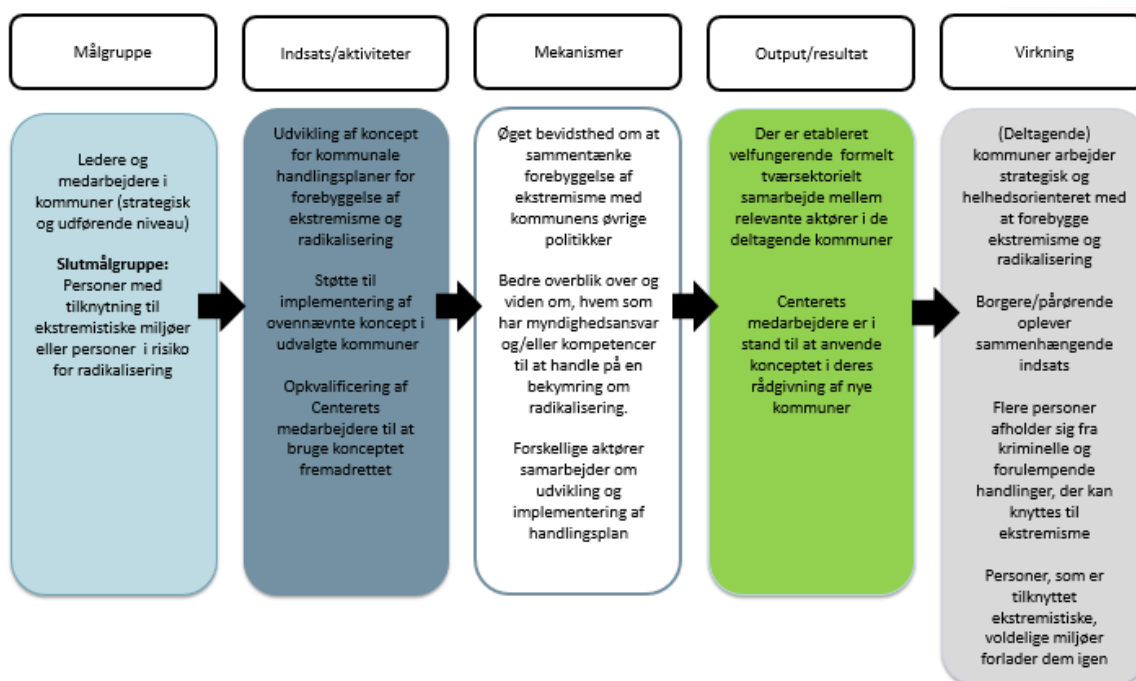
Opdragsgiver for evalueringen er Udlændinge- og Integrationsministeriet.

1.1 EVALUERINGENS FORMÅL OG RAMME

Evalueringens formål er flersidet, dels skal evalueringen dokumentere udviklingen af et bæredygtigt koncept samt implementering i deltagende kommuner, herunder vurdere konceptets brugbarhed og relevans. Dels skal evalueringen vurdere, om de deltagende kommuner har etableret et velfungerende formelt tværsektorielt samarbejde med udgangspunkt i handlingsplanen, som gør dem i stand til at handle hurtigere og mere effektivt på bekymringer.

Evalueringen foretages som en virkningsevaluering, hvor der forud for dataindsamling og analyse er opstillet en forandringsteori. Forandringsteorien beskriver de antagelser, der forud for projektet er gjort om, hvad indsatsen indeholder, og hvordan den virker. Forandringsteorien kæder således indsats og den ønskede virkning sammen via en række led i en virkekæde. Forandringsteorien testes empirisk i evalueringen: Sker det, som vi forventede ville ske?

Forandringsteori - Initiativ 3 (Oxford Research)



Der er en række kontekstfaktorer som forventes at påvirke de forskellige trin i forandringskæden. Flere af disse omhandler de deltagende kommuner, herunder:

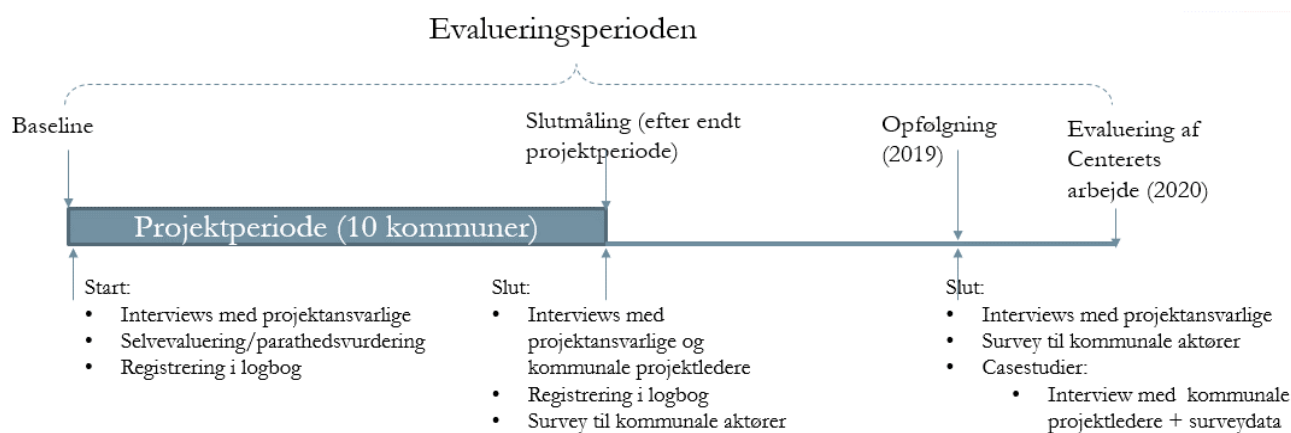
- Deres eksisterende viden, erfaring og organisering i forhold til kriminalitetsforebyggelse generelt, samt om radikalisering og ekstremisme mere specifikt.
- Kommunens anvendelse af andre indsatser fra handlingsplaner for ekstremisme og radikalisering mv. samt deres anvendelse af handlingsplaner for kriminalitetsforebyggelse generelt
- Konkrete udfordringer med og/eller tilstedeværelse af ekstremistiske miljøer
- Antallet af tidligere/aktuelle sager i kommunen

Samtidig startede projektet sent op, således at Deloitte kun havde fire-fem måneder med rådgivning til kommunerne, hvilket er en faktor, som kan have både fremmende og hæmmende betydning for de deltagende kommunernes proces. De deltagende kommuner har dog mulighed for mere rådgivning af centeret medarbejdere efter projektperioden er afsluttet.

Medarbejdernes tidligere erfaring med rådgivning og eksisterende forståelse for den kommunale kontekst kan ligeledes have betydning for den fremadrettede anvendelse af konceptet.

1.1.1 Proces, metode og datagrundlag

Følgende figur viser evalueringsprocessen samt metode og datagrundlag.



Indeværende evaluering af projektperioden bygger således på følgende datakilder:

- Baselinemåling: Kommunernes selvevaluering og parathedsvurdering
- Logbog: Deloitte's løbende registrering af forløbet i logbog
- Indledende interviews med projektansvarlige i Deloitte og centeret, som del af forandringsteoriworkshop

- Opfølgende kvalitative interview med projektansvarlige i hhv. centeret og Deloitte
- Resultatmåling: Dybdegående telefoninterview med de 10 deltagende kommuner

I 2019 vil der blive gennemført en mindre opfølgning på indeværende evaluering med fokus på de mere langsigtede resultater af kommunernes implementering og forankring af konceptet. Datagrundlaget vil være følgende:

- Interview med projektansvarlige i centeret
- Opfølgende kvantitativ måling via parathedsvurderingen blandt de 10 kommuner
- Dybdegående telefoninterview med fem af de 10 deltagende kommuner

Herudover vil det kommunale koncept for handlingsplaner indgå i den særskilte evaluering af centerets aktiviteter generelt.

1.2 LÆSEVEJLEDNING

Baggrund og formål med evalueringen fremgår af indeværende *kapitel et*, mens *kapitel to* giver et resumé af evalueringen samt anbefalinger til arbejdet med indsatsen fremadrettet. I de efterfølgende kapitler beskrives, analyseres og evalueres indsatsen. I *kapitel tre* præsenteres det nationale koncept for kommunale handlingsplaner. *Kapitel fire* beskriver indsatsens målgruppe og aktiviteter, *kapitel fem* handler om de deltagende kommuners samt relevante medarbejdere i centerets tilfredshed med indsatsen. *Kapitel seks* fokuserer på de kortsigtede resultater, mens *kapitel syv* fokuserer på de langsigtede resultater. Afslutningsvis beskrives datagrundlag og metoder i *kapitel otte*.

2. Resumé og anbefalinger

Dette notat udgør evalueringen af initiativ tre; udvikling af et nationalt koncept for kommunale handlingsplaner i satspuljeaftalen af 2017 vedrørende forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings. Initiativet er gennemført i perioden fra august 2017 til december 2017.

Samlet set er det evaluators vurdering, at der er udviklet et bæredygtigt koncept, som indeholder en konkret og brugbar ramme for udarbejdelse af en kommunal handlingsplan med fokus på forebyggelse, beredskab og akut beredskab. Det betyder, at der er klare aftalte rammer, retning og procedurer for området. Såfremt konceptet følges forholdsvist stringent i rådgivningen hos Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme (centeret) fremover, vil kommuner generelt have mulighed for at få faciliteret en udviklingsproces, som vil være fremmende for både udvikling og implementering af handlingsplaner. Det vil på sigt styrke kommunernes arbejde med forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings. Succesfuld implementering af handlingsplanernes tiltag i kommunerne forudsætter, at handlingsplanen forankres både i det strategiske og det udførende niveau i kommunen. For at handlingsplanen skal have en forebyggende virkning i kommunen kræver det kendskab og opbakning til planen blandt relevante medarbejdere i den enkelte kommune.

Det viser evalueringen:

- Der er udviklet et nationalt koncept for kommunale handlingsplaner, som er beskrevet i et notat med en tilhørende udviklings- og implementeringsguide.
- Ti kommuner har fået støtte til at udarbejde handlingsplaner eller videreudvikle allerede eksisterende planer om forebyggelse af ekstremisme.
- Det nationale koncept ligger tæt op ad det forløb de ti kommuner har gennemgået, og fokus og indhold i planerne for de ti kommuner er grundlæggende i overensstemmelse med det nationale koncept for kommunale handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme.
- De ti deltagende kommuner er yderst tilfredse, hvor syv af de 10 kommuner har fået en brugbar handlingsplan ud af forløbet ved projektperiodens afslutning. De resterende tre kommuner har stadig en handlingsplan i proces.
- Tilfredsheden begrundes i høj grad med, at rådgivningen har været håndholdt og afpasset efter kommunernes forskellige afsæt og behov
- Kommunerne har rykket sig på samtlige fem parametre, som vurderes som afgørende for udvikling, implementering og forankring af en kommunal handlingsplan for forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings.
- I kommunerne er der skabt et grundlag for et mere systematisk og målrettet arbejde med forebyggelse af ekstremisme. Udvikling af en handlingsplan kan bidrage til en øget systematik i kommunernes vurdering og håndtering af bekymringshenvendelser.
- Kommunernes formulering af en handlingsplan og den foreløbige implementering heraf forventes at have en positiv betydning for forebyggelsen af ekstremisme.

