

OXFORD RESEARCH 

Evaluering af forebyggende indsats mod rekruttering til ekstremistiske miljøer i udsatte boligområder

November 2020

Indhold

1. Indledning	1
1.1 Formålet med evalueringen	1
1.2 Evalueringens hovedkonklusioner	2
2. Beskrivelse af modellen	4
3. Implementering og anvendelse af modellen	6
3.1 Etablering af et tværfagligt samarbejde	6
3.2 Identifikation af boligområdets ressourcer og udfordringer	7
3.3 Identificér og vurder behov	7
3.4 Igangsat indsatser	9
4. Udbytte af modellen	10
4.1 Samarbejde og videndeling på tværs	10
4.2 Fokus på ressourcer	11
4.3 Fælles ramme og fælles sprog	13
3.5 Øget systematik i arbejdsgange og inddragelse	13
5. Perspektiver på kommende kommuners anvendelse af modellen	15
5.1 Opmærksomhedspunkter i nye kommuner	15

1. Indledning

Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme under Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) har givet en række kommuner økonomisk støtte til udvikling af den forebyggende indsats mod rekruttering til ekstremistiske miljøer i kommunens udsatte boligområder. Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme har i den forbindelse udarbejdet en model i samarbejde med Rambøll Management Consulting, som kommunerne bruger som værktøj i deres forebyggende arbejde.

Formålet med initiativet er at forebygge, at kriminelle personer søger over til ekstremistiske miljøer (cross-overs), herunder med et fokus på personer i randgruppen af bander og kriminelle miljøer. Samtidig har initiativet en tidlig, familierettet bekymringsvinkel, hvor fokus er på at forebygge, at yngre søskende til radikaliserede personer tiltrækkes af ekstremistiske holdninger, retorik og adfærd. Initiativet skal sikre, at kommunerne indgår i et systematisk og struktureret samarbejde med det boligsociale område samt andre lokale aktører, såsom lokalpoliti, civilsamfund mv., hvor de i fællesskab danner et overblik over målgrupper i deres boligområder, samtidig med at de understøttes i at identificere indsatser målrettet både kriminelle personer i risiko for radikalisering og yngre søskende til radikaliserede personer.

Projektet er et udviklings- og afprøvningsprojekt, hvor kommunerne afprøver og videreudvikler følgende:

- En koordineret identifikation af indsatsens målgrupper i udsatte boligområder.
- En kortlægning af ressourcer og udfordringer i udsatte boligområder, som kan være med til at styrke indsatsen i området ved at skabe en systematisk viden om, hvilke ressourcer der kan støtte forebyggelsen, og hvilke udfordringer forebyggelsen skal adressere.
- En tværsektoriel samarbejdsmodel, der rammesætter et samarbejde mellem alle sektorer i forebyggelsen med særligt udsatte boligområder som omdrejningspunkt. Modellen har til formål at facilitere et løsningsfokuseret samarbejde mellem aktørerne, der understøtter implementeringen af værktøj og samarbejdsmodel (omfatter både myndigheder, civilaktører og boligsociale aktører).
- En helhedsorienteret indsatsmodel, som støtter kommunerne i at koble deres indsatser til at forebygge dels cross-over af personer i kriminelle miljøer til ekstremistiske miljøer, dels radikalisering af de yngre søskende til personerne i disse miljøer.

I projektet har Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme og Rambøll Management Consulting ydet implementeringsstøtte, undervisning og faglig støtte samt gennemført faglige temadage med udvalgte eksperter.

1.1 Formålet med evalueringen

Evalueringen er gennemført i perioden 2018-2020 og er en slutevaluering. Formålet med evalueringen har været:

- At afdække, hvordan modellen anvendes og implementeres
- At afdække, hvilket udbytte man får ud af arbejdet med modellen
- At afdække, hvad der hæmmer og fremmer arbejdet med modellen

- At afdække modellens potentiale/udbredelse til andre kommuner.

Evalueringen baserer sig primært på data og viden fra de kommuner, der har anvendt modellen i anden runde (2019-2020): Aalborg Kommune og partnerskabet Gladsaxe, Herlev og Ballerup Kommune. Sekundært inddrages perspektiver og uddrag fra evalueringen af første runde (2018-2019) med kommunerne Helsingør, København og Brøndby. Evalueringens samlede datagrundlag er:

- Casebesøg for hver af de deltagende kommuner/partnerskabsprojektet. Casestudiet består af følgende aktiviteter:
 - Interview med kommunal, tværgående koordinator
 - Gruppeinterview med tværfaglige teams (fx de gennemgående medlemmer)
 - Interviews med repræsentanter fra den tværgående ledergruppe, herunder boligsocialt niveau
 - Interviews med repræsentanter for øvrige samarbejdsaktører.
- Baseline og midtvejsinterviews med kommunal, tværgående koordinator.
- Herudover inddrager Oxford Research dokumentation indhentet af Rambøll, fx parathedsanalyse og implementeringsnotater samt referater fra aktiviteter afholdt hos Rambøll.

1.2 Evalueringens hovedkonklusioner

Evalueringen viser, at alle kommuner har anvendt modellen med stor tilfredshed og udbytte. Dette gælder særligt de kommuner, der har været igennem anden runde, hvor modellen er blevet tilpasset og er væsentlig mere handlingsanvisende og praksisorienteret.

