



Nationalt Center for
Forebyggelse af Ekstremisme

Kommunale handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme

Udviklings- og implementeringsguide

Indhold

1	Behov	4
1.1	Hvorfor en handlingsplan?	4
1.2	Baggrund for implementeringsguiden	5
2	Etabler tværfaglig arbejdsgruppe	6
2.1	Sæt et tværfagligt hold med brede kompetencer	6
3	Fastlæg kommunens fundament	8
3.1	Fastlæg kommunens udgangspunkt	8
3.1.1	Afdækning af eget udgangspunkt	8
3.1.2	Udvidet parathedsvurdering	9
4	Identificer og kvalificer kommunens udviklingsområder	10
4.1	Centrale elementer i en handlingsplan	10
4.1.1	Formål og vision	12
4.1.2	Organisering	13
4.1.3	Databehov	15
4.1.4	Kommunal praksiserfaring	16
4.1.5	Håndtering af bekymringer	16
4.1.6	Interessenter	17
4.1.7	Indsatser	18
5	Udarbejd handlingsplan	20
5.1	Skabelon	20
5.2	Proces	21
6	Implementer handlingsplan	22
6.1	Principper for god implementering	22
6.2	Sådan kommer du i gang	22

**”I går aftes lagde
jeg tusind planer – i
morges gjorde jeg,
som jeg plejer.”**

Konfucius

1 Behov

Der er et stigende behov for en styrket forebyggende og handlingsparat kommunal indsats over for borgere i risiko for ekstremisme. En solid kommunal handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme er et godt sted at starte.

1.1 Hvorfor en handlingsplan?

Selvom Danmark er et af de trykkest lande i verden, er vi i de seneste år blevet bevidste om, at voldelige handlinger motiveret af ekstremisme kan blive udført alle steder. Kundbysagen, angrebet på Krudttønden og sager om danske fremmedkrigere er nogle af de nyere og mest alvorlige eksempler. Sagerne har været med til at sætte forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings på den politiske dagsorden i Danmark, hvor også kommunerne udtrykker et øget behov for at styrke deres indsats på området.

Kommunerne har en helt central rolle i forebyggelse af ekstremisme, der i Danmark er baseret på et bredt tværsektorielt myndighedssamarbejde, der involverer aktører på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Et centralt element i en fortsat succesfuld forebyggelsesindsats og håndtering af ekstremisme med kommunen som central aktør er en fokuseret indsats, der adresserer alle dele af forebyggelsen. Ved at udarbejde en handlingsplan baseret på det nationale koncept er kommunen med til at sikre den nødvendige opmærksomhed og handlingsparathed i forhold til ekstremisme og radikaliserings.

Handlingsplanen skal bidrage til at understøtte en systematisk og målrettet forebyggelsesindsats uanset ekstremismetype. Handlingsplanen skal desuden bidrage til, at forebyggelsen er koordineret med den øvrige forebyggelsesindsats i kommunen. Derudover skal handlingsplanen bidrage til, at radikaliseringsudfordringen opdages, håndteres og ikke vokser sig større, og til at indsatser er koordineret på tværs af kommunens forvaltninger og i tæt samspil med øvrige myndigheder på området. Handlingsplanen skal tydeliggøre den ledelsesmæssige forankring, og sikre at der er et handlingsparat beredskab til at håndtere bekymringer og akutte situationer, uanset om borgeren er over eller under 18 år. Handlingsplanen skal understøtte tre væsentlige opgaver:

Ekstremisme betegner personer eller grupper, der begår eller søger at legitimere vold eller andre ulovlige handlinger med henvisning til samfundsforhold, de er utilfredse med. Betegnelsen omfatter blandt andet venstreekstremisme, højreekstremisme og militant islamisme.

Radikaliserings betegner en kortere eller længerevarende proces, hvor en person tilslutter sig ekstremistiske synspunkter eller legitimerer sine handlinger efter ekstremistisk ideologi.

Kilde: Regeringens nationale handlingsplan til forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings (2016).

Figur 1. Handlingsplanen som fundament for tre væsentlige opgaver.



Generel forebyggelse

Handlingsplanen skal understøtte den generelle forebyggelsesindsats i kommunen.



Udredning og håndtering af bekymringer

Handlingsplanen skal understøtte en systematisk og effektiv udredning og håndtering af bekymringshenvendelser.



Handling i akutte situationer

Handlingsplanen skal understøtte handling i uventede, akut opståede situationer.

1.2 Baggrund for implementeringsguiden

Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme og Deloitte har i samarbejde med 10 kommuner udviklet et nationalt koncept for kommunale handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme. De 10 kommuner ses i boksen til højre. Kommunerne har deltaget i projektet som led i en pulje udbudt af Styrelsen for International Rekruttering og Integration i 2017.

Igennem projektperioden har kommunerne gjort sig en lang række erfaringer med at udvikle en handlingsplan, der deles i denne publikation som inspiration til andre kommuner, der ønsker at udarbejde en handlingsplan eller kvalificere en eksisterende handlingsplan. Implementeringsguidens anbefalinger er derfor baseret på både konkret erfaring fra andre kommuner, der har været igennem processen, og Deloittes anbefalinger til udviklings- og implementeringsprojekter.

Implementering henviser grundlæggende til gennemførelse i praksis. Det betyder, at handlingsplanen kun lykkes med at understøtte kommunens opgavevaretagelse på området, hvis den bliver en del af den daglige praksis. Derfor anbefales det, at implementering tænkes ind fra første dag.

Implementeringsguiden er bygget op omkring de faser og hovedaktiviteter, der er i et forløb til udvikling af en kommunal handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme.

Projektkommuner

- Fredericia
- Frederikshavn
- Hjørring
- Holbæk
- Ishøj
- Kalundborg
- København
- Næstved
- Odense
- Skive

Figur 2. Faser i et forløb til udvikling af kommunal handlingsplan



Hvis der opstår behov for sparring, eller hvis kommunen ønsker rådgivning til processen med at udarbejde handlingsplanen, er det muligt at kontakte Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme.

Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme understøtter det forebyggende arbejde blandt kommuner, kriminalpræventive samarbejder, uddannelsesinstitutioner, boligorganisationer, foreningslivet m.v. Se mere på www.stopekstremisme.dk

Kontakt

Generelle henvendelser:
Rådgivningstelefon:
E-mail:

Tlf. 72 14 27 00
Tlf. 72 14 22 14
ekstremisme@siri.dk



Nationalt Center for
Forebyggelse af Ekstremisme

2 Etabler tværfaglig arbejdsgruppe

Forebyggelse af ekstremisme kræver en tværgående og koordineret indsats, der understøtter det tværfaglige arbejde på forebyggelsesområdet og myndighedssamarbejdet. Det stiller krav til kommunens medarbejdere.

2.1 Sæt et tværfagligt hold med brede kompetencer

Forebyggelse af ekstremisme er en tværgående opgave og en tværfaglig udfordring. Det betyder, at opgaven med at udvikle en kommunal handlingsplan kræver tværgående organisering. Hvis kommunen har erkendt, at der er et behov for at udvikle eller styrke en eksisterende plan, bør det rigtige hold sættes til opgaven. Det kan virke omfattende og tidskrævende, men resultatet er oftest det modsatte.

Anbefalingen til kommuner, der ønsker at udvikle eller videreudvikle en handlingsplan er at:

- Nedsætte en tværgående styregruppe med beslutningskompetence, der sikrer ledelsesmæssig forankring.
- Nedsætte en tværgående arbejdsgruppe med praktikere, der har kendskab til området.
- Udpege en primær projektleder til at binde processen sammen.
- Dedikere en ressource med tid og kompetencer til at gennemføre den væsentligste del af skrivearbejdet.

Implementeringen starter allerede i udviklingsprocessen. Det vil ofte være de samme personer, der er med til at udvikle og udarbejde handlingsplanen, der også skal føre samme handlingsplan ud i livet. Derfor er det vigtigt at inddrage relevante medarbejdere på tværs af forvaltninger for at sikre det bedst mulige fundament for udrulning af planen.

Vigtige kompetencer i arbejdsgruppen

- Generelt anbefales det, at der inddrages fagpersoner fra forvaltningsområderne, der arbejder med borgere over og under 18 år.
- Det er en fordel, hvis der både involveres praktikere, der er helt tæt på kommunens eksisterende håndtering af området, og medarbejdere med viden om strategi- og politikformidling.
- Det er en styrke, hvis der kan sidde medarbejdere med fra samtlige forvaltningsområder med relevans for forebyggelse, herunder børne- og unge-, skole-, beskæftigelses-, social-, psykiatri- og kultur- og fritidsforvaltningerne.
- Det er vigtigt for handlingsplanens udarbejdelse og implementering at sikre ledelsesmæssig involvering fra flere forvaltningsområder.

Kommunal praksiserfaring

På baggrund af erfaring fra de 10 kommuner, der indgik i projektet om udvikling af handlingsplaner, gives herunder to eksempler på organisering, der har været understøttende for udarbejdelsen af en kommunal handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme.

#1. Styregruppe og temabaserede arbejdsgrupper

Organisering i forbindelse med handlingsplansudarbejdelse

En kommune har valgt at organisere udviklingsarbejdet i en styregruppe og flere arbejdsgrupper. Arbejdet har været forankret i Arbejdsmarkeds- og Familieforvaltningen. Relevante parter er blevet inddraget ad hoc. Skriveprocessen har været struktureret, målrettet og faseinddelt på baggrund af input fra arbejdsgruppemøder. Kommunen har med stor succes haft tværgående arbejdsgrupper nedsat med specifikke formål i forhold til udarbejdelse af handlingsplanen. Derudover har der været en gennemgående tovholder, der har sikret sammenhæng på tværs af arbejdsgrupperne.

Gode råd fra en kommunal projektleder:

- *Søg inspiration hos andre kommuner.*
- *Skab opmærksomhed om forebyggelse af ekstremisme og radikalisering såvel som udvikling af handlingsplanen i de eksisterende samarbejdsfora i kommunen.*

#2. Tværfaglig arbejdsgruppe

Organisering i forbindelse med handlingsplansudarbejdelse

En kommune har organiseret udviklingsarbejdet med handlingsplanen i en tværgående projektgruppe. Gruppen har haft repræsentation på tværs af samtlige kerneområder og har haft ekstern inddragelse af kommunens boligsociale helhedsplan. Arbejdet har været forankret i kommunens uddannelses- og beskæftigelsesindsats for unge. Kommunen har haft stor succes med tværgående involvering og inddragelse i skriveprocessen, der har været struktureret omkring arbejdsgruppemøderne. Det har fra start sikret et bredt ejerskab af planen og en bredde i de indsatser, der er beskrevet i planen.

Gode råd fra en kommunal projektleder:

- *Det er meget værdiskabende at have en bred og tværfaglig projektgruppe, fordi det er muligt at etablere den nødvendige tværfaglighed i plan og indsatser herigennem.*
- *Sikr ledelsesmæssig opbakning via afrapportering til styregruppe med centerchefsrepræsentation på tværs af organisationen.*

3 Fastlæg kommunens fundament

Handlingsplanen skal udarbejdes med udgangspunkt i kommunens egne behov og udfordringer med blik for eksisterende tilgange og politikker. Forskellige kommuner vil have forskellige fokusområder.