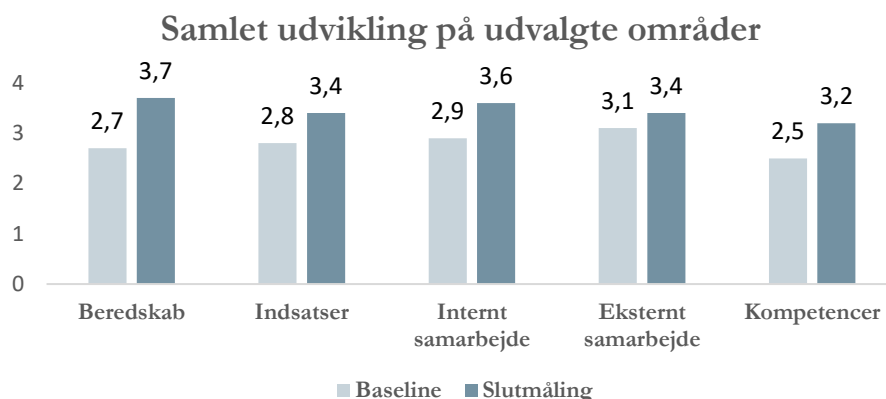
Evaluators kan konkludere, at de deltagende kommuner i høj grad er tilfredse med indsatsen. Tilfredsheden er uafhængig af kommunernes hidtidige erfaring med at forebygge radikaliserings og ekstremisme. Kommunernes parathedsvurderinger viser nemlig, at de som udgangspunkt var på forskelligt niveau, når det gælder dels erfaringer med bekymringssager, dels deres organisatoriske udgangspunkt på området for forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings.

Evalueringen viser, at den håndholdte indsats fra leverandørens side har været afgørende for tilfredsheden, da den har givet mulighed for at kommunerne blev mødt, hvor de var. Samtidig har kommunerne lært af hinanden i forbindelse med fælles workshops, hvor der er blevet delt viden og erfaringer. Særligt selvevalueringen fremhæves som givende for den enkelte kommune.

Der er fem parametre, som vurderes som afgørende for udvikling, implementering og forankring af en kommunal handlingsplan for forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings. De fem parametre fremgår af nedenstående tabel:

Fokusområder i resultatmålingen	
Beredskab	Beredskab er defineret som det at være forberedt på og parat til at reagere hensigtsmæssigt, hvis en bestemt situation opstår.
Indsatser	Indsatser er defineret som de konkrete tiltag, der kan iværksættes overfor en borger eller grupper af borgere.
Internt samarbejde	Det interne samarbejde er defineret som samarbejde internt i én forvaltning eller internt i kommunen på tværs af forvaltninger.
Eksternt samarbejde	Det eksterne samarbejde er defineret som samarbejde mellem kommunen og personer og organisationer uden for kommunen eksempelvis politiet.
Kompetencer	Kompetencer er defineret som de relevante medarbejderes kvalifikationer til at indgå i arbejdet med forebyggelse af ekstremisme, herunder hvorvidt de har metoder og redskaber til rådighed i arbejdet.

Ser vi på det samlede billede viser evalueringen, at der er sket fremgang på samtlige fem parametre, hvilket fremgår af nedenstående figur, som viser kommunernes egen vurdering af de fem parametre. En høj score betyder, at kommunen oplever sig godt dækket ind.



Figur 1: Bygger på spørgeskemaundersøgelsen af kommunerne.

Generelt har fremgangen været størst for de kommuner, som ved baselinemålingen vurderede sig selv lavest, mens flere af de kommuner, som vurderede sig selv højest, har oplevet lille eller ingen fremgang på ovenstående områder. Sidstnævnte har dog stadig haft et positivt udbytte af indsatsen, når de vurderer indsatsen samlet set.

Evalueringen viser, at de fleste kommuners deltagelse i udviklingsprocessen og brug af det foreløbige koncept er oplevet som fremmede for øget systematik i indsatsen for forebyggelse af ekstremisme og radikalisering. Derudover har det positiv betydning for udviklingen af et fælles sprog for faglighed, som også taler ind i de højere lag af forvaltningen. Det vil sige højere grad af ledelsesmæssig forankring i kommunerne. Disse kortsigtede resultater gælder særligt de kommuner, som vurderede sig selv lavest i selvevalueringen ved baselinemålingen.

Konceptet er udviklet i samarbejde med Deloitte, og skal fremadrettet forankres i Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme (centeret). Deloitte's opkvalificering af medarbejderne i centeret er blot det første skridt, mens der fortsat ligger en implementerings- og forankringsproces internt i centeret. Her vurderer evaluatoren, at projektlederne har en afgørende rolle i centeret i forhold til at fastholde brugen af konceptet, fx ved at gå foran i brugen af det og kontinuerligt meningstilskrive det overfor resten af rådgivningsteamet. Derudover kræver brugen af konceptet en mere procesorienteret tilgang til rådgivningen end de er vant til i deres nuværende rådgivning, og dermed andre kompetencer, da rådgiveren i højere grad skal påtage sig en proceskonsulentrolle. Implementering og forankring af konceptet vil være i fokus ved opfølgningen på nærværende evaluering i 2019 samt i den særskilte evaluering af centerets aktiviteter generelt.

I forhold til de langsigtede resultater er den foreløbige vurdering, at udvikling af en handlingsplan kan bidrage til en øget systematik i kommunernes vurdering og håndtering af bekymringshenvendelser. I de ti kommuner er der således skabt et grundlag for et mere systematisk og målrettet arbejde med forebyggelse af ekstremisme. Arbejdet vil føre til, at bekymringstegn i højere grad opdages og øge sandsynligheden for at de håndteres i tide. Det hviler på en vurdering af, at handlingsplanernes implementering vil klæde frontlinjepersonale i kommunerne på til at handle på bekymringer. Kommunerne har lagt en plan for at give deres medarbejdere en opkvalificering, der er tilstrækkelig for at kunne handle, det kombineres med et organisatorisk set-up med en tydelig ansvarsfordeling, der viser hvor frontpersonalet skal henvende sig og plan for, hvad der skal ske. Med udgangspunkt i kommunernes erfaringer vurderer evaluatoren desuden, at arbejdet med handlingsplanerne kan have en positiv afsmitning på kommunernes øvrige forebyggelsesarbejde i form af et bedre overblik og en højere grad af systematik.

Det er evaluators overordnede vurdering, at en løbende implementering og forankring af de kommunale handlingsplaner vil bidrage positivt til at forebygge ekstremisme i de ti involverede kommuner.

Det nationale koncept bygger på det arbejde og de erfaringer, der er indhentet i udviklingsfasen. Det er evaluators vurdering, at en implementering af konceptet i nye kommuner vil kunne bidrage til en øget systematik i kommunernes vurdering og håndtering af bekymringshenvendelser samt et grundlag for et mere systematisk og målrettet arbejde med forebyggelse af ekstremisme i lighed med dem der skabt i de ti kommuner. Det kræver dog, at kommunerne har et ejerskab, engagement og en vilje til at implementere handlingsplanerne fuldt ud. Den håndholdte sparring fra leverandørens side har været afgørende for de ti kommuners tilfredshed og udbytte. Derfor kræver en vellykket implementering i nye kommuner, at centerets medarbejdere har mulighed for og kan levere processtøtte og rådgivning. Støtten og rådgivningen skal tilpasses den enkelte kommunes behov, fx har nogle kommuner brug for meget processtøtte ift. at udvikle en handlingsplan, og mindre brug for rådgivning omkring forebyggelse af ekstremisme end andre.

2.1 ANBEFALINGER

På baggrund af evalueringen anbefaler evaluatoren følgende i forhold til det videre arbejde med indsatsen. Dette vil samtidig være fokuspunkter ved opfølgningen på nærværende evaluering i 2019 samt i evalueringen af Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme:

- Det skræddersyede element og den håndholdte indsats har været afgørende for de deltagende kommuners udbytte. Det er således vigtigt at holde fast i, at konceptet er en ramme for rådgivningen med mulighed for lokal tilpasning.
- Leverandørens procesunderstøttelse har ligeledes været essentiel for de ti kommuners udbytte. I implementeringsguiden for konceptet fremgår det, at kommunerne kan få sparring og rådgivning til processen med at udarbejde handlingsplanen, hvis behovet opstår. Her er det vigtigt, at der afsættes tid og fokus i centeret til at understøtte kommunernes proces. Samtidig kunne denne mulighed fremgå mere eksplicit i guiden, da sparringen i mange tilfælde vil være central i forhold til succesfuld udvikling og implementering i kommunerne.
- Kommunerne fremhæver kombinationen af fælles og individuel sparring som fremmende for deres arbejde. Centeret kunne overveje, om de kunne tænke en form for fælles møder mellem forskellige kommuner, som arbejder med handlingsplaner ind i deres anvendelse af konceptet – også selvom det ikke er et projekt længere. I den forbindelse vil det være hensigtsmæssigt at sætte kommuner med nogenlunde samme udgangspunkt sammen.
- Størstedelen af kommunerne fremhæver de korte deadlines som fremmende for processen. Selvom rådgivningen fremover ikke foregår indenfor en afgrænset projektperiode, kan det være hensigtsmæssigt at fastlægge en tidsramme for et rådgivningsforløb med en bestemt kadence mellem møder osv. således, at rådgivningen bliver mere procesunderstøttende og kommunerne derved holder momentum med udviklingen.
- I formidlingen af rådgivningen er det hensigtsmæssigt at italesætte indsatsen som både forebyggelse, udredning og håndtering af bekymringer og akut beredskab fremfor udelukkende som forebyggelse. Det er vigtigt at kommunerne ved, at konceptet omfatter både forebyggelse og beredskab selvom det ikke fremgår af konceptets titel *Kommunale handlingsplaner for forebyggelse af ekstremisme*.

3. Det nationale koncept for kommunale handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme

Dette kapitel beskriver det nationale koncept for kommunale handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme, som er udviklet undervejs i perioden med afsæt i erfaringerne fra de konkrete forløb med de 10 projektkommuner. De deltagende kommuner har således bidraget til konceptudviklingen i udarbejdelsen af deres egne handlingsplaner, og det nationale koncept er løbende blevet kvalificeret i praksis.

Det nationale koncept har til formål at danne en ramme for kommunernes udvikling af nye eller opdatering af eksisterende handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme. Konceptet skal således ikke forstås som en fast model, men som en forståelsesramme, der kan tilpasses kommunernes forskellige forudsætninger og behov. Handlingsplanerne skal fungere som fundament for tre væsentlige opgaver i kommunerne: den generelle forebyggelsesindsats i kommunen, udredning og håndtering af bekymringer, samt handling i akutte situationer.

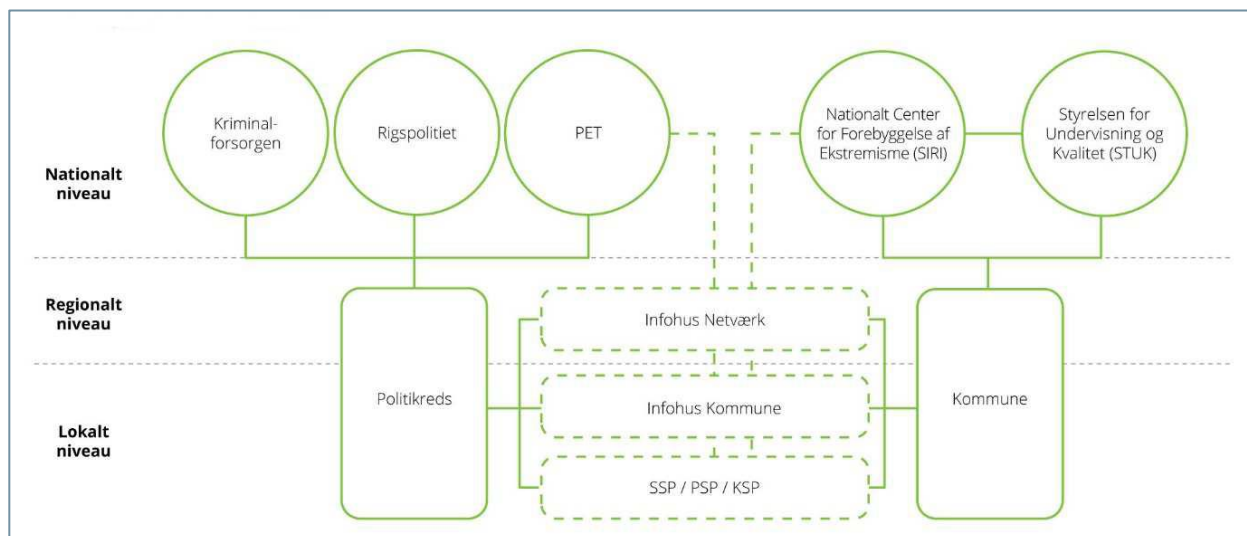
Det udviklede koncept ligger i forlængelse af den indsats Deloitte har leveret overfor de ti afprøvningskommuner. En stor del af konceptets indhold er således allerede afprøvet og evalueres i de følgende kapitler 4-7.