Alle kommuner har etableret et kerneteam og har været igennem de konkrete faser, som modellen indeholder. Der er dog forskelle i kommunernes oversættelse af modellen til praksis. For nogle kommuner er det lykkedes at opbygge velfungerende, tværfaglige samarbejder og sikre en gennemgribende inddragelse af boligsociale aktører og øvrige relevante aktører og borgere i kortlægningen, analysen og planlægningen af indsatser.

Andre kommuner har været igennem trinene, men arbejder i en mindre kreds og har kun i mindre grad inddraget relevante samarbejdspartnere og ressourcepersoner i kortlægning, analyse og planlægning af indsatser. Dette vurderes dels at være udtryk for, at kommunerne oplever problemets omfang forskelligt, dels at der har været en gennemgribende personaleudskiftning på området, og endelig at kompetente projektledere med solid ledelsesopbakning formår at få det største udbytte og komme længere i implementeringen af modellen.

Evalueringen viser, at kommunerne har lavet lokale tilpasninger og oversættelser i anvendelsen af modellen, særligt omkring etableringen af det tværfaglige kerneteam, i inddragelsen af relevante samarbejdspartnere og aktører fra boligområdet og i fremgangsmåden ved kortlægningen og identifikationen af hhv. ressourcer og udfordringer i området.

Kommunerne er overordnet set tilfredse med at arbejde med modellen, og der er bred enighed om, at modellen er anvendelig og giver et udbytte i den kriminalpræventive indsats. Ser man på tværs af erfaringerne fra kommunerne, er der særligt fire emner, der fremhæves som et positivt udbytte af

arbejdet med samarbejdsmodellen og underliggende værktøj. Det drejer sig om a) øget samarbejde og vidensdeling på tværs, b) styrkelse af en ressourcebaseret tilgang på området, c) opbygning af et fælles sprog og en fælles ramme for tværfagligt samarbejde og d) systematik i arbejdsgange og i inddragelsen af samarbejdspartnere.

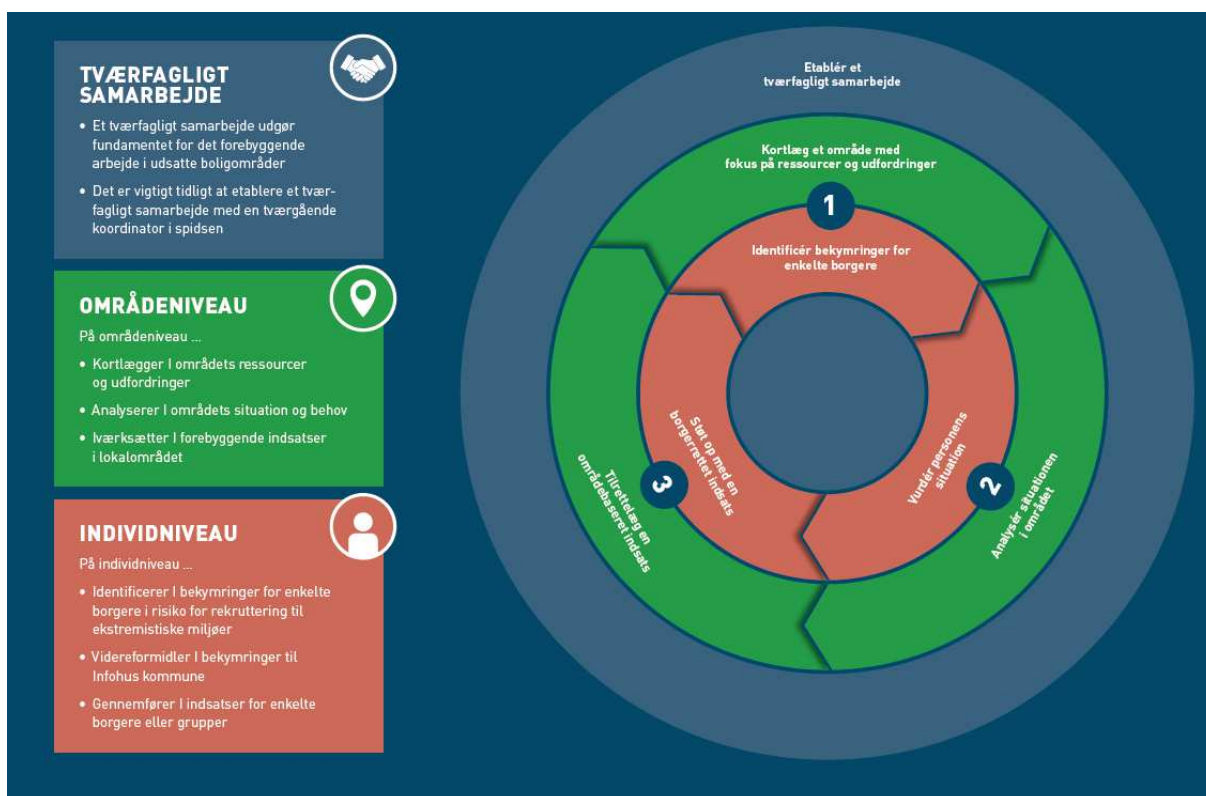
2. Beskrivelse af modellen

Modellen til forebyggende indsats mod rekruttering til ekstremistiske miljøer i udsatte boligområder er et værktøj og en samarbejdsmodel, som kommunerne kan benytte. Da projektet har karakter af at være et udviklingsprojekt, har modellen gennemgået en række tilpasninger og justeringer med afsæt i de erfaringer, som de første tre kommuner havde med implementeringen. I anden runde har modellen været anvendt i fire kommuner.