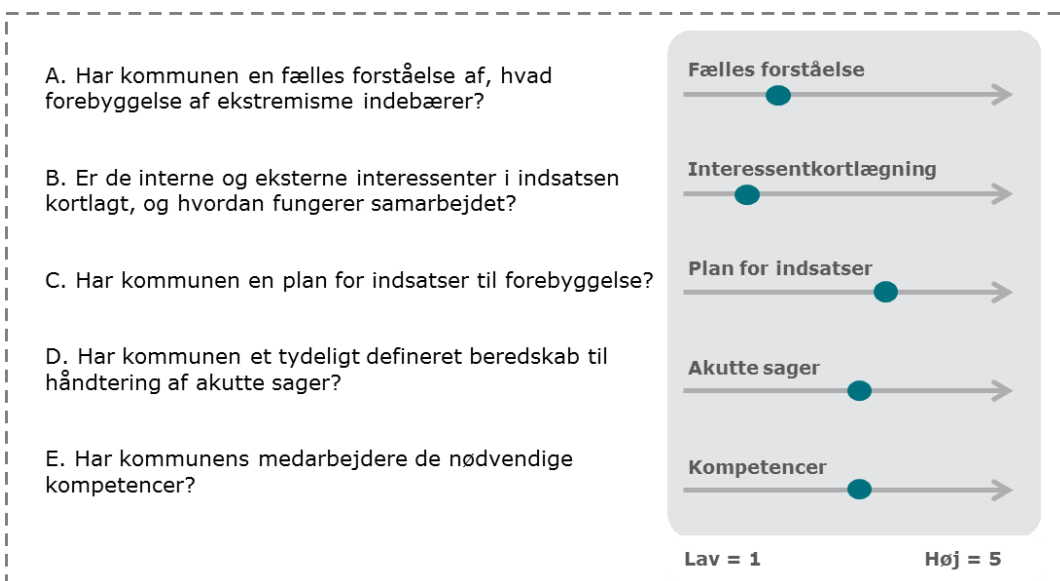
3.1 Fastlæg kommunens udgangspunkt

Når der er nedsat en udviklings- eller projektgruppe med de rette kompetencer, er det væsentligt, at arbejdet med handlingsplanen tager udgangspunkt i de konkrete forudsætninger og det lokale udgangspunkt i kommunen. Kommunen bør derfor som en indledende del af udarbejdelsen af handlingsplanen gennemføre en parathedsvurdering med fokus på at belyse det lokale udgangspunkt, så arbejdet med at udvikle en handlingsplan fokuseres fra start.

3.1.1 Afdækning af eget udgangspunkt

Som det første kan kommunen afdække sit eget udgangspunkt ved at score sig selv på en skala fra 1 til 5 ud fra følgende centrale spørgsmål. Se figur nedenfor.

Figur 3. Indledende tjekliste til afdækning af udgangspunkt



Svarene på ovenstående spørgsmål kan bidrage til at identificere, hvor kommunen har behov for at videreudvikle sin indsats. Det kan desuden skabe grobund for en drøftelse af, hvilke områder man vil prioritere først.

Spørgsmålene bør besvares med inddragelse af de ledere og medarbejdere, der er centrale for kommunens forebyggelse og håndtering af ekstremisme.

3.1.2 Udvidet parathedsvurdering

Kommunen kan med fordel gennemføre en parathedsvurdering sammen med Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme. Parathedsvurderingen har en form, der giver et hurtigt overblik over paratheden i forhold til arbejdet med forebyggelse af ekstremisme, og identificerer fokuspunkter for en efterfølgende handlingsplan. Parathedsvurderingen tager udgangspunkt i en mere detaljeret selvevaluering.

Formålet med selvevalueringen er a) at skabe en platform for kortlægning af kommunens egen praksis og organisering på området og dagsordensætte rammen for en tværgående forebyggende indsats og b) skabe et springbræt til udarbejdelse af en målrettet handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme.

Fra det oprindelige projekt med udviklingen af det nationale koncept har selve gennemførelsen af denne selvevaluering vist sig særdeles værdiskabende for kommunens indsigt i området og styrket den faglige forståelse både horisontalt og vertikalt i organisationen.

Kommunal praksiserfaring

Læs mere om en sjællandsk kommunes erfaring med selvevalueringen nedenfor.

#3. Styrket selvindsigt

Erfaringer med selvevaluering

En kommune fortæller, at selvevalueringen gav et vigtigt indblik i de svage led i forebyggelseskæden til trods for en kommunal organisering med fokus på nedbrydning af søjler. Projektlederen forklarer: *"Selvevalueringen var en utrolig øjenåbner i forhold til, hvad vores hensigter er – og hvad vi reelt gør. Der er ikke overensstemmelse mellem disse."*

Gennem processen afslørede der sig et billede af, at kommunen havde meget få videnpersoner på området for forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings. Det viste sig også, at de få videnpersoner ikke alle kendte til hinanden – og følgelig ikke samarbejdede og/eller kommunikerede med hinanden.

Gode råd fra en kommunal projektleder

- Brug tiden i en tværfaglig gruppe på at besvare selvevalueringen.
- Brug den erkendelse, der skabes, med det samme. Der er ingen grund til at vente på selve handlingsplansdokumentet.
- Hold eventuelt et opfølgende møde et par måneder senere, og løb spørgsmålene igennem igen.

Indhold i selvevalueringen

I selvevalueringen spørges der ind til følgende temaer:

- Ledelse og strategisk forankring
- Beredskab og indsats
- Organisation og samarbejde
- Ressourcer og kompetencer
- Aktiviteter og resultater.

Proces for selvevaluering

Selvevalueringen udfyldes i et samarbejde mellem de relevante medarbejdere og ledere på tværs af forvaltninger på området og eventuelle eksterne samarbejdspartnere som for eksempel politiet. Inddragelsen af samtlige relevante parter sikrer, at alle væsentlige perspektiver dækkes.

4 Identificer og kvalificer kommunens udviklingsområder

Det nationale koncept udpeger en række centrale elementer, som en kommunal handlingsplan bør indeholde. Kommunen bør afdække eget udgangspunkt og forbedringsområder, før skriveprocessen påbegyndes.

4.1 Centrale elementer i en handlingsplan

I det nationale koncept for kommunale handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme findes der inspiration til, hvad en handlingsplan skal indeholde.

Det nationale koncept bygger på to centrale principper:

1. Forebyggelsestrekantens tre indsatsniveauer og bekymringskala
2. En planlægningslogik baseret på et strategisk beslutningsniveau og et udførselsniveau.

Figur 4. Forebyggelsestrekanten.






Det nationale koncept viser, at der i handlingsplanen skal adresseres en række elementer på tværs af det strategiske og udførende niveau med øje for forebyggelsestrekanten og dens indsatsniveauer, herunder generel fore-

byggelse, når der opstår en konkret bekymring, og når det er nødvendigt at handle i forhold til en akut situation.

I sin helhed kan det nationale koncept fungere som en tjekliste, der afdækker, hvor kommunen har eventuelle mangler eller udviklingspotentialer. Både kommuner med og uden handlingsplaner kan ud fra konceptfiguren skabe sig et overblik over, hvilke elementer de har adresseret, og hvilke de med fordel kan arbejde videre med.