I det følgende beskrives først de grundlæggende elementer i det nationale koncept, herunder sammenhængen med den samlede danske forebyggelsesindsats. Herefter beskrives konceptets implementeringsguide, som er udarbejdet med udgangspunkt i de ti projektkommuners konkrete erfaringer.

3.1 KONCEPTETS INDHOLD

Det nationale koncept tager som nævnt udgangspunkt i den danske forebyggelsesindsats. Den danske indsats er karakteriseret ved at være baseret på et tværsektorielt myndighedssamarbejde som både involverer lokale, regionale og nationale myndigheder. Forebyggelsen af ekstremisme bygger derudover på en helhedsorienteret tilgang, der tilpasses afhængigt af den specifikke målgruppe.

Den danske forebyggelsesindsats omtales ofte som den danske model, som illustreret i figur 2 nedenfor. Som det ses i modellen, udgør kommunerne en vigtig del af forebyggelsesindsatsen, som bygger på et tæt samarbejde mellem kommuner, politi og andre myndigheder i Infohusene.



Figur 2: Den danske forebyggelsesmodel

Med udgangspunkt i den tværsektorielle og helhedsorienterede tilgang bygger det nationale koncept på to centrale aspekter: et forebyggelsesaspekt og et planlægningsaspekt. Forebyggelsesaspektet definerer tre indsatsområder: opbyggende indsats, foregribende indsats og indgribende indsats.




De tre indsatsområder er illustreret gennem forebyggelsestrekanten i figur 3 nedenfor. I den øverste del af trekanten ses den indgribende indsats. Denne indsats omfatter personer, som er en del af ekstremistiske miljøer og vurderes at være i overhængende fare for at begå kriminelle handlinger. De indgribende indsats skal forebygge disse handlinger og støtte frigørelsen fra ekstremistiske miljøer. Den foregribende indsats omfatter personer, som udviser risikoadfærd, og de foregribende indsats har således til formål at dæmpe denne risikoadfærd og fremme en positiv udvikling. I den nederste del af forebyggelsestrekanten ses den opbyggende indsats. Denne indsats gælder alle borgere i det danske samfund, men indsatsen har et særligt fokus på børn og unge. De forebyggende indsats har til formål at fremme trivsel, udvikling og aktivt medborgerskab.



Figur 3: Forebyggelsestrekanten

Planlægningsaspektet består af et politisk/strategisk beslutningsniveau og et udførende niveau. Både på det politisk/strategiske og det udførende niveau er der en række elementer på det opbyggende, foregribende og indgribende niveau, som kommunerne bør tage stilling til i deres handlingsplaner. På denne måde er der en tæt sammenhæng og koordinering mellem forebyggelsesaspektet og planlægningsaspektet.

I figur 4 nedenfor ses det samlede nationale koncept for kommunale handlingsplaner. Vandret i kolonnerne er figuren delt efter de tre indsatsområder under forebyggelsesaspektet, mens den øverste række viser det strategiske niveau, og den nederste række viser det udførende niveau. Det samlede nationale koncept kan bruges som en checkliste for kommunerne i udarbejdelsen af deres individuelle handlingsplaner. Figuren tegner dog kun de overordnede linjer i handlingsplanen, og centeret og Deloitte har derfor udviklet en implementeringsguide, der kan hjælpe kommunerne i den praktiske udvikling og implementering af deres handlingsplan.

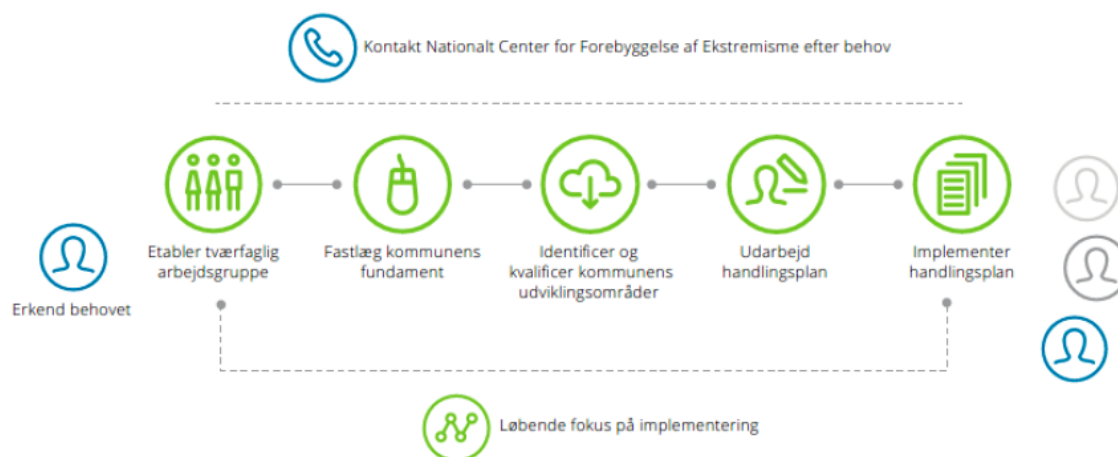
Indsatsniveau:	 Opbyggende	 Foregribende	 Indgribende
Strategisk niveau (beslutning)	Formål og Vision: Politisk vedtaget og strategisk forankret vision for handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering.		
	Organisering: Tydelig intern og ekstern organisering på politisk, strategisk og udførende niveau for alle tre indsatsniveauer.		
	Interesser og samarbejde: Klarhed om både interne interesser og samarbejdet med eksterne interesser.		
	Opfølgning på indsatser: Godkendte indsatser og fast procedure for opfølgning, herunder politik for opkvalificering og information.		
	Ledelsesinformation: Specifik ledelsesinformation efter fast kadence.		
	Kommunikation til borgere og medarbejdere Relevant og tydelig information til borgere og medarbejdere om forebyggelse af ekstremisme.	Organisering af Infohus Kommune Organisering af Infohus Kommune på strategisk/udførende niveau.	Beredskabsorganisering Beredskabsorganisering koblet til generelle beredskabsplaner.
		Samarbejde i Infohus Kommune Samarbejdsaftale om Infohus Kommune.	Roller og ansvar i beredskabssituationer Klare roller og ansvar i forhold til at understøtte den konkrete indsats i en beredskabssituation.
		Godkendelse af arbejdsgange Godkendte arbejdsgange for håndtering af bekymringshenvendelser.	Kommunikation og koordinering i akutte sager Pressehåndtering og koordinering, blandt andet i forhold til informationsdeling.
		Opfølgning på Infohusets vurdering i kommunalt regi Prioritering og uddelegering af beslutningskompetence i forbindelse med kommunal opfølgning på enkelt-sager.	
	Udvikling og beskrivelse af indsatser: Udvikling af indsatser på alle tre indsatsniveauer med beskrivelse af indsatstype, indhold, målgruppe, formål, ansvar, samarbejdspartnere og opfølgning		
Udførende niveau (beslutning)	Resultatdokumentation og evaluering: Udvikling af teknisk struktur og procedure for resultatdokumentation og evaluering af sager og indsatser.		
	Kommunikation om roller og ansvar: Kommunikation om rolle- og ansvarsfordeling i opgaveløsningen på alle indsatsniveauer.		
	Klarhed om opkvalificerings- og informationsbehov Formidling af viden om bekymringstegn og handlemuligheder.	Håndtering af henvendelser Procedure for håndtering af henvendelser i Infohus Kommune.	Samarbejde med politiet Procedure for at bistå andre myndigheder i indsatsen.
		Sagsflow og registreringspraksis Fastlagt sagsflow og registreringspraksis.	Opfølgning på afledte bekymringer Procedure for opfølgning på afledte bekymringer af indsatsen.
		Drift af Infohus Kommune Ansvar for drift af Infohus Kommune.	Dokumentation i beredskabssituationer Procedure for dokumentation af sagshåndtering i indsatsen.
		Tilbageløb på sager Procedure for koordinering af tilbageløb på bekymrings-sager.	
		Opfølgning Procedure for opfølgning på henvendelser og relevante nøgletal.	
		Opkvalificering af Infohus-medarbejdere Løbende opkvalificering indenfor ekstremisme, forebyggelse og vurdering af bekymringer.	

Figur 4: Det nationale koncept for kommunale handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme

3.2 UDVIKLINGS- OG IMPLEMENTERINGSGUIDE

Gennem arbejdet med de ti projektkommuner og udviklingen af et fælles koncept, som kan strukturere og understøtte udarbejdelsen af lokale handlingsplaner i landets kommuner, har centeret og Deloitte udviklet en udviklings- og implementeringsguide til udviklingen af kommunale handlingsplaner. Implementering defineres som gennemførelse i praksis og henviser til, at handlingsplanerne kun lykkes, hvis de indtænkes som en del af den daglige praksis fra første dag.

Udviklings- og implementeringsguiden er inddelt efter 5 overordnede faser: etabler tværfagligt arbejdsgruppe, fastlæg kommunernes fundament, identificer og kvalificer kommunernes udviklingsområder, udarbejd handlingsplan og implementer handlingsplan. Gennem alle forløbets faser er implementering et overordnet fokus. Herudover står centeret fremadrettet til rådighed gennem alle faserne, hvis der er behov for sparring eller rådgivning. Forløbet og de fem faser ses i figur 5 nedenfor.



Figur 5: De fem faser i implementeringsguiden

Udviklings- og implementeringsguiden kan forstås som en trin for trin guide, der både indeholder konkrete anbefalinger samt gode råd og erfaringer fra projektkommunerne. Implementeringsguiden er udarbejdet som en ramme, der tager højde for den enkelte kommunes fundament og behov. I tråd med dette skal kommunerne efter etableringen af en tværfaglig arbejdsgruppe udarbejde en parathedsvurdering. Parathedsvurderingen består af en selvevaluering, der udarbejdes i samarbejde med alle relevante medarbejdere i kommunen samt øvrige relevante bilag. Som det beskrives senere i rapporten, viser evalueringen, at selvevalueringen styrker kommunernes indsigt i området og skaber en fælles forståelse for den enkelte kommunes udgangspunkt og behov.

Udviklings- og implementeringsguiden beskriver uddybende de forskellige elementer i det nationale koncept (jf. figur 4). Herudover indeholder guiden et link til en skabelon for den konkrete handlingsplan, som kommunerne anbefales at tage udgangspunkt i.

4. Målgruppe og aktiviteter

Dette kapitel beskriver udviklingen af de kommunale handlingsplaner i projektperioden med særlig fokus på de deltagende kommuner og aktiviteterne. Kapitlet besvarer således spørgsmål om, hvorvidt indsatsen i praksis gennemføres som den er planlagt, samt hvilke kontekstfaktorer, der har påvirket indsatsen.