Modellen består i sin færdigudviklede version af fire trin, som illustreres i figuren nedenfor.

1. Etablering af tværfagligt samarbejde
2. Kortlægning af et område med fokus på ressourcer og udfordringer samt identifikation af bekymringer for grupper eller enkelte borgere
3. Analyse af situationen i området og vurdering af identificerede gruppers og personers situation
4. Tilrettelæggelse af en områdebaseret indsats og opfølgning med en gruppe- og borgerrettet indsats.

Figur 1.1: Modellen



Etablér et tværfagligt samarbejde

I første omgang skal kommunerne etablere et tværfagligt samarbejde. For at sikre en tydelig koordinering af samarbejdet skal kommunerne derfor udpege en eller to personer, som kan varetage rollen som tværgående koordinator. Den tværgående koordinator har ansvaret for at sammensætte et

tværfagligt team samt for at agere bindeled mellem de forskellige aktører i det tværfaglige samarbejde. Kernteamet skal have et helhedsorienteret blik for, hvordan man med afsæt i teammedlemmernes fagligheder og arbejdsområder kan udveksle viden, der er relevant for det forebyggende arbejde. For at sikre en løbende udveksling af viden skal kernteamet afholde tværfaglige møder jævnligt.

Kortlæg et område med fokus på ressourcer og udfordringer

Det tværfaglige team skal kortlægge områdets ressourcer og udfordringer. Det anbefales, at kernteamet videndeler med hinanden om, hvilke ressourcer og udfordringer der gør sig gældende i området. På baggrund af denne viden indkaldes relevante aktører såsom frivillige, områdets beboere, boligsociale medarbejdere, medarbejdere i klubber osv. til et områdemøde, hvor kortlægningsarbejdet drøftes og udføres i fællesskab. Områdekortlægningen kan visualiseres som et områdekort, hvor risikozoner, bekymrende grupperinger og lokale ressourcer fremgår.

Analysér og vurder behov

På baggrund af de identificerede ressourcer og udfordringer skal det tværfaglige team beslutte, hvilke ressourcepersoner/organisationer der skal inddrages i det videre arbejde i området. Det tværfaglige team skal i samarbejde med ressourcepersonerne analysere og vurdere de behov, der gør sig gældende på både område- og gruppeniveau. Det handler altså om at identificere grupper, der skaber udfordringer, samt om at drøfte, hvordan disse udfordringer kan håndteres.

Tilrettelæg og målret indsatser

På baggrund af kortlægningsarbejdet samt analyse og vurdering af behov skal der igangsættes målrettede indsatser for at afhjælpe udfordringerne. Indsatserne kan enten være rettet mod området generelt, mod specifikke grupperinger eller være helhedsorienterede indsatser målrettet enkeltpersoner. Det anbefales, at kernteamet igangsætter indsatser i fællesskab med lokale aktører og ressourcepersoner, som kender området og dets beboere.

3. Implementering og anvendelse af modellen

Formålet med det følgende kapitel er at belyse, hvordan kommunerne har implementeret og brugt modellen i praksis. De enkelte kommuner har skullet implementere modellen med afsæt i deres kommunale organisering og lokale forebyggelsesarbejde.

Evalueringen viser, at alle kommuner har anvendt modellen, etableret et kerneteam og været igennem de konkrete faser, som modellen indeholder. Der er dog forskelle i kommunernes oversættelse af modellen til praksis. Nogle har mange veletablerede, tværfaglige samarbejdspartnere og sikrer en gennemgribende inddragelse af boligsociale aktører og øvrige relevante aktører og borgere i kortlægningen, analysen og planlægningen af indsatser. Andre har været igennem trinene, men arbejder i en mindre kreds og har kun i mindre grad inddraget samarbejdspartnere og ressourcepersoner i kortlægning, analyse og planlægning af indsatser. Dette vurderes både at være udtryk for, at kommunerne oplever problemernes omfang forskelligt, og også for, at kommuner med kompetente projektledere med solid ledelsesopbakning formår at komme længere i implementeringen af modellen. Desuden har der i enkelte af kommunerne været en så omfattende personaleudskiftning, at det har hæmmet implementeringen af modellen.

Evalueringen viser, at kommunerne har lavet lokale tilpasninger og oversættelser i anvendelsen af modellen. De lighedspunkter og forskelligheder i kommunernes anvendelse af modellen beskrives i det følgende.

3.1 Etablering af et tværfagligt samarbejde

Implementeringen af modellen starter med, at kommunen nedsætter et tværfagligt kerneteam. Teamet har til opgave at facilitere og koordinere trinene i modellen. De fleste kommuner tager afsæt i et allerede eksisterende samarbejde og etablerer et tværfagligt team, hvor SSP og en repræsentant fra politiet er med, samt en kommunal koordinator, der i visse situationer er SSP. Derudover har kommunerne valgt at inddrage enkelte andre aktører i selve kerneteamet, såsom en netværkskoordinator og en medarbejder fra den boligsociale indsats. Sidstnævnte er dog ikke til stede, når der drøftes sager på individniveau.