Figuren nedenfor viser det nationale koncept for kommunale handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme.

Figur 5. Det nationale koncept

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.		
	Interessenter og samarbejde: Klarhed om både interne interessenter og samarbejdet med eksterne interessenter.		
	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 enkeltsager.	
	Udvikling og beskrivelse af indsatser: Udvikling af indsatser på alle tre indsatsniveauer med beskrivelse af indsatstype, indhold, målgruppe, formål, ansvar, samarbejdspartnere og opfølgning		
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.			
Udførende niveau (beslutning)	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.
	Afdække snitflader og samarbejde til andre områder og aktører Fastlæg hvilke områder og aktører, der er relevant at inddrage i det opbyggende arbejde	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 bekymringssager.	
		Opfølgning Procedure for opfølgning på henvendelser og relevante nøgletal.	
		Opkvalificering af Infohus-medarbejdere Løbende opkvalificering indenfor ekstremisme, forebyggelse og vurdering af bekymringer.	

Du kan læse mere om konceptet i *Det nationale koncept for handlingsplaner til forebyggelse af ekstremisme*, hvor de enkelte elementer i konceptet er beskrevet enkeltvist.

I nedenstående afsnit adresseres de væsentligste fokusområder, aktiviteter og tiltag, der er med til at føre kommunen frem mod en færdig handlingsplan. De seks hovedaktiviteter nedenfor er udvalgt som rammesættende for, at kommunen kan identificere og kvalificere udviklingsområder og mangler i forhold til det nationale koncepts 26 elementer. De seks fokusområder og anbefalede aktiviteter underbygger den efterfølgende udarbejdelse af en grundigt forberedt og veldokumenteret handlingsplan:

1. Formål og vision
2. Organisering
3. Databehov
4. Håndtering af bekymringer
5. Interessenter
6. Indsatser

4.1.1 Formål og vision

For det første er det nødvendigt, at kommunen beslutter sig for, hvad ambitionen for handlingsplanen til forebyggelse af ekstremisme er. Kommunen kan her med fordel arbejde med at kvalificere formål med og vision for handlingsplanen og indsatsen på området generelt. Formål og vision er tæt knyttet til kommunens strategi for forebyggelse i almindelighed.

For at det kan fremgå tydeligt, hvad kommunen ønsker at opnå med handlingsplanen, er det afgørende at drøfte:

- Hvilke målsætninger kommunen har.
- Hvilke indsatsområder der skal prioriteres i indsatsen.
- Hvilken forventning kommunen har til realisering af målsætningerne?



Ved at træffe strategiske valg om vision og konkrete målsætninger kan retningen for kommunens arbejde rammesættes, og der kan følges op på indsatserne. Visionen er kommunens målsætninger for forebyggelse af ekstremisme generelt såvel som kommunens målsætninger for handlingsplanen specifikt. Kommunens vision kan for eksempel være baseret på en overordnet politik på området, der skaber retning for indsatsen. Det er særlig relevant at tænke sammenhæng med andre politikker ind. Hvis kommunen for eksempel har en generel forebyggelsespolitik eller en medborgerskabspolitik, kan disse udgøre et centralt springbræt for arbejdet med visionen for handlingsplanen til forebyggelse af ekstremisme.

Kommunal praksiserfaring

Det er en styrke for en kommunal handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme, at den tænkes sammen med kommunens politikker og visioner på forebyggelsesområdet bredt.

#4. Kobling mellem handlingsplanen og eksisterende politik

Kobling mellem handlingsplanen og medborgerskabspolitik

I en kommune er det blevet besluttet, at handlingsplanen til forebyggelse af ekstremisme skal bygge ovenpå kommunens eksisterende medborgerskabspolitik.

Medborgerskabspolitikken har som vision, at mangfoldighed er en styrke. Det beskrives, at målsætningen om at opbygge en stærk oplevelse af medborgerskab betyder, at sårbarheden overfor radikaliserings og ekstremisme reduceres. På den måde bygger kommunen bro mellem forebyggelse af ekstremisme og det generelle værdisæt, som medborgerskabspolitikken udgør.

Gode råd fra en kommunal projektleder

- Brug tiden på at finde ud af, om handlingsplanen skal skabe retningslinjer for bekymringshåndtering, eller om den i højere grad skal være et strategipapir om kommunens arbejde med forebyggelse generelt.

4.1.2 Organisering

En solid og tydelig organisering af det forebyggende arbejde mod ekstremisme er afgørende for, at den tværgående indsats, som arbejdet med ekstremisme er baseret på, kan fungere. Det gælder både den interne kommunale organisering og det eksterne myndighedssamarbejde på politisk, strategisk og udførende niveau såvel som på alle tre indsatsniveauer, der ofte kræver forskellige tilgange. Formålet er at beskrive rolle- og ansvarsfordelingen mellem funktioner for at sikre, at opgaven ikke bliver personafhængig, og at der er en defineret beredskabsorganisering, som kommunen kan trække på i eventuelle akutte sager.

For at kvalificere kommunens ståsted kan der arbejdes med at besvare følgende spørgsmål:

- Hvem har ansvaret på det politiske niveau i kommunen?
- Hvilke forvaltningschefer har det strategiske ansvar i kommunen?
- Hvilke kernemedarbejdere har det udførende ansvar i forhold til: a) den generelle forebyggelse, b) udredning og håndtering af bekymringer, c) handling i akutte sager?

Hvis der ikke er truffet beslutning i kommunen herom endnu, kan der med fordel skeles til eksisterende fora, herunder hvornår de relevante centerchefer mødes regelmæssigt i andet regi. Fremfor at etablere yderligere mødefora på det udførende niveau er det også særlig vigtigt at afklare, hvordan området varetages på tværs af børne- og ungeområdet og voksenområdet.

"Vi er blevet meget skarpere på snitflader og på vores samarbejde internt og eksternt."

"Få alle niveauer med i organiseringen for at få det til at lykkes."

"Det er afgørende, at direktionen og den politiske ledelse inddrages."