Indsatsen i projektperioden er forløbet nogenlunde efter planen, på trods af en forsinkelse ved projektets start. Leverandøren Deloitte har stået for en række fælles workshops for de deltagende kommuner, samt bistået med individuel sparring, vejledning og besøg i kommunerne. Den indsats og det foreløbige koncept, som de deltagende kommuner har været igennem er på baggrund af erfaringerne i projektperioden blevet revideret. Det betyder, at der er udviklet et nationalt koncept for kommunale handlingsplaner, som centeret skal anvende fremadrettet i deres rådgivningsarbejde. Opkvalificering af et rådgivningsteam i centeret på fem medarbejdere har derfor også været en del af indsatsen.

10 kommuner har deltaget i projektperioden. Der er stor forskel på de deltagende kommuners erfaringer med bekymringssager og deres organisatoriske udgangspunkt på området inden projektets start.

4.1 KOMMUNERNE I UDVIKLINGSPROCESSEN

Den oprindelige ambition var, at projektet skulle tildeles mellem 20 og 25 kommuner, dette blev dog nedskaleret, da kun 10 kommuner ansøgte om at deltage i projektet. Kommunerne søgte gennem to runder (spor 1 og 2). Ved ansøgningen forpligtede kommunerne sig til at bruge ressourcer på tværs af fagområder samt prioritere ledelsesmæssige involvering.¹ Desuden peger både Deloitte og projektlederne i centeret på kommunernes motivation som en væsentlig faktor.

På trods af det lavere antal af deltagende kommuner er både projektlederne i Deloitte og centeret positive omkring den udvalgte målgruppe og projektets forløb. Deloitte vurderer, at de deltagende ti kommuner har været nok til at udarbejde et nationalt koncept for kommunale handlingsplaner. Det mindre antal af kommuner har ifølge Deloitte givet råderum til at bruge flere midler på de enkelte kommuner og derigennem givet mulighed for at tilbyde mere individuel rådgivning i kommunerne.

Derudover var de ti kommuners erfaringer på området inden projektets start meget varierende. Dette gjorde sig både gældende ift. kommunernes organisatoriske udgangspunkt på området, samt deres erfaringer med bekymringssager. Denne variation har ifølge Deloitte givet mulighed for at udarbejde et nationalt koncept, der tager højde for lokale kontekster og kan bruges bredt på kommuner i hele

¹ Ansøgningsvejledning: Puljeudmelding - Støtte til udvikling af kommunale handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings

landet. Disse karakteristika er derudover væsentlige at have for øje, da de har haft betydning for udviklingen af handlingsplanerne og deres implementering i praksis.

4.1.1 Særlige karakteristika ved de deltagende kommuner

Ved projektperiodens opstart udarbejdede Deloitte i samarbejde med de deltagende kommuner en parathedsvurdering for hver kommune. Formålet med parathedsvurderingerne var, dels at kortlægge kommunernes egen praksis og organisering, dels at være springbræt for udarbejdelsen af de konkrete handlingsplaner. Parathedsvurderingerne bygger på en selvevaluering udført af kommunerne selv samt en vurdering og et datadrevet overblik udarbejdet af Deloitte. Parathedsvurderingerne giver vigtig information om kontekstuelle faktorer, herunder kommunernes eksisterende viden og organisering på området og deres erfaringer med konkrete bekymringssager. Det organisatoriske udgangspunkt

Parathedsvurderingerne viser, at de ti kommuner har forskellige erfaringer med konkrete begivenheder relateret til radikaliserings og ekstremisme. De fleste af kommunerne har haft enkelte eller flere bekymringssager, hvoraf langt de fleste ikke har været alvorlige. Et eksempel er en kommune, der vurderer udfordringerne som små, men samtidig har særligt fokus på problemet omkring borgere, der tager til Syrien for at deltage i krigsaktiviteter. En anden kommune vurderer ligeledes udfordringerne som små men aktuelle, da kommunen har modtaget mange flygtninge og oplever stigende problemer med ungegrupperinger, som er tiltrukket af ekstremistiske miljøer. Fire af kommunerne har svaret, at radikaliserings i nogen grad udgør en udfordring.

Der er stor variation i kommunernes organisatoriske udgangspunkt på området for forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings. Mens en del af kommunerne allerede har eksisterende strategier og planer på området, er organiseringen på området langt mindre udbygget i andre af kommunerne. I otte af kommunerne var der ikke en eksisterende handlingsplan for forebyggelse af ekstremisme. Herudover havde en del af kommunerne heller ikke en strategi på området.

I nogle af disse kommuner var området berørt i andre handlingsplaner eller strategier. Dette gælder eksempelvis en kommune, hvor forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme indgik i en kommunal forebyggelsesstrategi. Området havde dog ikke selvstændig vægt i kommunerne inden projektperioden, hvorfor der ikke eksisterende tværgående samarbejder, nedskrevne handlingsplaner ifm. bekymringssager eller fast udvikling af medarbejderkompetencer i langt de fleste af disse kommuner.

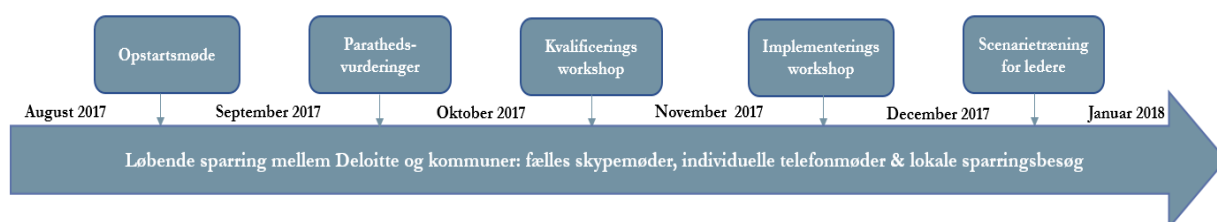
I modsætning til ovenstående kommuner, indgik to af kommunerne i projektet med eksisterende handlingsplaner på området. Disse kommuners organisatoriske udgangspunkt var udbygget i forskelligt omfang, men fælles for kommunerne var, at de alle ønskede at forbedre handlingsplanerne på flere områder.

Et eksempel er en kommune, der allerede inden projektperioden havde en etableret handlingsplan på området. De ønskede at forbedre dele af handlingsplanen, særligt at få delt viden og erfaringer mellem medarbejdere. Parathedsvurderingerne viser derudover, at en anden kommune inden projektets start ligeledes havde en handlingsplan bl.a. med et mentorkorps og forældrecoaches. Den kommune oplevede dog ligeledes udfordringer, her særligt ift. samarbejdet på tværs af forvaltningerne. Kommunen ønskede derfor at få nedskrevet en handlingsplan med fokus på kommunikation på tværs af forvaltninger.

4.2 INDSATSENS AKTIVITETER

Perioden startede med udarbejdelsen af en parathedsvurdering for hver af de ti kommuner, som skulle udgøre springbrættet for resten af projektet

Udviklingen af de kommunale handlingsplaner er først og fremmest faciliteret gennem en række fælles workshops og møder for de kommunale medarbejdere faciliteret af Deloitte. Tidslinjen over projektperioden kan ses i nedenstående figur 2, der viser processen med de fælles arrangementer fra august 2017 og frem til ultimo december 2017.



Figur 6: Tidslinje for projektperioden

Projektet startede med et opstartsmøde i august 2017 for syv kommuner i spor 1. Spor 2 inkluderede to kommuner, mens Københavns Kommune havde et individuelt opstartsmøde med Deloitte, da kommunen allerede havde en etableret handlingsplan og ønskede en mere specifik indsats fra Deloitte.

Den forømtalte forsinkelse har bl.a. betydet, at de fleste af handlingsplanerne ikke er nået til politisk godkendelse før projektperiodens afslutning. Projektlederne mener dog ikke, at forsinkelsen har haft konsekvenser for den samlede indsats, Deloitte's arbejde eller udviklingen af det nationale koncept. Samtidig arbejder centerets medarbejdere videre med de 10 kommuner efter projektet afslutning.

Opstartsmøderne fungerede både som en introduktion til projektet og en forventningsafstemning blandt de kommunale medarbejdere. Herudover blev kommunerne introduceret til det løbende

arbejde med parathedsvurderingerne og handlingsplanerne. Opstartsmøderne blev afsluttet med en workshop, hvor kommunerne skulle udarbejde en projektplan for perioden.

4.2.1 Parathedsvurderingen

Efter opstartsmøderne gennemførte Deloitte en parathedsvurdering af de ti kommuners organisatoriske udgangspunkt i forhold til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering. Parathedsvurderingen er en central del af det samlede koncept, da vurderingen både giver kommunerne mulighed for at kortlægge deres egen organisering og praksis på området, og derudover giver Deloitte den nødvendige viden for at kunne arbejde individuelt og målrettet med kommunernes udvikling af handlingsplanerne. Ifølge Deloitte har parathedsvurderingerne derudover været en måde at vise kommunerne, at handlingsplanerne tager udgangspunkt i de individuelle kommuners behov. Som en af Deloittes projektledere udtrykker det,

”Vi er gået ind i rummet med den tilgang, at det skal handle om kommunerne. Vi har ikke trukket noget ned over hovedet på dem. Vi har brugt parathedsvurderingerne til at finde ud af, hvad vi skulle tage fat i” (Deloitte)

Parathedsvurderingen bygger dels på en selvevaluering, udført af kommunerne selv, samt et datadrevet overblik udarbejdet af Deloitte. Selvevalueringen er central for nærværende evaluering, da denne udgør baseline i en resultatmåling af kommunernes udvikling på området i projektperioden. Selvevalueringen måler på fem centrale områder af kommunernes organisering: beredskab, indsatser, internt samarbejde, eksternt samarbejde og kompetencer. De fem områder er beskrevet i nedstående tabel.

Fokusområder i selvevalueringen	
Beredskab	Beredskab er defineret som det at være forberedt på og parat til at reagere hensigtsmæssigt, hvis en bestemt situation opstår.
Indsatser	Indsatser er defineret som de konkrete tiltag, der kan iværksættes overfor en borger eller grupper af borgere.
Internt samarbejde	Det interne samarbejde er defineret som samarbejde internt i én forvaltning eller internt i kommunen på tværs af forvaltninger.
Eksternt samarbejde	Det eksterne samarbejde er defineret som samarbejde mellem kommunen og personer og organisationer uden for kommunen eksempelvis politiet.
Kompetencer	Kompetencer er defineret som de relevante medarbejderes kvalifikationer til at indgå i arbejdet med forebyggelse af ekstremisme, herunder hvorvidt de har metoder og redskaber til rådighed i arbejdet.

Figur 7: De fem fokusområder i kommunernes selvevaluering

4.2.2 Fælles workshops og individuel vejledning

Efter udarbejdelsen af de individuelle parathedsvurderinger deltog kommunerne i en række workshops og møder tilrettelagt i overensstemmelse med udviklingen af handlingsplanerne. Første workshop var en kvalificeringsworkshop. Workshoppens primære funktion var dels, at få opkvalificeret kommunernes arbejde med handlingsplanerne, dels at give indsigt og viden om sagsflow og registreringspraksisser på området.

Efter kvalificeringsworkshoppen afholdt Deloitte i starten af december måned en implementeringsworkshop. Workshoppens fokus var på implementeringen af kommunernes handlingsplaner og blev afsluttet med udarbejdelsen af individuelle implementeringsplaner. De fælles workshops blev afsluttet med scenarietræning for ledere i slutningen af december måned. Formålet med denne workshop var, at projektlederne skulle få praktisk erfaring med anvendelsen af handlingsplanerne.

Mellem de forskellige workshops afholdt Deloitte fælles skypemøder med de deltagende kommuner. Skypemødernes primære formål var at få en status på kommunernes arbejde med handlingsplanerne herunder hvilke udfordringer, kommunerne havde mødt i udarbejdelsen og hvilke særlige punkter, de ønskede at få vendt til fælles drøftelse.