Størstedelen af kommunerne har organiseret sig i et smalt, tværfagligt kerneteam med faste mødefrekvenser. Hensigten med det smalle team er for det første at sikre fremdrift i projektet og sikre, at de personer, der deltager i de faste møder, rent faktisk også har et udbytte af møderne. For det andet har det været nødvendigt at holde teamet smalt for at kunne behandle følsomme personoplysninger, som ikke må deles med fx boligselskaber eller andre eksterne samarbejdspartnere.

Det tværfaglige kerneteam har til opgave at inddrage en bredere mængde af samarbejdspartnere i arbejdet med modellen; en såkaldt samarbejdsmodel. Her kan kerneteamet inddrage relevante aktører i kortlægningen af ressourcer og udfordringer i området og de grupperinger, der er i området. Det kan være aktører fra andre forvaltninger, fx skoleområdet, samt boligsociale aktører, repræsentanter fra civilsamfundet og eventuelt boligområdets egne beboere.

3.2 Identifikation af boligområdets ressourcer og udfordringer

I modellens 1. fase jf. figur 1.1 skal det tværfaglige kerne team med inddragelse af relevante samarbejdspartnere identificere og kortlægge de ressourcer og udfordringer, som de vurderer, at der er i boligområdet.

Kommunerne har valgt lidt forskellige tilgange til kortlægningen. Nogle har brugt den tilgang, som modellen lægger op til, hvor der først identificeres ressourcer i området og dernæst udfordringer. Her har kommunerne kortlagt ressourcerne i samarbejde med relevante aktører og beboere ved et områdemøde. Det er enten gjort ved at banke på døre og foretage kvalitative interviews med beboerne samt facilitere tryghedsvandring – og på baggrund heraf udarbejde et områdekort – eller gennem spørgeskemaer til beboere, der lægges ud på boligområdets facebookside.

Andre kommuner har valgt en tilgang til kortlægning, hvor man identificerer områdets ressourcer og udfordringer samtidig. Det har man gjort ved i første omgang at afholde et internt kortlægningsmøde for kerne teamet, hvorunder sårbare emner kunne drøftes. Efterfølgende er der blevet afholdt et kortlægningsmøde i samarbejde med eksterne aktører, hvor mere generelle emner blev drøftet. Kommunerne giver udtryk for, at det har været nødvendigt at afholde et kortlægningsmøde med interne aktører, så de har kunnet udveksle informationer uden at bryde persondataloven. Det har givet møder i to spor, et i kommunalt regi eller i regi af infohuse og et med deltagelse af andre aktører, herunder boligsociale indsatser. Det kan på papiret virke besværligt, men i praksis har det ikke givet problemer, da SSP-konsulenterne i indsatsen i forvejen er vant til at samarbejde bredt, men kun dele persondata i henhold til lovgivningen. De boligsociale aktører, der er involveret i samarbejderne, har udvist fuld forståelse for, at ikke alle oplysninger kan deles.

En af kommunerne har valgt at kortlægge ressourcer og udfordringer ved at facilitere kortlægningsworkshops. Kortlægningsworkshopperne blev afholdt over to omgange. I første omgang blev der afholdt en kortlægningsworkshop, hvor kerne teamet og andre fagpersoner identificerede og opsøgte ressourcer i området. Disse ressourcepersoner blev efterfølgende inviteret til en kortlægningsworkshop, hvor ressourcer og udfordringer blev diskuteret i små grupper. Under workshoppen blev modellen brugt som værktøj til at facilitere diskussionerne.

3.3 Identificér og vurdér behov

Modellen har fokus på flere målgrupper i identifikationen af et indgribende og forebyggende behov.

Som det fremgår af figuren, arbejder modellen med en langt bredere målgruppe end blot borgere i risiko for ekstremisme. Modellen skal overordnet set benyttes til forebyggelse af ekstremisme og



radikaliserings, men det overordnede fokus er på forebyggelse i bred forstand. Som det fremgår af figuren, kan modellen altså benyttes på børn, unge og familier samt på gruppe- eller individniveau.

Når de forskellige kommuner udtaler sig om deres arbejde med modellens andet trin jf. figur 1.1, altså hvor man analyserer og vurderer de behov, der gør sig gældende i boligområderne, kommer det til udtryk, at indsatsens målgruppe er forskellig fra kommune til kommune.

Overordnet set har alle kommunerne fokus på unge borgere med en gadeorienteret livsstil. Det er dog forskelligt, hvem denne gruppe udgøres af. Bandepartnerskabskommunerne har primært fokus på unge borgere med en gadeorienteret livsstil, da de grundet bandekonflikten i kommunerne netop oplever, at det er denne målgruppe, som udgør en udfordring i boligområdet. Bandepartnerskabskommunerne har desuden fokus på familier med anden etnisk baggrund end dansk, da de oplever et behov for oplysning om negativ social kontrol og æresrelaterede konflikter i området. En anden kommune har ligeledes haft fokus på unge, dog ikke bander, men derimod en gruppe nytilkomne unge flygtninge og indvandrere, som muligvis indgår i kriminelle aktiviteter. Denne kommune har desuden fokus på nytilkomne familier, som har udtrykt frygt for anbringelse af deres børn og dermed har brug for oplysning om dansk lovgivning på området.