"Det er væsentligt at have den strategiske forankring, der peger opad mod det politiske system og nedad mod det udførende led."

"Det har været meget tydeligt fra start i projektet, at det gælder om at få handlingsplanen indarbejdet i den eksisterende organisation i stedet for at oprette en sideordnet organisation."

Kommunale praktikere

Kommunal praksiserfaring

Den operative organisering omkring forebyggelse af ekstremisme er et centralt element i handlingsplanen. Det handler grundlæggende om ansvars- og rollefordelingen i forhold til de tre formål om generel forebyggelse, håndtering af bekymringer og akutte situationer. Læs mere om to kommuners erfaring herunder.

#5. Organisering i praksis

En praktisk model for organisering

En kommune havde vanskeligt ved at placere deres øverste politiske niveau, fordi de var usikre på, om der var behov for at nedsætte et nyt politisk udvalg.

De valgte derfor at benytte et eksisterende udvalg, der som udgangspunkt ikke behandlede forebyggelse af ekstremisme, men som havde alle de relevante ledere på politisk niveau repræsenteret. Derved undgik kommunen at skulle etablere et nyt politisk udvalg, der – som udgangspunkt – kun skulle drøfte radikaliseringsområdet, der er et relativt lille område i kommunen.

Gode råd fra en kommunal projektleder

- *Benyt eksisterende fora.*
- *Hav tværgående repræsentation fra alle relevante ledere.*

#6. Organisering på det strategiske niveau

En praktisk model for organisering

En kommune havde en klar forståelse af handlingsplanens forankring på politisk og strategisk niveau, men havde svært ved at fastlægge deres organisering, når der var behov for at håndtere konkrete henvendelser og handle i akutte situationer. Efter interne drøftelser på tværs af flere forvaltninger fik kommunen udviklet en praksismodel for deres udførende niveau og nedsatte en koordineringsenhed til at håndtere bekymringer og handle akut.

Kommunen er blevet klogere på snitfladerne i samarbejdet med både interne og eksterne aktører og derigennem på, hvordan de skal prioritere deres indsats. De er samtidig blevet mere operationelle i forhold til at gennemføre indsatser på alle tre indsatsniveauer.

Gode råd fra en kommunal projektleder

- *Hold fast i opgaven.*
- *Fastlæg den interne og eksterne organisering tidligt i processen.*
- *Giv plads til meningsfulde uenigheder.*

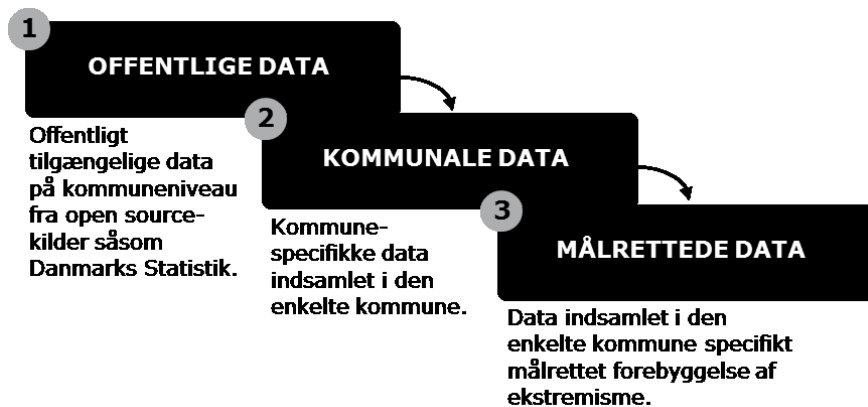
4.1.3 Databehov

Kommunen kan med fordel supplere den kvalitative forståelse af eget udgangspunkt med eksisterende data med relevans for kommunens forebyggelse af ekstremisme. Ved at benytte eksisterende data til at fastlægge sit eget udgangspunkt, kan kommunen opnå et billede af, hvad data på nuværende tidspunkt kan give viden om, og mindst lige så vigtigt, hvad der *ikke* er viden om og derfor eventuelt behov for at indhente data på.

At igangsætte en proces med at benytte data strategisk på ekstremismeområdet kan således give indsigt i indikatorer, hvis udvikling kan give anledning til at kvalificere og målrette indsatser på et tydeligere grundlag. En datadrevet tilgang til området kan være et ambitiøst skridt og vil kræve en yderligere indsats i forlængelse af handlingsplansudviklingen. Samtidig kan det understøtte flere elementer i det nationale koncept, herunder ledelsesinformation, registreringspraksis og sagsflow, opfølgning, dokumentation og evaluering af sager og indsatser.

Arbejdet med data kan med fordel tage udgangspunkt i de tre niveauer, der fremgår af figuren herunder.

Figur 5. Niveauer for brugen af data.



Det første niveau omhandler indsamling af data på kommuneniveau og tager udgangspunkt i datakilder, man som kommune altid vil have adgang til. Det kan for eksempel være data vedrørende beskæftigelse og uddannelse fra Danmarks Statistik og Styrelsen for It og Lærings datavarehus, tryghedsniveauet fra politiets tryghedsindeks, nøgletal om den kommunale integrationsindsats fra Det Nationale Integrationsbarometer eller udsatte boligområder fra Boligsocialt Danmarkskort.

Offentligt tilgængelige data på kommuneniveau vil ikke kunne give en entil-en-sammenhæng mellem de udvalgte indikatorer og radikaliseringsbilledet i kommunen, men det kan bidrage til at afdække, hvad kommunen på nuværende tidspunkt ved, og skabe fundament for en overvejelse af, hvad der yderligere er behov for at vide.

Næste skridt i processen – **det andet niveau** – er at overveje, hvilke data kommunen har adgang til internt for at kunne monitorere radikaliseringen tættere i kommunen. Det kunne for eksempel være tal på fravær og trivsel på skole- og klasseniveau, antal indbyggere i udsatte boligområder, uddannelsesniveau, kriminalitet og lignende.

Hvorfor arbejde med data?

“Det er vigtigt at kunne dokumentere bekymringshenvendelser, og hvad der sker med dem. Det vil ganske enkelt tilføre helt nødvendig viden i forhold til løbende vedligehold af indsatsen på området.”