Udover de fælles workshops har de ti kommuner modtaget individuel støtte og rådgivning under hele forløbet. Den individuelle støtte er blevet tilrettelagt efter behov, samt ift. hvor langt de enkelte kommuner er nået i processen.

Den individuelle støtte har bestået af individuelle telefonmøder mellem kommunerne og Deloitte, samt lokale sparringsbesøg. Både Deloitte og centerets medarbejdere har været på besøg i kommunerne for at sparre omkring kommunernes arbejde, få en samlet status på arbejdet med handlingsplanerne og planlægge den videre proces. Det har været op til de enkelte kommuner at bestemme, hvor meget de vil gøre brug af den individuelle rådgivning med Deloitte. Dette valg har været afhængigt af den enkelte kommunes behov, samt mængden af tid og ressourcer.

Udover individuel sparring og besøg har Deloitte tilbudt at læse review på de kommunale handlingsplaner, inden de skal til politisk godkendelse. De fleste af kommunerne har fået sparring på deres handlingsplaner i december måned, mens nogle få af kommunerne ikke har kunne nå at færdiggøre handlingsplanerne til december.

Det skal bemærkes, at forløbet har været anderledes for de to kommuner i spor to samt for Københavns Kommune, som hverken var del af spor 1 eller 2. Kommunernes forløb startede to måneder senere end spor 1, hvorfor indsatsen har været yderligere tidspresset for disse kommuner. Dette har særligt været en udfordring for en af kommunerne i spor 2, hvilke vil blive berørt yderligere under afsnittet om tilfredshed. Som nævnt har København haft et mere individuelt forløb. Udover det

individuelle opstartsmøde, har Københavns Kommune haft individuelle workshops med fokus på deres specifikke fokusområder, kaldet ”Co-creation workshop med fokus på civilsamfundsinddragelse”.

4.2.3 Opkvalificering af medarbejdere i Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme

Medarbejdere i Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme (centeret) skal overtage konceptet efter endt projektperiode. Derfor har en del af projektet omhandlet en opkvalificering af medarbejderne i centeret.

Projektlederne i centeret har først og fremmest været med til at udarbejde og planlægge projektperioden. Ved projektets opstart i juni 2017 afholdte Deloitte og centeret en intern workshop med fokus på parathedsvurderingen og handlingsplanskonceptet. Herudover har projektlederne i centeret deltaget i alle de fælles workshops, herunder kvalificeringsworkshop, implementeringsworkshop og scenarietræning for ledere. Medarbejderne har ligeledes deltaget i de lokale sparringsbesøg i kommunerne, for at få indsigt og viden om konceptets brug i praksis.

Ved projektperiodens afslutning afholdt Deloitte en afsluttende workshop, kaldet ”Train the trainer”, for centerets medarbejdere. Det primære formål med workshoppen var, at få introduceret og vendt det samlede nationale koncept med centeret. Herudover var fokusområderne status på kommunernes handlingsplaner og centerets erfaringer og overvejelser for det videre arbejde.

I forbindelse med opkvalificeringen af centerets medarbejdere har centeret lavet et primært rådgivningsteam bestående af tre centrale medarbejdere. Rådgivningsteamet skal stå for det videre arbejde med implementering af konceptet. Selve opkvalificeringen vurderes som god, dog kunne der have været afsat endnu mere tid til brug af redskaberne i praksis på dagene. Forståelse og anvendelsen af konceptet afhænger imidlertid ikke kun af kursusdagene.

Det er fx væsentligt, at flere af medarbejderne har deltaget, dels i de fire fælles workshops med kommunerne, dels i et lokalt sparringsbesøg per kommune i løbet af forløbet, som ligeledes kan medvirke til at klæde medarbejderne på til at anvende konceptet selvstændigt. Deloitte har dog også haft løbende individuelle og fælles skypemøder med kommunerne, hvor medarbejdere fra centeret ikke har deltaget.

5. Tilfredshed og relevans

I dette kapitel beskrives de deltagende kommuners og centerets tilfredshed med indsatsen i projektperioden. Kapitlet har både fokus på tilfredsheden med det samlede forløb, herunder specifikke indsatser under forløbet og leverandøren Deloittes kompetencer og faglighed, samt kommunernes og centerets vurdering af projektets relevans og brugbarhed. Kapitlet bidrager på denne måde med relevant viden ift. implementeringen af indsatsen og særligt de indikatorer, som er hhv. fremmende eller hæmmende i forhold til de næste skridt i forandringsteorien, herunder særligt trin tre i forandringsteorien ”mekanismer”.

5.1 KOMMUNERNES TILFREDSHED MED INDSATSEN

De ti deltagende kommuner har alle været godt tilfredse med indsatsen i projektperioden, både ift. konceptet og ift. rådgivningens fra Deloitte, herunder deres kompetencer og faglighed. Kommunerne er startet fra forskellige udgangspunkter og har haft forskellige behov, hvilket har haft betydning for, hvor relevant og givende de har vurderet de forskellige dele af forløbet.

5.1.1 Tilfredshed med parathedsvurderingen

Formålet med parathedsvurderingen var at give kommunerne og Deloitte et billede af kommunernes organisatoriske udgangspunkt og samtidig forme det videre arbejde med de individuelle handlingsplaner. Størstedelen af kommunerne har været glade for arbejdet med parathedsvurderingerne, der har givet dem et bedre overblik over deres organisering på området og øget deres fokus på bestemte dele af området.

Størstedelen af kommunerne vurderer, at parathedsvurderingen var med til at identificere hvilke særlige behov, kommunen skulle have for øje i arbejdet med handlingsplanen. Dette gælder bl.a. en kommune, som før forløbet havde en strategi for området, men stadig manglende et overblik over, hvor handlingsplanens hovedfokus skulle ligge. Den høje tilfredshed gælder ligeledes for en anden kommune, der hverken havde en strategi eller en handlingsplan for området inden projektperiodens start. Parathedsvurderingen og særligt selvevalueringen var således både værdifuld og overraskende for kommunen, som projektlederen i en kommune udtrykker det,

”Vi har haft meget glæde af Deloittes selvevaluering. Den proces var enorm værdifuld, det var en øjenåbner. Det har været guld, selvom det ikke var så sjovt at opdage, at vi ikke er så gode til at arbejde på tværs.” (Kommunal projektleder)

I modsætning hertil var et par af kommunerne mindre glade for arbejdet med parathedsvurderingen. Dette gælder bl.a. en kommune, der oplevede arbejdet med selvevalueringen som for omfattende. Ifølge dem fyldte området for forebyggelse af ekstremisme forholdsvist lidt i deres kommune, og den

omfattende kortlægning som parathedsvurderingen krævede, var derfor ikke nødvendig. I tråd hermed fandt en anden kommune ligeledes arbejdet med selvevalueringen meget omfattende. Ifølge den kommune bidrog selvevalueringen ikke med ny viden, da de allerede inden projektets start havde en handlingsplan på området.

Udover at arbejdet med parathedsvurderingerne var for omfattende, peger to af kommunerne ydermere på, at tilgangen i parathedsvurderingerne og senere i handlingsplanerne har været for akademiske. I de to citater nedenfor, udtaler de to kommuner, at arbejdet til dels har været for akademisk, hvilket har forsinket processen,

”Jeg tror, jeg skal skrive handlingsplanen om, fordi den er blevet for akademisk. Det er på for højt niveau, og der er for meget der er beskrevet.” (Kommunal projektleder)

”Den akademiske tilgang til handlingsplanens udførsel har gjort, at vi mistede ejerskabet lidt. Det var først da vi turde smide den stive akademiske ramme bort, vi fik mere ’luft’ og kunne skrive mere frit. Rammen var altså ikke så befordrende for vores kreativitet” (Kommunal projektleder)

Deloitte har som nævnt vægtet forskellige områder i handlingsplanerne, herunder forebyggende indsatser og beredskab. Her vurderer et mindretal af kommunerne, at arbejdet med beredskab har fyldt uforholdsmæssigt meget i arbejdet med handlingsplanen. Deres vurdering er, at der med fordel kunne være et større fokus på bred forebyggelse fremfor på beredskab. Vægtningen af forebyggelse og beredskab har dog ikke været et kritikpunkt i størstedelen af de ti kommuner.

Som tidligere beskrevet består Deloitte's parathedsvurdering af en selvevaluering samt et datadrevet overblik udarbejdet af Deloitte. Det er evaluators vurdering, at det datadrevne overblik ikke har haft en stor betydning for de ti kommuners tilfredshed med projektet, da ingen af kommunerne har haft fokus på denne del af parathedsvurderingen. Derimod har kommunerne peget på selvevalueringen, som det bærende og givende element af parathedsvurdering. Det datadrevne overblik fylder ikke særskilt meget i det færdige koncept, hvilket ligger i tråd med evalueringens fund.

Samlet set er det dog evaluators vurdering, at langt størstedelen af kommunerne har fundet arbejdet med parathedsvurderingen givende og lærerigt. Derudover har parathedsvurderingen bidraget med konkret viden om kommunerne, således at Deloitte har kunne tilpasse de individuelle forløb til den enkelte kommune. Denne tilgang har fungeret godt, da alle ti kommuner mener, at Deloitte har været gode til at tage udgangspunkt i kommunens ønsker og eksisterende strategier på området. Som en projektleder udtrykker det,

”Jeg tror, at det er, at den sparring vi har fået i løbet af projektet at den tunede sig ind på, hvor vi i forvejen var. Det er blevet en proces, som ikke havde ensartethed som mål. Det var ikke top-down, men de tog i stedet udgangspunkt i, hvad vi allerede havde.” (Kommunal projektleder)

Evaluators vurderer, at parathedsvurderingen har været et godt udgangspunkt for Deloittes arbejde og facilitatorrolle.

5.1.2 Tilfredshed med workshops og individuel sparring

Som tidligere beskrevet, havde de ti kommuner forskellige erfaringer med området for forebyggelse af ekstremisme og radikalisering inden projektperiodens start. På trods af de forskellige erfaringer og behov, har Deloitte formået at facilitere en række fælles workshops. De fælles workshops er blevet vurderet positivt af størstedelen af kommunerne, der fandt øvelserne og sparringen med de øvrige kommuner meget lærerig og givende.