Fælles for kommunerne er, at de alle benytter modellen på gruppe- og områdeniveau fremfor på individniveau. Bekymringer for individer håndteres i det lokale infohussamarbejde. Der er eksempler på, at arbejdet med modellen har været med til at få nogle problemstillinger frem på individniveau, som efterfølgende er blevet håndteret i infohuset. Der har været tilfælde med salg af stoffer og også tilfælde med bekymringshenvendelser om ekstremisme.

I to af de kommuner, som deltog i første afprøvningsrunde, var der såvel et individ- som et områdeniveau. Dog viste det sig svært at bruge modellen til arbejdet på individniveau. Det skyldtes primært, at det lovgivningsmæssigt er forbudt at udveksle informationer på individniveau mellem myndighed og boligområde.

Blandt kommunerne i anden runde har der derfor næsten udelukkende været fokus på at analysere og vurdere behov i området samt på at igangsætte indsatser på områdeniveau. En projektleder sætter ord på, hvorfor de har fravalgt individdelen.

Vi har fravalgt individdelen af modellen, fordi man allerede har arbejdet en del med det i kommunen og til dels pga. deling af information, som vi ikke må dele, og derfor har vi haft fokus på grupper og problematikker i områder. Alle har været med til at pege på de udfordringer, de ser, for vi ved godt, at hvis vi skal have civilsamfundet med, skal det være udfordringer, civilsamfundet selv har ejerskab til, og som kan se udfordringerne. Det har været vigtigt at lave den identifikation (kommunal projektleder).

Ved at have fokus på områdeniveau har både kommune, politi, civilsamfund og borgere kunnet se en mening med at indgå i samarbejdet. Samtidig er formålet med samarbejdet drejet i retning af tryghed og trivsel, fremfor på at have fokus på de foregribende og indgribende indsatser. Det betyder imidlertid ikke, at det lokale samarbejde ikke også munder ud i indsatser målrettet personer i risiko for radikaliserings eller personer i ekstremistiske miljøer. Indsatserne involverer bare en mere snæver aktørkreds, såsom SSP og lokalpolitiet.

3.4 Igangsat indsatser

I modellens 3. fase jf. figur 1.1 skal det tværfaglige kernteam igangsætte indsatser i samarbejde med lokale ressourcer og andre relevante aktører. Da kommunerne som tidligere nævnt har haft fokus på gruppe- og områdeniveau, har de igangsatte indsatser ligeledes været opbyggende indsatser på område- og gruppeniveau, med henblik på at sikre tryghed og trivsel i områderne. Der er dog nogle foregribende indsatser, der er under udvikling, hvor formålet er at identificere familier eller enkeltpersoner, som er i risiko for radikaliserings. Nedenfor eksemplificeres to forebyggende indsatser.

Fædregruppen

En af de opbyggende indsatser, der er igangsat som led i arbejdet med modellen, er fædregruppen. Kommunens borgere har selv, under en medborgerskabsdag, efterspurgt hjælp til at starte en fædregruppe. Hvad fædregruppen kan og skal bruges til, er en igangværende proces. Da et medlem af kernteamet bliver spurgt, hvad fædregruppen kan bruges til, svarer han følgende:

Det kommer egentlig lidt an på, hvad de gerne vil. En af fædrene kan lide natteravsarbejdet, og hvis det er det, de vil, kan det være en dialogskabende virkning. En af udfordringerne er, at unge hænger ud og er utryghedsskabende, så det kunne de for eksempel hjælpe med (kommunal projektleder).

Fædregruppen er altså et eksempel på en indsats, som sideløbende med arbejdet med modellens andre faser er blevet igangsat og fortsat er under udvikling. Det fremgår af medlemmet af kernteamet, at indsatsen kan have en dialogskabende virkning og skabe tryghed i boligområdet. Dermed kan fædregruppen være en modstandskraft mod udvikling af risikoadfærd, hvilket netop er formålet med opbyggende indsatser.

De blå mænd

Et eksempel på en forebyggende indsats, som er igangsat med henblik på at kunne opspore individer, der er i risiko for radikaliserings, er opkvalificeringsseminaret for de blå mænd. I en af kommunerne er der blevet identificeret enkeltpersoner, som man har en mistanke om begår sig i ekstremistiske miljøer. Kommunen er sideløbende blevet opmærksom på, at viceværterne og gårdmændene har en del viden om, hvad der rører sig i boligområdet. Et medlem af kernteamet udtaler følgende:

Det er tit viceværterne, som er ret tætte på beboerne. Der tænker jeg, at det er vigtigt, at viceværterne og gårdmændene ved, hvor de skal henvende sig, for gårdmændene har rigtig meget viden og kender alle beboerne. I dag ved de måske ikke, hvor de skal henvende sig, eller hvornår de skal være bekymrede. Det samme gælder beboerne, så de tillidsfulde fora er rigtig, rigtig vigtige. Det er det, vi prøver på (kommunal projektleder).

Kommunen har altså identificeret, at de blå mænd er en ressource, der kan bidrage med relevant viden om grupper eller enkeltpersoner, som er i risiko for radikaliserings, således at risikoadfærd kan inddæmme. Opdagelsen af de blå mænd som en ressource er udsprunget af analyse- og vurderingsarbejdet, hvor man er blevet opmærksom på boliger, hvor der muligvis foregår radikaliserings. Kommunen har derfor planlagt et opkvalificeringsseminar for de blå mænd, således at de er kvalificerede til at videndele med kommunen.