Kommunal projektleder

“Det gør vi, fordi vi derigennem og med bedre kortlægning vil kunne sætte tidligere og mere målrettet ind på det forebyggende felt.”

Kommunal projektleder

Det tredje niveau omhandler data indsamlet af kommunen selv specifikt til forebyggelse og håndtering af ekstremisme i kommunen. En række kommuner har kun sparsomme eller ingen relevante data på området, mens andre har målrettede data, der blot ikke er bragt i spil på en måde, der understøtter indsatser, beslutninger og prioriteringer. Det kan denne øvelse være med til at justere. Det vil for langt de fleste kommuners vedkommende kræve etablering af en ny registreringspraksis på området.

Data på dette niveau kan indhentes via simpel anonym registrering, hvor eksempelvis antal bekymringshenvendelser til kommunen, og antal konkrete sagsforløb i Infohus Kommune registreres anonymt. Alternativt kan de indhentes via en mere segregeret, men fortsat anonym, registrering, hvor det eksempelvis også noteres, hvor henvendelsen geografisk kommer fra, og hvilket fagområde der henvender sig med bekymringerne. Ofte foregår der desuden en del registrering hos kommunens samarbejdspartner i politiet, som man med fordel kan inddrage i dialogen om værdiskabende dataindsamling.

4.1.4 Kommunal praksiserfaring

Mange kommuner har ikke en fast registreringspraksis på området. Læs mere om en kommunes overvejelser herunder.

#7. En kommunes erfaring med data

Behov for viden

Denne kommune registrerede intet på området og blev under projektet opmærksom på, at der var behov for at følge området tættere ved at foretage en anonym registrering af antal henvendelser til kommunen, og antal henvendelser, der behandles i infohus-samarbejdet. I 2018 ønsker kommunen at gå skridtet videre og begynde at registrere alder, geografisk område og fagområde for alle henvendelser.

Gode råd fra en kommunal projektleder

- Overvej databehovet lokalt.
- Benyt data til at blive klogere på kommunen.
- Benyt data til en tidligere og mere målrettet indsats.

4.1.5 Håndtering af bekymringer

Et af de tre primære formål med at udarbejde en handlingsplan er, at kommunen har etableret en systematisk og effektiv tilgang til at håndtere bekymringshenvendelser.

Generelt kan kommunen stille sig selv følgende spørgsmål for at afklare, hvordan sagsgangen skal være i forbindelse med bekymringshenvendelser:

Hvem gør hvad, og hvad bør registreres hvordan, når:

- En bekymring modtages?
- En bekymring udredes for alvorsgrad?
- En bekymring vurderes i infohus-samarbejdet?
- En indsats vælges i forlængelse af bekymringen?
- En opfølgning på bekymring og/eller indsats iværksættes?
- Sagen afsluttes?



De konkrete henvendelser til Infohus Kommune understøttes af et vurderingsværktøj udviklet af Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme, der sikrer en systematisk udredning, behandling og opfølgning af de indkomne bekymrings-sager om ekstremisme. Det understøtter alt fra indsamling af yderligere information, vurdering af henvendelsen til konkrete anbefalinger i forhold til en eventuel indsats. Det styrker dermed også den måde, hvorpå kommuner på tværs af området arbejder med at håndtere bekymringshenvendelser på.

Det anbefales, at kommunen også forholder sig til, hvad og hvordan der ønskes registreret i forbindelse med håndtering af bekymringshenvendelser. Derudover kan kommunen med fordel arbejde med, hvordan der mest optimalt indenfor den lokale kontekst etableres ét indgangspunkt for henvendelse, for eksempel en funktionspostkasse.

Processen for håndtering af bekymringshenvendelser kan med fordel udarbejdes i et overskueligt actioncard med optegning af sagsflowet.

Kommunal praksiserfaring

Mange kommuner har ikke en fast registreringspraksis på området. Læs mere om en kommunes overvejelser herunder.

#8. Sagsflow

Optegning af sagsflow som metode til overblik

En kommune ønskede et visuelt overblik over kommunens procedure eller arbejdsgang for behandling af bekymringshenvendelser vedrørende radikaliserings og ekstremisme. Kommunen gjorde sig en række overvejelser om, hvordan sagsflowet bedst blev sat op, da de havde en række krav til oversigten, herunder at arbejdsgangsbeskrivelsen både indeholder oplysninger om sagsbehandling af sager med borgere under og over 18 år og oplysninger om, om sagen udvikler sig til at være en forebyggelsessag, myndigheds- eller socialsag eller en politisag. Derudover fremgår det også af sagsflowet, hvordan kommunen løbende registrerer i forbindelse med bekymringen.

Gode råd fra en kommunal projektleder

- Husk at have fokus på arbejdsgange for borgere over og under 18 år. Der vil være stor forskel i håndteringen.
- Tydeliggør, at der er én medarbejder, der skal orienteres om alle sager.
- Vær helt tydelig på, hvordan og i hvilket system hvad registreres.

4.1.6 Interessenter

Forebyggelse af ekstremisme er en tværfaglig udfordring. Det kræver derfor involvering og koordinering af en lang række fagområder i den kommunale forvaltning.

For at sikre, at handlingsplanen får den nødvendige faglige bredde og tyngde, er der behov for at afklare, hvem der er **relevante aktører internt i kommunen** på henholdsvis ledelsesniveau og frontlinjemedarbejderniveau. En kortlægning af de relevante aktører i kommunen er central i forhold til at skabe ejerskab af handlingsplanen bredt og i forhold til at kunne udarbejde ressource- og kompetenceplaner. Kommunen kan stille sig selv følgende spørgsmål:



- Hvilke ledere har ansvaret for handlingsplanen, og hvem ejer risikoen, hvis der opstår en sag?
- Hvilke ledere skal bidrage til udviklingen af handlingsplanen?
- Hvilke ledere skal vide, at handlingsplanen findes?
- Hvilke frontlinjemedarbejdere har en central rolle i forhold til at udvikle og varetage opgaven?
- Hvilke frontlinjemedarbejdere skal have kompetencer til at kunne identificere bekymringer og håndtere disse? Og hvilke medarbejdere skal blot vide, hvem de skal kontakte, hvis de får en bekymring?