To kommuner, som begge havde eksisterende handlingsplaner på området inden projektets start, fandt ikke den fælles sparring ligeså værdifuld som de øvrige kommuner. Ifølge dem skyldes dette primært, at de andre kommuner var på et tidligere stadie i arbejdsprocessen og derfor ikke bidrog med ny viden. Begge kommuner vurderer derimod, at den individuelle sparring har været den mest givende, som to projektledere udtrykker det,

”Vi har helt klart fået mest ud af den individuelle sparring, også fordi vi var længere fremme end de andre kommuner. Nogle af de skypemøder vi havde, var de andre kommuner på et meget tidligt stadie” (Kommunal projektleder)

”Det er godt at høre, hvordan de gør i andre kommuner, men de har måske ikke så meget erfaring. Jeg tror, vi var lidt et andet sted i processen.” (Kommunal projektleder)

I tråd hermed har alle ti kommuner været tilfredse med den individuelle sparring, herunder konsulenterne tilgængelighed og faglighed. Deloitte har tilbudt alle kommunerne individuel sparring, gennem telefonmøder, besøg i kommunerne og skriftligt feedback, det er dog forskelligt i hvor høj grad, kommunerne har gjort brug af dette tilbud. En del af de kommuner, som startede uden en strategi og plan, har valgt at lægge mange ressourcer og tid i processen, hvorfor de har gjort stor brug af den individuelle sparring. Dette gælder bl.a. den kommune, som scorede lavest på parathedsvurderingen ved projektets start. Projektlederen udtaler følgende,

”Vi har været fulgt tæt af konsulenterne, stort og småt. Udtalt omsorg, intet tidspunkt oplevet ikke at blive taget seriøst ligegyldigt hvor lille en ting det var vi kom med. Fordi vi lå lavt i vores parathedsvurdering til at starte med, har vi haft meget brug for hjælp.” (Kommunal projektleder)

Samlet set er det evaluators vurdering, at langt de fleste af de deltagende kommuner har været yderst tilfredse med den tilrettelagte indsats i projektperioden. Enkelte kommuner har dog været udfordret af tidsrammen. Mens langt de fleste kommuner har oplevet tidspresset og deadlinesene som motive-rende og som en disciplineringsfaktor, har den korte projektperiode medført, at kvaliteten og ejerskab over handlingsplanerne er faldet. Dette kommer bl.a. til udtryk i følgende to citater,

”Det eneste er, at man burde have overvejet at forlænge deadline for projektet, både for produktets skyld og ligeledes for processens – Det blev meget presset i forhold til at få kalendere til at passe sammen. Det gjorde at få medarbejdere var inde over projektet, hvor det havde en fordel for processen med flere aktører” (Kommunal projektleder)

”Det er et supergodt samarbejde, men det har været svært at koordinere. Noget af det, er vores egen planlægning, og noget af det, har været datoerne i forhold til, hvornår de blev meldt ud. Særligt ift. Scenarietræningen synes vi, at datoerne kom meget sent ud.” (Kommunal projektleder)

Som nævnt, har Københavns Kommune haft et individuelt tilrettelagt forløb. Dette forløb har fungeret rigtig godt ifølge de kommunale projektledere, og kommunen har derfor både været tilfredse med workshops, den individuelle sparring og konsulenternes faglighed.

6. Umiddelbare resultater

Dette kapitel beskriver de umiddelbare resultater, som projektet har medført for dels de deltagende kommuner, dels i forhold til centerets fremadrettede arbejde med at rådgive kommune om udvikling af handlingsplaner. Kapitlet fokuserer således på de to mellemste trin i forandringsteorien, det vil sige mekanismer samt output/resultater. Kapitlet besvarer undersøgelsesspørgsmålet om i hvilket omfang, der sker ændringer i de deltagende kommuner med særlig fokus på etablering af et velfungerende formelt tværsektorielt samarbejde mellem relevante aktører samt systematik i indsatsen.

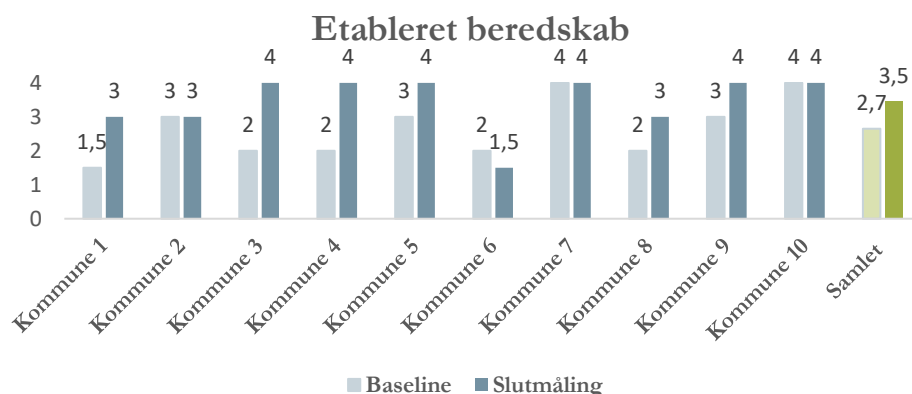
Overordnet kan det konkluderes, at der som resultat af indsatsen er udviklet syv konkrete handlingsplaner, som er et udtryk for mere systematik i kommunernes indsats på området, herunder tværfagligt samarbejde internt og eksternt i kommunen. Handlingsplanerne indeholder beskrivelser af beredskab, internt og eksternt samarbejde, planer for indsatser samt medarbejdernes kompetencer. Hvilket er forudsætningen for ændringer på længere sigt afhængig af implementeringen i den pågældende kommune.

6.1 SYSTEMATIK I INDSATSEN

Evalueringen viser, at deltagelsen i projektet har medført højere grad af systematik i kommunernes indsats. Dette er i mange kommuner sket gennem etablering af en ny struktur og/eller koordineringsenhed, som afspejler et overblik over, hvem de relevante aktører er i forhold til forebyggelse og myndighedsansvar på området. Flere kommuner nævner, at de har fået systematiseret og beskrevet deres indsats i højere grad en tidligere, herunder deres beredskab. Som en projektleder udtrykker det:

”Vi har fået ryddet ud i vores tause viden, og fået skrevet ned, hvorfor vi gør, som vi gør” (Kommunal projektleder)

Beredskabet er i projektet defineret som det at være forberedt på og parat til at reagere hensigtsmæssigt, hvis en bestemt situation opstår. Det vil sige det grundlæggende arbejde med forebyggelse af ekstremisme, som foregår i dagligdagen på tværs af kommunens fagforvaltningerne i forhold til at kunne håndtere en bekymringshenvendelse og iværksætte en tværfaglig indsats fx. Som det fremgår af følgende figur, vurderer syv ud af de otte kommuner, som i baselinemålingen vurderede deres beredskab under fire (skala 1-4) nu beredskabet højere.



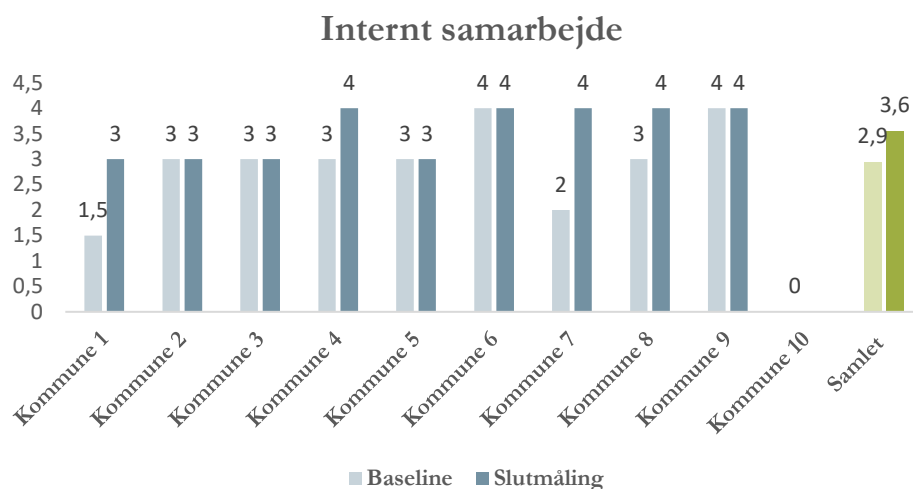
Figur 8: Svar på spørgsmålet: I hvilken grad vurderer I, at der er etableret beredskab til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering i kommunen? 0= ved ikke, 1= slet ikke, 2= i mindre grad, 3= i nogen grad, 4= i høj grad.

6.2 TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE

En stor del af den ændrede struktur på området omhandler det tværfaglige samarbejde, særligt internt i kommunen. Her er samarbejdet i de ti kommuner blevet bredere, det vil sige mere tværfagligt, samt i højere grad forankret i ledelsen på de respektive relevante forvaltningsområder.

6.2.1 Internt samarbejde

Internt samarbejde er i projektet defineret som det samarbejde, som kan foregå internt i én forvaltning eller på tværs af forvaltninger internt i kommunen. Her tænkes primært på beslutningsniveau i forvaltningen/forvaltninger, og i mindre grad på det udførende niveau. Evalueringen viser, at der er sket en positiv udvikling i forhold til, hvordan fire af kommunerne vurderer deres interne samarbejde om forebyggelse af ekstremisme, mens det er status quo i fem af kommunerne. Det interne samarbejde i to af disse kommuner blev dog vurderet til i høj grad at fungere efter hensigten allerede ved baseline-målingen. Dette fremgår af nedenstående figur.



Figur 9: Svar på spørgsmålet: I hvilken grad vurderer I, at det interne samarbejde om forebyggelse af ekstremisme fungerer efter hensigten? 0=ved ikke, 1= slet ikke, 2= i mindre grad, 3= i nogen grad, 4= i høj grad.

Kommunerne forklarer, at der er sket et øget tværfagligt samarbejde mellem forskellige forvaltninger og afdelinger. Dette ses allerede som led i udviklingen af handlingsplanen og den måde, som arbejdsgrupper er blevet sammensat på. I arbejdsgrupperne sad repræsentanter fra SSP, børn og unge området, beskæftigelses- eller integrationsområdet. De aktører, som indgår i samarbejdet, er således bredere funderet i kommunen. Allerede ved beslutningen om at indgå i projektet, er der i flere kommuner sket en formalisering af tværfaglige arbejdsgange. Derudover har der været større grad af ledelsesmæssig forankring i forbindelse med udviklingen af handlingsplanerne, som kommer til udtryk på forskellige måder i den enkelte kommune. Som to projektledere påpeger:

”Det er på den organisatoriske del vi virkelig kommer til at mærke en gevinst. Vi får en tværgående ledelse af det her projekt, som bliver et team – hvor området for ekstremisme og radikalisering er det første ud af flere.” (Kommunal projektleder)

”Det har og vil få betydning for at vi får et tættere samarbejde på tværs af forvaltningerne. Det ikke fordi, at vi ikke har haft et samarbejde før, men det at skrive det ned, tror jeg hjælper. Min afdeling er én indgangsvinkel, men SSP, politiet og Børn- og ungerådgivningen er med inde over. Det har de altid været. Men det er blevet mere konkret. Børn og unge, forebyggelse og beskæftigelse arbejder sammen. Det er godt at få en strategisk ledelse til at tage ansvar sammen.” (Kommunal projektleder)

Sidstnævnte citat er fra en kommune, som scorer sig selv høj ved baselinemålingen, men som citatet viser, er der stadig sket en udvikling i forhold til den ledelsesmæssige forankring.

Flere af de deltagende kommuner fremhæver desuden, at projektet har været fremmende for en fælles forståelse af området for ekstremisme og radikalisering på tværs forvaltninger. Forståelsen af forebyggelse er ikke nødvendigvis den samme i skoleverdenen som på fx socialområdet, og fælles sprog og

definitioner af forebyggelse er nødvendig for et velfungerende tværfagligt internt samarbejde på området. Faglig diskussion af forebyggelse bliver nævnt som en væsentlig del af processen i flere kommuner, som flere projektledere udtrykker det:

”Projektet vil have den konsekvens, at vi har fælles viden og fælles sprog. Der bliver meget kort vej fra frontlinje til hvem der har viden. Nu har vi telefonnumre på alle der ved noget.” (Kommunal projektleder)

”Vi har et behov for at få en fælles forståelse af området - der har ikke været samstemte handlemuligheder mellem børn og unge, og voksenområdet. Det har været meget beæggrunden for at gå med i projektet i det hele taget. Få fælles tilgang til arbejdet på området”. (Kommunal projektleder)

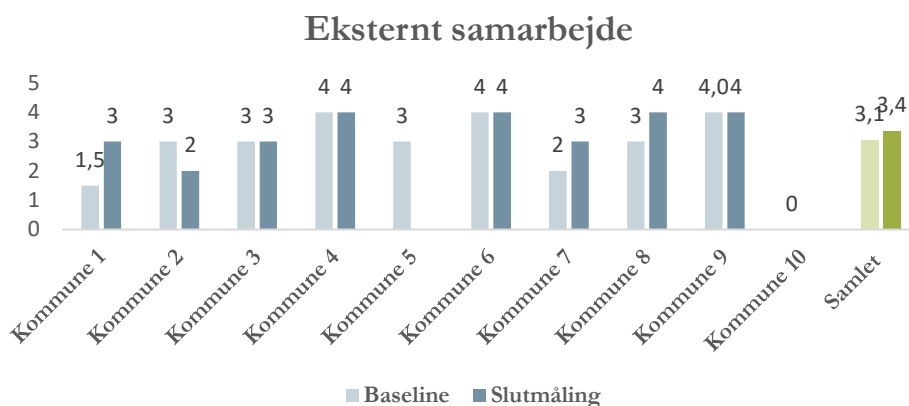
”Jeg tror vi måske bare får det kategoriseret anderledes, vi har hele tiden arbejdet med målgruppen, men vi bruger måske nogle andre ord nu. Vi har hele tiden været opmærksomme på dem.” (Kommunal projektleder)

Samarbejdet om forebyggelse sker også gennem inddragelse af frontpersonale i blandt andet skoler og institutioner. Denne del af det interne samarbejde behandles i afsnit 6 om langsigtede resultater.