4. Udbytte af modellen

Kommunerne er overordnet set tilfredse med at arbejde med modellen, og der er bred enighed om, at modellen er anvendelig og giver et udbytte i den kriminalpræventive indsats. Ser man på tværs af erfaringerne fra kommunerne, er der særligt fire områder, der fremhæves som et positivt udbytte af arbejdet med samarbejdsmodellen og det underliggende værktøj. De beskrives i det følgende kapitel.

4.1 Samarbejde og videndeling på tværs

Modellen har understøttet samarbejde på tværs på to måder. For det første har kortlægningen betydet, at kommunerne har fået øjnene op for nye samarbejdspartnere, ligesom øvrige aktører har fået øjnene op for kommunen som samarbejdspartner. Det er der eksempler på fra alle kommuner.

Vi kiggede på ressourcerne i boligområdet i forhold til, hvad vi har i øvrige boligområder i kommunen, men altså ikke er repræsenteret i det konkrete boligområde, vi kortlagde. Vi gik ud og havde dialog med aktørerne for at finde ud af, hvad de kunne tænke sig, når de var med til workshoppen. Vi skulle ikke kun hive viden ud af dem, de skulle være med ind over indholdet. Dem, vi interviewede, pegede på, at de havde brug for at få kendskab til hinanden og os. Vi afholdt workshop og talte om ressourcer og udfordringer. Der blev lavet konkrete aftaler, som rækker langt ud over det kommunale regi (kommunal projektleder).

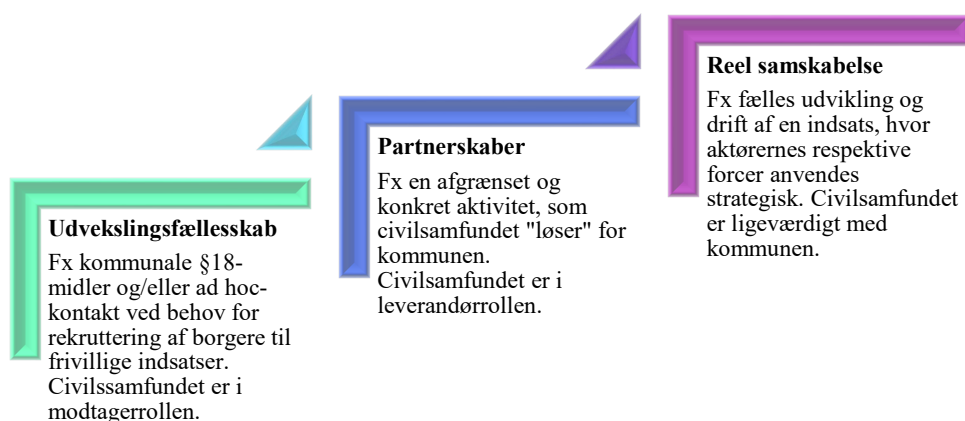
For det andet har modellens værktøj og de indsatser, der udmøntes af modellen, givet de relevante aktører et andet syn på hinanden, og de har fået et mere struktureret samarbejde. Det har øget vidensniveauet hos såvel kommunen som de øvrige samarbejdspartnere.

Det, vi har lært af værktøjet, er også, at når man så sidder med det her netværksskort, så finder man ud af den sammenhæng, som man ikke har kunnet se før. Vi har ikke fundet nogle nye ting endnu. Det nye i det er, at jeg er begyndt at se tingene fra boligårdens side af, og de er begyndt at se det fra vores side af. (kommunal projektleder).

Samarbejdsrelationerne er således både blevet bredere og dybere. Der er skabt et ejerskab om arbejdet hos såvel kommune som hos civilsamfundsaktørerne. Informanterne nævner det som en stor fordel i det forebyggende arbejde. Der er simpelthen en større udveksling af viden på tværs af aktører, både internt blandt kommunale aktører og i kommunens samarbejde med eksterne aktører.

Det, der fremhæves af informanterne, er, at det ikke er et samarbejde på kommunens eller politiets præmisser, men et samarbejde, hvor alle aktører får noget ud af det. Selvom det ofte er ambitionen, når kommune og civilsamfund samarbejder, er det sjældent, at det lykkes at få reelt samskabende projekter (jf. figur 4.1 nedenfor) til at fungere. Ofte ender et samarbejde mellem kommune og civilsamfund med enten at forfølge en kommunal agenda og logik eller civilsamfundets agenda og logik.

Figur 4.1: Samskabende projekter



I de kommuner, hvor der er opnået reel samskabelse, er der skabt en situation, hvor alle aktører har et udbytte af det fælles arbejde. Modellen har fra starten haft som målsætning at skabe et tværfagligt samarbejde om at systematisere og koordinere det forebyggende arbejde i indsatsområderne. Det er i høj grad lykkedes at nå i mål med den målsætning. Evalueringen viser, at det er en af modellens store styrker.

4.2 Fokus på ressourcer

Samarbejdsmodellen lægger op til, at der er fokus på ressourcer og udfordringer i de områder, der arbejdes med. Mens kommunerne og de øvrige aktører har haft et naturligt fokus på udfordringer, er ressourcetilgangen i flere tilfælde ny for de aktører, der er involveret.