Svarene på disse spørgsmål kan hjælpe til at strukturere, hvem der er nøglepersoner på området og derfor skal modtage uddannelse, og hvilke medarbejdergrupper der skal have viden om og kompetencer til at identificere bekymringstegn bredt. Når det er kortlagt, hvem der skal vide hvor meget hos frontlinjepersonalet, bliver det muligt at systematisere, hvordan der skal informeres om handlingsplanen. Her kan der med fordel anvendes eksisterende fora til at informere medarbejderne.

Der kan derudover være en styrke i at kortlægge, hvilke eksterne samarbejdspartnere der kan være relevante for kommunens indsatser på området. Her er **andre myndigheder**, for eksempel politiet, regionspsykiatrien og uddannelsesinstitutioner, relevante aktører. Derudover ligger der også et ofte uudforsket potentiale i forhold til at samarbejde med **civilsamfundet** om forebyggelse af ekstremisme. I mange kommuner er der eksempelvis boligsociale helhedsplaner eller lokale foreninger eller trossamfund, der kan være meget relevante for indsatsen vedrørende den tidlige opbyggende forebyggelse.

Kommunal praksiserfaring

Bred opbakning fra og involvering af aktører er vigtige elementer i en tværfaglig indsats.

#9. Kortlægning af interesser

Kortlægning af relevante aktører for forebyggelsesindsatsen

Ved at kortlægge de interesser, der har relevans for handlingsplanen, fik en kommune øje på en række relevante interesser, de som udgangspunkt ikke samarbejdede med, men som viste sig at være oplagte samarbejdspartnere i en helhedsorienteret forebyggelsesindsats.

Gode råd fra en kommunal projektleder

- Kortlæg interne og eksterne interesser med relevans for forebyggelse af ekstremisme.
- Vurder behovet for at samarbejde fra både eget og interessenternes perspektiv.
- Fastlæg, hvordan et samarbejde kan etableres eller styrkes.

4.1.7 Indsatser

Indsatser er en central del af en solid handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme. Med indsatser forstås kommunens aktiviteter og tiltag, der er forbundet med at forebygge ekstremisme. I handlingsplanen bør fremgå indsatser, der relaterer sig til det opbyggende område, og indsatser, der relaterer sig til det foregribende område, hvor målgruppen er konkrete personer eller grupper i risiko for radikalisering, og hvor der derfor ligger en

Nationalt korps af mentorer og forældrecoaches

Som værktøj til myndighedernes forebyggelse af ekstremisme eksisterer et landsdækkende korps af mentorer og forældrecoaches, der er blevet opbygget siden 2015.

Mentorernes opgave er at arbejde med mennesker, der viser bekymringstegn på radikalisering eller er en del af et ekstremistisk miljø, mens forældrecoaches opgave er at hjælpe forældrene til at understøtte deres barn i at gøre sig fri af ekstremisme.

konkret bekymring. Kommunen kan også gøre sig tanker om, hvorvidt der bør være indsatser, der adresserer kommunens rolle i indgribende sager, der er akutte situationer, og hvor kommunen formentlig spiller en væsentlig rolle i forhold til en eventuel politiindsats.

Læs mere om de tre indsatsniveauer på www.stopekstremisme.dk.

For hver indsats bør følgende fremgå tydeligt:

- ✓ Hvilken type har indsatsen (opbyggende, foregribende, indgribende)?
- ✓ Hvad er formålet med, indholdet af og målgruppen for indsatsen?
- ✓ Hvem er ansvarlig for indsatsen?
- ✓ Hvem er centrale samarbejdspartnere i forbindelse med indsatsen?
- ✓ Hvordan og hvornår følges der op på indsatsen?



Kommunen kan med fordel tænke indsatserne i sammenhæng med øvrige indsatser inden for forebyggelse – især på det opbyggende område. Der vil således være en lang række forebyggende indsatser på skoleområdet, kultur- og fritidsområdet m.m., der vil være relevante for det opbyggende område.

Når der er et samlet overblik over indsatserne, kan kommunen med fordel sikre sig, at der er de nødvendige indsatser på tværs af de tre niveauer.

Kommunal praksiserfaring

Indsatserne er helt centrale elementer i handlingsplanen til forebyggelse af ekstremisme. I boksen nedenfor kan der læses mere om én kommunes erfaring med systematisk at beskrive indsatserne og at arbejde med opfølgning.

#10. Beskrivelse af indsatser

En kommunes erfaring med at beskrive indsatser

En kommune har kortlagt alle relevante indsatser på området og opdelt dem efter det opbyggende, foregribende og indgribende indsatsniveau. Herefter har kommunen konkretiseret deres indsatser via indsatsbeskrivelser, hvor det også indgår, hvem der har ansvar for indsatsen, og hvem de væsentligste samarbejdspartnere i indsatsen er. Indsatserne i handlingsplanen effektueres, evalueres og udarbejdes for et år ad gangen, så de løbende tilpasses de aktuelle udfordringer lokalt i kommunen.

Gode råd fra en kommunal projektleder

- Kortlæg eksisterende indsatser med relevans for området.
- Opdel indsatserne efter indsatsniveau.
- Konkretiser indsatserne ud fra indsatsbeskrivelser.
- Følg op på indsatserne årligt.

5 Udarbejd handlingsplan

Med forudsætningerne på plads kan handlingsplanen til forebyggelse af ekstremisme formuleres.

5.1 Skabelon

Der er i forbindelse med det nationale koncept udarbejdet en skabelon, der kan bruges i skriveprocessen. Skabelonen tager udgangspunkt i, at en kommunal handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme overordnet indeholder tre grundlæggende elementer:

1. Strategi
2. Organisering
3. Indsatser.

Kapitlerne i skabelonen afspejler en bagvedliggende logik, der kobler det strategiske niveau, det udførende niveau og indsatsniveauerne fra forebyggelsestrekanten i det nationale koncept. Under hvert kapitel er der indlagt nogle rammesættende afsnit, der skal sikre, at kommunen kommer omkring elementerne i det nationale koncept i handlingsplanen. Den samlede disposition fremgår herunder.

Strategi

En strategisk ramme for kommunens handlingsplan og indsatser er med til at sikre, at der i praksis arbejdes i den rigtige retning, og at der er sammenhæng mellem det, der siges, og det, der gøres.