6.2.2 Eksternt samarbejde

Det eksterne samarbejde omhandler samarbejde med politi og med andre aktører, herunder civilsamfundet. I de deltagende kommuner har de allerede etableret et godt samarbejde med politiet fx i SSP-regi i forhold til forebyggelse generelt, og flere steder også på området for ekstremisme fx i Infohus-regi. Indsatsen har dog været fremmede i forhold til at gøre samarbejdet mere lokalt funderet. Dette ses fx i to kommuner, hvor de har lavet en lokal miniinfohus model for arbejdet med området. Nogle af de deltagende kommuner tænker allerede civilsamfundet ind, mens andre pt. har fokus andetsteds eller bevidst har fravalgt at samarbejde med civilsamfundet på det her område.

Der er således sket en lille progression samlet set på dette parameter. De færreste af kommunerne, som vurderede sig selv lavt i baselinemålingen er nået så langt på dette punkt, dog vurderer tre af kommunerne, at der er sket fremskridt. De fremskridt der er gjort handler i høj grad om ovenstående etablering af lokale miniinfohuse eller at have identificeret oplagte (civilsamfunds-) aktører at tage fat i på sigt. I forhold til samarbejde med civilsamfundet er København særlig, da det netop har været omdrejningspunktet for deres (særlige) del af projektet.



Figur 10: Svar på spørgsmålet: I hvilken grad vurderer I, at det eksterne samarbejde om forebyggelse af ekstremisme fungerer efter hensigten? 0= ved ikke, 1= slet ikke, 2= i mindre grad, 3= i nogen grad, 4= i høj grad.

6.3 CENTERETS VIDERE ARBEJDE MED KONCEPTET

Deloittes opkvalificering af medarbejderne i centeret er blot det første skridt, mens der fortsat ligger en implementerings- og forankringsproces internt i centeret. Her vurderer evaluatoren, at projektlederne har en afgørende rolle i centeret i forhold til at fastholde brugen af konceptet, fx ved at gå foran i brugen af det og kontinuerligt meningstilskrive det overfor resten af rådgivningsteamet.

Først og fremmest skal det ses i sammenhæng med, at udviklingen af konceptet for handlingsplaner er led i en øget systematik i centerets aktiviteter generelt. Indenfor implementeringsteori er det veldokumenteret, at medarbejdere modtager fastere rammer for deres praksis, fx mere manualbaserede koncepter, forskelligt. Det har derfor betydning for implementeringen, hvor åbne de konkrete rådgivere generelt er overfor strammere rammer for deres praksis.² Derudover nævner projektlederne også selv, at brugen af konceptet kræver en mere procesorienteret tilgang til rådgivningen end de er vant til, og dermed andre kompetencer, da rådgiveren i højere grad skal påtage sig en proceskonsulentrolle. Implementering og forankring af konceptet vil være i fokus ved opfølgningen på nærværende evaluering i 2019 samt i den særskilte evaluering af centerets aktiviteter generelt.

² Winther og Lehmann Nielsen (2008), Implementering af politik, *Academica*

6.4 FORVENTEDE UMIDDELBARE RESULTATER AF KONCEPTET FREMOVER

Det kommunale koncept har et stærkt fokus på såvel systematik som tværfagligt samarbejde og eksternt samarbejde. Rammerne er derfor lagt for at kommuner, der implementerer det nationale koncept kan opnå samme resultater, som evalueringen viser for de ti afprøvningskommuner.

I konceptet lægges der op til at en analyse af kommunernes egen organisation skal danne grundlag for en ny måde at organisere arbejdet om forebyggelse af ekstremisme på. Intern analyse kan være kompliceret, og der vil ofte være blinde vinkler, som medarbejderne ikke er opmærksom på, fordi de selv er en del af den organisation, de skal analysere. Samtidig kan det være svært at se nye måder at organisere sig på, hvis ikke man ser det i andre organisationer.

Det er i den forbindelse positivt, at implementeringsguiden indeholder praksiseksempler som kommunerne kan lade sig inspirere af. Det er imidlertid vores vurdering, at der også er behov for at kommunerne kan hente inspiration og erfaringer fra andre organisationer og bruge det i deres implementering af handlingsplanen. Her spiller centerets medarbejdere en afgørende rolle i forhold til at viderebringe erfaringer og viden fra andre organisationer samt eventuelt facilitere netværkssparring mellem kommunerne i stil med den, der har fundet sted i afprøvningsperioden med de ti kommuner.

Såfremt kommunerne får den støtte og den inspiration de har behov for, er det evaluators vurdering, at kommuner der implementerer det nationale koncept kan opnå samme resultater som de ti kommuner, der har deltaget i afprøvningsfasen.

7. Langsigtede resultater

Dette kapitel beskriver de langsigtede resultater, som projektet har medført eller vil medføre for de deltagende kommuner. Kapitlet fokuserer således på det sidste trin i forandringsteorien. Kapitlet besvarer (så vidt det er muligt på nuværende tidspunkt i processen) undersøgelsesspørgsmålet om i hvilken grad de deltagende kommuner arbejder mere strategisk og helhedsorienteret med at forebygge ekstremisme og radikalisering.

Evalueringen har ikke fokus på effekten af indsatsen på borgerniveau, men har i stedet fokus på den organisatoriske forandring, der sker på baggrund af arbejdet med at udvikle og implementere handlingsplaner.

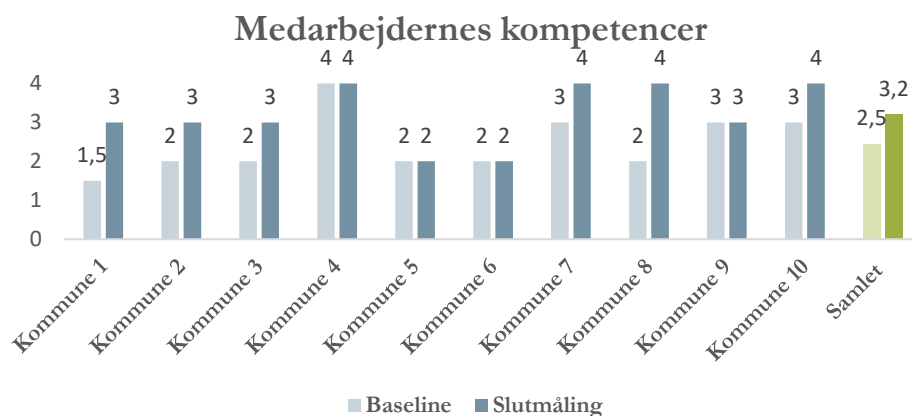
I forhold til de langsigtede virkninger er det endnu for tidligt at drage endelige konklusioner, men evaluator kan allerede sandsynliggøre en række virkninger af implementeringen af handlingsplanerne. Der er desuden forskel på, hvor langt kommunerne er nået i implementeringen af handlingsplanerne. Nogle kommuner har handlingsplanerne klar til politisk vedtagelse, mens der er andre kommuner, der stadig er i udviklingsfasen.

De mere langsigtede resultater af kommunernes implementering og forankring af konceptet vil være i fokus ved opfølgningen på nærværende evaluering i 2019 samt i den særskilte evaluering af centerets aktiviteter generelt.

7.1.1 Rolle og ansvarsfordeling

I konceptet er der et mål om at have en tydelig rolle- og ansvarsfordeling samt en plan for at relevante medarbejdere i kommunen har de rette kompetencer, da klar rolle- og ansvarsfordeling er en forudsætning for, at der kan iværksættes de rette indsatser, når en bekymringshenvendelse eller sag opstår. I nedenstående figur vises kommunernes svar på, om medarbejderne har de fornødne kompetencer. Kompetencer henviser til medarbejdernes kvalifikationer til at indgå i forebyggelsesarbejdet, herunder hvorvidt de har metoder og redskaber til rådighed i arbejdet.

Figuren herunder viser, at fire af kommunerne vurderer, at medarbejderne i høj grad har de nødvendige kompetencer, mens der er et stykke arbejde, der skal gøres i de øvrige kommuner. Der har generelt været en positiv udvikling i projektperioden.



Figur 11: I hvilken grad vurderer I, at medarbejderne på tværs af forvaltninger har de nødvendige kompetencer til at arbejde med forebyggelse af ekstremisme? 0= ved ikke, 1= slet ikke, 2= i mindre grad, 3= i nogen grad, 4= i høj grad.

I ovenstående figur sondres der ikke mellem frontpersonale og centrale medarbejdere. I interviewene med kommunerne har vi haft et særskilt fokus på frontpersonalet.

Generelt arbejder både den nationale indsats og kommunerne ud fra, at frontpersonalet skal have en viden, der er tilstrækkelig til at kunne være opmærksomme på bekymringstegn og har viden om, hvor de kan henvende sig med en evt. bekymring. Kommunerne har dog forskellige tilgange til, hvor meget viden om forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme hos frontmedarbejderne der er tilstrækkeligt. I nogle kommuner er det fortolket sådan, at frontpersonalet skal kunne reagere på bekymringer:

”Radikalisering og ekstremisme er heldigvis ikke en kerneopgave i skole og jobcentre, så det er fint, at det kun er få, der har en dyb viden om det. Vi kan ikke forvente at lærere osv. har en dyb viden om området.” (Kommunal projektleder)

I andre kommuner er vurderingen, at frontpersonalet også skal have en vis viden om området, for at kunne handle på bekymringer og kunne medvirke til, at handlingsplanen bliver rullet ud på kommunalt plan. I de kommuner er der en oplysnings- og uddannelsesindsats rettet direkte mod frontpersonalet:

”Vi har en involveringsplan for, hvordan man skal handle. Vi ruller en stor scenarieworkshop ud den 23. april med både ledere og frontlinjepersonale”. (Kommunal projektleder)

”Før projektet gik i gang har vi haft vores frontpersonale på forskellige udbudte kurser om radikaliserings og ekstremisme. Undervejs i arbejdet med handleplanen, er vi blevet bekræftet i, at vi skal blive ved med at invitere vores frontpersonale med på kurser og også få vores kollegaer i Jobcenteret med”. (Kommunal projektleder)

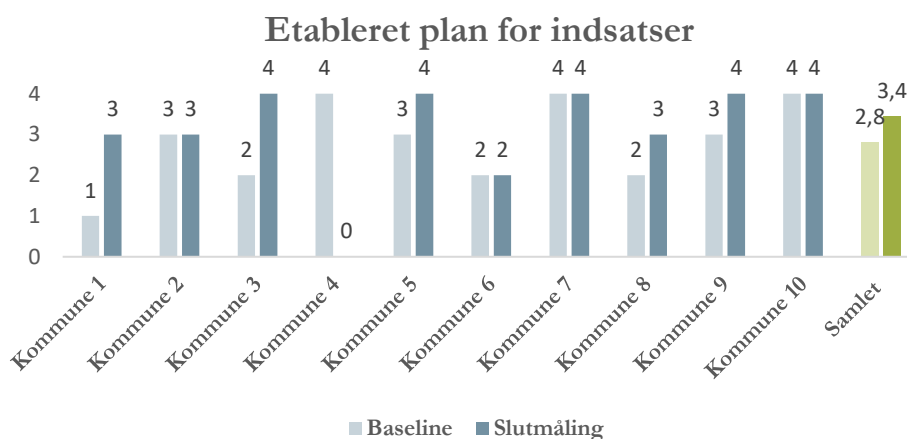
I den pågældende kommune er vurderingen, at alle medarbejdere godt ved, hvor de skal henvende sig med en bekymring, men der er et ønske fra medarbejdernes side om at vide mere om området.