Det store fokus på ressourcer har givet kommunerne et udbytte på flere fronter. For det første har kommunerne fået øjnene op for nye aktører, de kan samarbejde med. Det kan være lokale, ressourcestærke beboere eller foreninger og institutioner. I en af kommunerne har man eksempelvis fået øjnene op for en moské, man er begyndt at samarbejde om forebyggelse med. Jo flere aktører, der indgår i det forebyggende arbejde, jo mere viden om området og målgruppen kan kerneteamet og SSP opnå. Det har ifølge informanterne givet et stort udbytte.

I forhold til ressourcer har vi fundet ud af, at der er mange etniske foreninger i området. De har selv henvendt sig på grund af udfordringerne og spurgt, hvordan de kunne hjælpe (tryghedskonsulent).

For det andet har ressourcerne i nogle tilfælde vist sig at kunne anvendes direkte på nogle af de udfordringer, der er i de boligområder, indsatsen kører i. Nogle af de foreninger, der er til stede i områderne, og som er blevet aktiveret gennem kortlægningen af ressourcer, har kunnet gå direkte ind og understøtte tryghedsskabende og forebyggende indsatser.

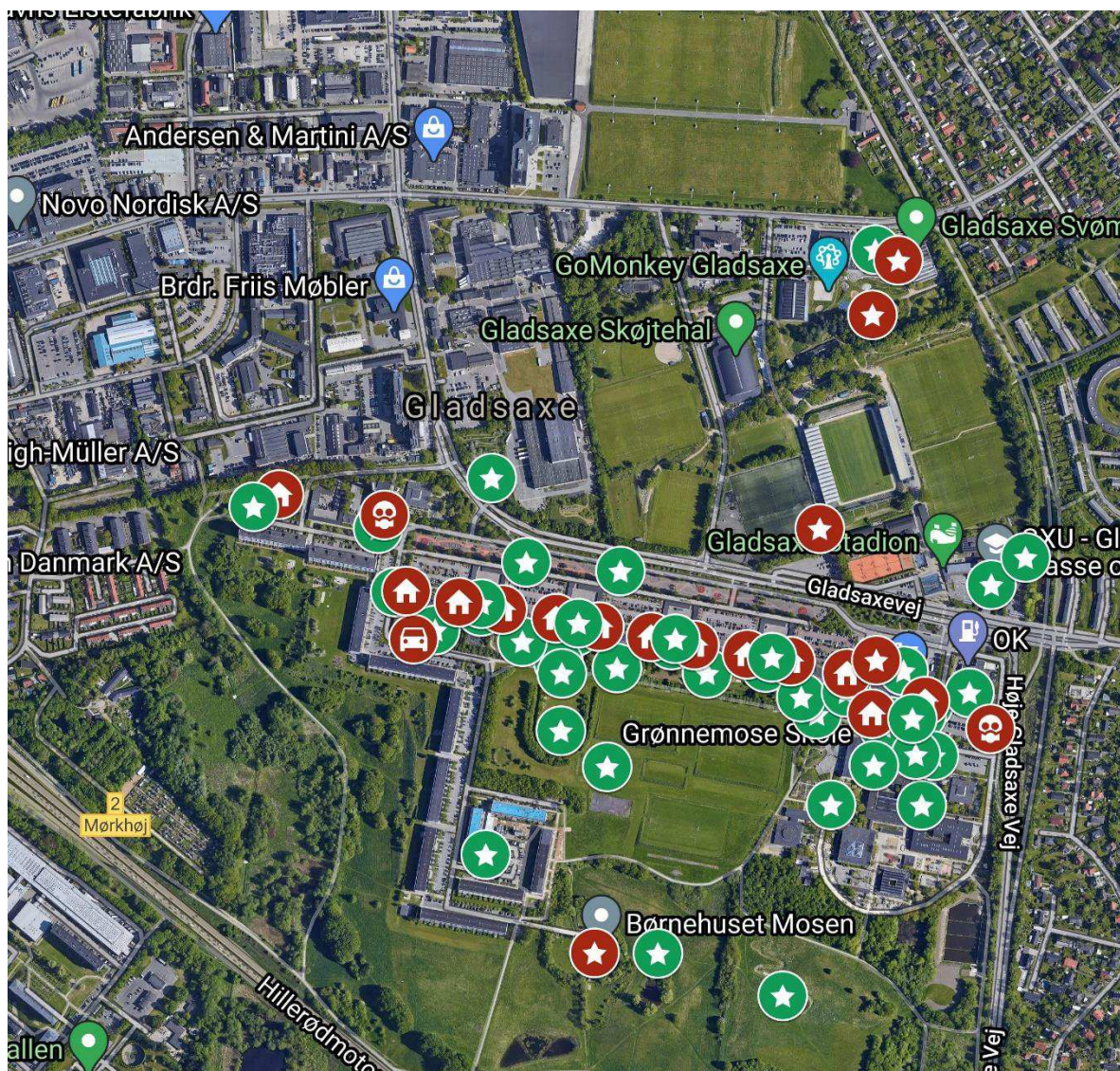
En af fædrene i området var meget sur over, at han ikke kunne bo i fred, og det kom han og klagede over på boligkontoret. Han ville have et vagtværn. Vi talte med ham og så ham som en ressourcestærk beboer. I stedet for en utilfreds beboer fik vi en beboer, der hjælper de unge ind i positive fællesskaber. Han taler nu med de unge om uddannelsesvalg og har samarbejde mellem ham og pædagogen i klubben. Så han kom i ungdomsklubben og fik en relation til de unge, som han nu har lyst til at gøre en positiv forskel for (boligsocial medarbejder).