De væsentligste hovedtemaer er:

- Centrale definitioner og eventuelt lovgrundlag
- Formålet med handlingsplanen
- Strategiske målsætninger og prioriterede indsatsområder
- Handlingsplanens sammenhæng med kommunens overordnede politikker og andre handlingsplaner eller strategier.
- Tydeliggørelse af det politiske ejerskab og det strategiske såvel som det udførende ansvar
- Opfølgning på handlingsplanens indsatser.

Organisering

Med organisering er der i denne sammenhæng tænkt på at adressere, hvordan medarbejdere og enheder har bestemte roller i den tværgående forebyggelsesindsats, og at tydeliggøre, at der for de fleste kommuners vedkommende vil være forskel på, hvem der indgår, alt efter hvilket indsatsniveau der opereres på.

Skabelon

Der er udarbejdet en fysisk skabelon i Wordformat med konkrete anvisninger til indholdet i hvert afsnit, som kommunen kan udarbejde sin handlingsplan i. Skabelonen findes på www.stopekstremisme.dk.

Hvorfor bruge skabelonen?

"Vi har været rigtig glade for at bruge skabelonen. To steder har vi flyttet rundt på afsnit, så det passer bedre til vores almindelige opsætning, men det har været dejligt at kunne læne sig op ad en samlet oversigt."

Kommunal projektleder

De væsentligste hovedtemaer er:

- Klare roller og ansvar for den foregribende og indgribende indsats
- Internt og eksternt samarbejde
- Flowchart og registreringspraksis
- Opkvalificering af nøglepersoner.

Indsatser

Helt centrale for handlingsplanen er de konkrete indsatser, som kommunen ønsker at iværksætte. Det kan være indsatser, der allerede findes, men som konkretiseres yderligere, eller det kan være nye indsatser, der er kommet til på baggrund af arbejdet med området. Den strategiske rammesætning og tydeliggørelse af organiseringen ovenfor er med til at styrke de konkrete indsatser. Formål, målgruppe og ansvarlig er centrale elementer at få adresseret for hver enkelt indsats.

I handlingsplanen vil det give mening at systematisere kapitlet ud fra de tre indsatsniveauer.

- Opbyggende indsatser
- Foregribende indsatser
- Indgribende indsatser.

Det er ikke afgørende at benytte en bestemt skabelon, når kommunen skal udarbejde en handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme. Flere kommuner har velfungerende handlingsplansskabeloner eller andre former for standardiserede dokumentstrukturer, som de med fordel kan anvende. Det er dog centralt at sikre, at handlingsplanen dækker de emner, der er identificeret i det nationale koncept, fuldt ud. Skabelonen er udarbejdet for at understøtte dette.

5.2 Proces

Flere og flere kommuner har i dag en handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme. Der kan med fordel findes inspiration hos en nabokommune eller eksempelvis en af de andre kommuner i politikredsen. Spørg gerne i infohus-samarbejdet, om det vil være muligt at læse en eller flere af de handlingsplaner, som jeres lokale politikreds finder gode.

Handlingsplanen behøver ikke nødvendigvis være et langt og udførligt udarbejdet dokument. Hvis planen skal have en berettigelse og skal kunne godkendes politisk, hvilket alle erfaringer peger på er vigtigt for, at handlingsplanen har reel værdi, ligger der dog en opgave i at formulere handlingsplanen. Hvis flere er involveret i skriveprocessen – eller selv hvis opgaven ligger hos en enkelt – kan det være en god ide at udarbejde en produktionsplan. I produktionsplanen ekspliciteres det, hvem der udarbejder hvilke afsnit hvornår. Derudover kan godkendelsesprocessen på forvaltningsniveau og politisk niveau ligeledes indgå i planen.

6 Implementer handlingsplan

En handlingsplan får kun den ønskede virkning, hvis den finder anvendelse i praksis. Tænk implementering fra første dag for at opnå størst effekt.

6.1 Principper for god implementering

Handlingsplanen til forebyggelse af ekstremisme kan kun understøtte kommunens opgavevaretagelse på området, hvis den bliver en del af den daglige praksis. Deloitte arbejder med tre principper for god implementering generelt (se figur til højre). Allerede når udviklingen af handlingsplanen påbegyndes med en kortlægning af eget udgangspunkt, arbejdes der med at forstå kommunens udfordringer på området (punkt 1). De bedste forudsætninger for planens liv i organisationen efter udarbejdelse sikres ligeledes fra start gennem den tværfaglige inddragelse og ledelsesmæssige opbakning, der er etableret til udarbejdelse af planen (punkt 2). Bred ledelsesmæssig forankring involverer og engagerer på tværs af fagforvaltninger (punkt 3). Særligt punkt 3 kræver dog også af kommunen, at der handles, efter handlingsplanen er udarbejdet og politisk vedtaget.

6.2 Sådan kommer du i gang

Når der er udarbejdet en færdig handlingsplan, skal den udrulles i kommunen og **anvendes** i den daglige drift. Her vil det være nødvendigt at planlægge selve overgangen, hvilket for eksempel indebærer en plan for, hvilke beslutninger der skal træffes hvornår og af hvem i forbindelse med udrulningen, og en plan for, hvilke aktiviteter der skal gennemføres. Det vil her være nødvendigt at have planlagt formidlings- og opkvalificeringsindsatsen. Disse elementer adresserer alle behovet for **organisatorisk forankring**. Som led i den organisatoriske forankring er det også afgørende, at der afsættes en fast kadence for, hvornår der følges op på handlingsplanen på politisk og strategisk niveau.

Grundet områdets tværgående karakter og behovet for det gode myndighedssamarbejde på tværs skal der i implementeringen af handlingsplanen også fokuseres på, hvilke **eksterne aktører** der skal kende til handlingsplanen. Alt bindes sammen af koordineret og strategisk **kommunikation**, hvor handlingsplanen synliggøres både internt og eksternt.

Figur 6. Deloitte's principper for god implementering

- 1.** Forstå organisationen
Forstå problemet
Forstå brugeren
- 2.** Tænk stort
Start småt
Start nu
- 3.** Involver
Engager
Kommunikér