Evaluators vurderer, at kommunerne på nuværende tidspunkt er på rette vej, da de har formuleret planer for opkvalificeringen, potentialet på sigt afhænger af, i hvilken grad kommunerne lykkedes med at implementeringen.

7.1.2 Plan for indsatser

En del af konceptet og de konkrete handlingsplaner består i at udvikle en plan for hvilke indsatser, der skal aktiveres, når en bekymringshenvendelse eller sag opstår. Indsats er her defineret som de aktiviteter, der kan iværksættes for tilfælde, hvor kommunen modtager en bekymringshenvendelse og evt. skal håndtere en sag.

Som det fremgår af figuren herunder er der stor forskel på, hvor langt kommunerne er med at etablere en plan for indsatser. Figuren viser dog samtidig, at der er sket en positiv udvikling i kommunerne i projektperioden.



Figur 12: Svar på spørgsmålet: I hvilken grad vurderer I overordnet set, at der på nuværende tidspunkt er etableret en plan for indsatser til forebyggelse af ekstremisme i kommunen? 0= ved ikke, 1= slet ikke, 2= i mindre grad, 3= i nogen grad, 4= i høj grad.

De fleste af kommunerne har allerede en plan for indsatser rettet imod kriminalitetsforebyggelse generelt. For en del af kommunerne har arbejdet med at etablere en plan for indsatser derfor handlet om at få nedskrevet og formaliseret den eksisterende indsats på området.

”Vi har ikke ændret noget i forhold til formålet, men vi er blevet meget mere skarpe på begrundelserne for formålet og også i forhold til den øvrige forebyggelse, der sker i kommunen. Selve vores indsats og handlinger er ikke anderledes end det vi har tænkt, vi har bare fået begrundet dem.” (Kommunal projektleder)

”Vi har nu fælles viden og overblik fra de forskellige afdelinger, som sidder i teamet(...) Vi har ikke andre indsatser, men mere tydelighed over hvilke vi har.” (Kommunal projektleder)

Udover at få nedskrevet indsatser, er det også et spørgsmål om at få skrevet det ind som en indsats rettet mod ekstremisme og radikaliserings fremfor en generelt forebyggende indsats. Her er kommunerne meget opmærksomme på, at det er en balancegang, at de på den ene side skal have fokus på området, men på den anden side heller ikke vil tale ikke-eksisterende problemer op.

”Det er en balance mellem at have sikkerhed i at have en handlingsplan, men ikke skabe et behov eller historier, som ikke er der. Vi har ikke store udfordringer. Og vi skal ikke gøre et stort nummer ud af det. Nu har vi det her team på tværs af forvaltninger, og fælles tilgang til opgaveløsning.” (Kommunal projektleder)

Det er evaluators vurdering, at kommunerne har, eller er tæt på at have, etableret en plan for indsatser på området, som kan anvendes, når der opstår bekymringshenvendelser eller sager. Vi vurderer samtidig, at det vil give en større systematik i de enkelte kommuner på tværs af forvaltningsområder.

7.2 SPILL-OVER TIL ØVRIG FOREBYGGELSE

Arbejdet med handlingsplanerne har i de fleste kommuner bygget ovenpå det eksisterende forebyggelsesarbejde. Sammenholdt med at der er skabt formaliserede samarbejdsrum til arbejdet med forebyggelse af ekstremisme er der en forventning om, at implementeringen af handlingsplanerne også kan have en positiv afsmitning på kommunens øvrige forebyggelsesarbejde.

Selvom det ikke som udgangspunkt har været en del af arbejdet kan projektet dermed have haft en positiv indvirkning på kommunernes generelle forebyggelsesindsats.

7.3 FORVENTEDE LANGSIGTEDE RESULTATER AF KONCEPTET FREMOVER

Sammenfaldet mellem det færdigudviklede nationale koncept og den proces de ti kommuner i afprøvningsfasen har været igennem er meget stor. Der er derfor et tilsvarende potentiale i forhold til, at de langsigtede resultater også kan opnås af nye kommuner, som udarbejder og implementerer en kommunal handlingsplan med afsæt i det nationale koncept. Det er afgørende, at handlingsplanerne implementeres og forankres på både det strategiske og det udførende niveau i kommunerne for at disse resultater opnås. Det kræver et ejerskab hos kommunerne og støtte fra centerets medarbejdere.

8. Metode og datagrundlag

I dette kapitel beskrives de metoder og det datagrundlag, som danner baggrunden for nærværende evaluering. Data er indsamlet fra projektperiodens start til tiden efter endt projektperiode (januar – marts 2018). I 2019 vil der blive gennemført en opfølgning på indeværende evaluering. Evalueringens faser er illustreret i nedenstående procesfigur.



Evalueringen af projektperioden bygger således på følgende datakilder:

- Baselinemåling: Kommunernes selvevaluering og parathedsvurdering
- Logbog: Deloitte's løbende registrering af forløbet i logbog
- Indledende interviews med projektansvarlige i Deloitte og centeret, som del af forandringsteoriworkshop
- Opfølgende kvalitative interview med projektansvarlige i hhv. Centeret og Deloitte
- Resultatmåling: Dybdegående telefoninterview med de deltagende kommuner

8.1 LOGBOG

Deloitte har registreret deres arbejde med de ti kommuner i en logbog gennem hele projektperioden. Logbogen indeholder derfor både en samlet beskrivelse af alle aktiviteterne i perioden, samt individuelle registreringer fra de enkelte kommuners forløb.

Logbogen giver evaluatoren en vigtig indsigt i det konkrete projektførløb, herunder viden om workshops, seminarer og fælles møder. Derudover giver logbogen indblik i, hvorvidt alle kommuner har deltaget i de fælles aktiviteter samt typen af deltagere, og hvor meget kommunerne har benyttet den individuelle sparring med Deloitte.

8.2 RESULTATMÅLING

Udbyttet af konceptet vurderes gennem en resultatmåling af de ti kommuners arbejde med handlingsplanerne. Resultatmålingen bygger på en selvevaluering udarbejdet af Deloitte, som de ti kommuner har gennemført ved projektets opstart (baselinemåling), samt et opfølgende dybdegående telefoninterview med kommunerne ved projektets afslutning (slutmåling). Resultatmålingen fokuserer på fem udvalgte områder:

Fokusområder i resultatmålingen	
Beredskab	Beredskab er defineret som det at være forberedt på og parat til at reagere hensigtsmæssigt, hvis en bestemt situation opstår.
Indsatser	Indsatser er defineret som de konkrete tiltag, der kan iværksættes overfor en borger eller grupper af borgere.
Internt samarbejde	Det interne samarbejde er defineret som samarbejde internt i én forvaltning eller internt i kommunen på tværs af forvaltninger.
Eksternt samarbejde	Det eksterne samarbejde er defineret som samarbejde mellem kommunen og personer og organisationer uden for kommunen eksempelvis politiet.
Kompetencer	Kompetencer er defineret som de relevante medarbejderes kvalifikationer til at indgå i arbejdet med forebyggelse af ekstremisme, herunder hvorvidt de har metoder og redskaber til rådighed i arbejdet.

8.2.1 Parathedsvurdering

Deloitte gennemførte ved projektperiodens opstart parathedsvurderinger af de ti kommuner. Parathedsvurderingen består af to dele: en selvevaluering udført af kommunerne selv og et datadrevet overblik samt en vurdering udarbejdet af Deloitte. Formålet med parathedsvurderingen var dels at kortlægge kommunernes egen praksis og organisering, dels at være springbræt for udarbejdelsen af de konkrete handlingsplaner.

Kommunernes selvevaluering udgør resultatmålingens baseline. Selvevalueringen omhandler de fem områder som tidligere beskrevet. Kommunerne har vurderet emnerne kvantitativt på en skala fra 1-4 (I høj grad, I nogen grad, I mindre grad, Slet ikke) samt forholdt sig kvalitativt til dem.

Det datadrevne overblik indgår ikke direkte i evalueringens baselinemåling, men giver derimod vigtig information og viden om kontekstfaktorer. Det data beskriver bl.a. andelen af fuldtidsledige i kommunerne, den gennemsnitlige disponible indkomst og antal dømt. Derudover har Deloitte vurderet

kommunernes parathed på området ud fra en række faktorer, herunder strategi, etableret registreringspraksis m.fl. Disse vurderinger indgår ligeledes som vigtig information om kontekstfaktorer i evalueringen.

8.2.2 Dybdegående interviews med deltagende kommuner

Ved projektperiodens afslutning har evaluator gennemført 10 dybdegående telefoninterviews med projektledere i de deltagende kommuner. Telefoninterviewene berørte de samme fem områder, som var afdækket i kommunernes selvevaluering: beredskab, indsatser, internt og eksternt samarbejde samt kompetencer.

For både at kunne måle progressionen i kommunernes handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme samt få mere dybdegående viden om konceptet, byggede interviewene både på åbne, dybdegående spørgsmål, samt lukkede, vurderende spørgsmål. De lukkede spørgsmål svarede til spørgsmålene i selvevalueringen, hvor kommunerne skulle angive graden af fokusområdernes udbygning på skalaen: i meget høj grad, i nogen grad, i mindre grad, slet ikke.

Telefoninterviewene gav på denne baggrund mulighed for at måle progression og udbytte af konceptet fra projektperiodens start til projektperiodens afslutning. Derudover gav interviewene indblik i den generelle tilfredshed med projektet samt indblik i konkrete fremmende og hæmmende faktorer, som fremadrettet kan få betydning for, hvorvidt indsatsen opnår de ønskede resultater.

De kommunale projektledere fik tilsendt spørgsmålene to uger i før interviewet og havde mulighed for at forberede sig på interviewet, herunder søge svar på spørgsmål i den øvrige forvaltning.

8.3 KVALITATIVE INTERVIEW MED PROJEKTANSVARLIGE OG LEVERANDØR

Evaluator har gennemført kvalitative interviews med de to projektansvarlige i centeret samt leverandøren ved evalueringens opstart og afslutning. Formålet med interviewene var at afdække viden om organisering, gennemførelse, justeringer af indsats, samt kontekst og modererende faktorer. Ved opstart var interviewet en del af den afholdte forandringsteoriworkshop.

Det afsluttende interview med Deloitte fokuserede på konceptets formål, dets udvikling og implementeringen. Herudover belyste interviewet leverandørens forventninger til kommunernes udbytte af konceptet og dets fremadrettede virkninger.

Det afsluttende interview med projektlederne i centeret omhandlede til dels de samme temaer: formål, udvikling, implementering og virkning. Interviewet gav derudover indblik i projektledernes tilfredshed med konceptet, både ift. leverandøren, kommunerne og egen indsats.

De indledende og afsluttende interviews har på denne måde givet evaluator en dybdegående forståelse for konceptet og udviklingen i projektet, herunder blik for kontekstuelle faktorer, som har eller kan få betydning for kommunernes udbytte.

**DANMARK**

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

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

LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA
Vīlandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67338804
info@balticconsulting.com
www.balticconsulting.com