Citatet ovenfor er et rigtigt godt eksempel på, hvordan samarbejdsmodellen har været med til at understøtte et ressourcefokus i det forebyggende arbejde.

Modellen har et fokus på såvel ressourcer som udfordringer. Ved at have fokus på begge dele samtidig har kommunerne fået et overblik, der har givet mulighed for at koble ressourcer og udfordringer.

På kortet nedenfor fra Gladsaxe Kommune har kommunen kortlagt udfordringer og ressourcer og illustreret det på kortet. De grønne ikoner med en stjerne i viser, hvor der er ressourcer til stede. Det kan være en fysisk ressource som en legeplads eller en social ressource som et gospelkor. De røde ikoner viser, hvor der er udfordringer til stede. Det kan være utryghedsskabende grupperinger eller kriminelle handlinger.

Figur 4.2: Gladsaxe Kommune: ressourcer og udfordringer i boligområde



Hvor kortet giver et geografisk overblik over ressourcer og udfordringer, arbejder kommunerne også ud fra at kunne koble ressourcer og udfordringer ud fra deres indhold og karakter.

4.3 Fælles ramme og fælles sprog

Flere fremhæver, at arbejdet med modellen har givet en fælles referenceramme og et fællessprog. Aktørerne omkring modellen har forskellige faglige baggrunde og perspektiver på indsatsen, og med anvendelsen af modellen har kommunens koordinator sammen med øvrige forvaltninger, boligområde, civilsamfund og politi fået en fælles ramme og et fælles sprog omkring begreber, metoder og tilgange.

Jeg synes, at vi jo har forskellige fagligheder, og projektet gør, at vi får et fællessprog med fælles metoder og en fælles ramme omkring, hvad mener vi, når vi siger noget, fx ressourcer. Det er blevet mere klart nu, hvor vi har fået begreber og metoder, som skaber et fællessprog (kommunal projektleder).

En kommune fremhæver endvidere, at den har kunnet bruge modellen som et praksisorienteret add on til en i forvejen velfungerende samarbejdsmodel, hvor kommune, netværkskoordinatorer og politi allerede havde opbygget et veletableret fælles sprog og en fælles faglig tilgang til forebyggelsen.

Vi har noget, der fungerer godt, så det var godt at få noget add on, som vi kan bruge mere til at handle på. Det er mere dynamisk på en eller anden måde (kommunal leder).

En lederrepræsentant fra politiet siger, at måden at arbejde med systematisk kortlægning og analyse på, ligger naturligt i tråd med måden, hvorpå politiet arbejder med efterforskning, så den spiller godt ind i det politifaglige arbejde. Her bruger man dog andre ord for det samme, så repræsentanten fremhæver det som positivt, at kommunen i sin koordinering og sammenkædning af arbejdet kan give det et fælles sprog. Med det fælles sprog forstår man hinanden bedre på tværs, og man opnår nogle fælles terminologier og forståelser af begreber.

En kommune, der ikke er nået så langt i implementeringen af modellen som de øvrige kommuner, italesætter, at man stadig mangler at opbygge et fællessprog. Her italesætter man, at det fælles sprog skal give mening i samarbejdet med de boligsociale medarbejdere og øvrige aktører i boligområderne, og at man som kommune skal passe på med at opbygge et sprogbrug, der ikke giver mening for området.

4.4 Øget systematik i arbejdsgange og inddragelse

Anvendelsen af modellen har entydigt givet kommunerne en øget systematik i koordinering og de konkrete arbejdsgange og mødestrukturer, som ligger implicit i arbejdet med den.

Meget af det vi gør nu, gjorde vi i forvejen. Men projektet her [anvendelsen af modellen] har støttet op om det, og det er blevet lettere at koordinere... vi har større møder på tværs af kommunen. Vi har målrettet arbejdet med målgruppen og med kortlægningsredskabet (kommunal leder).

Udover systematik i koordinering fremhæves også en øget systematik i inddragelsen af relevante samarbejdspartnere. En kommune fremhæver, at det blandt andet har betydet, at man har fået nye samarbejdspartnere:

Vi har fået en ny systematik, og værktøjet har vi haft rigtig stor glæde af... Det nye er, at vi har systematikken med os. Vi plejer at få dem [samarbejdspartnere] som vi plejer med, men nu har vi fået

nye partnere og ressourcer. Vi har fået systematiseret vores tilgang og har bl.a. den psykiatriske skadestue og asylcenteret med. Systematikken gør en forskel (kommunal projektleder).

En repræsentant fra politiet underbygger dette med at konkludere, at den systematiske fremgangsmåde har bidraget til inddragelsen af nye ressourcepersoner og civilsamfundet. Her opbygges i højere grad løsninger ude i civilsamfundet og det konkrete boligområde, fremfor at det oftest er blevet efterspurgt, at det er politiet, som skal være dem med løsningen. Samme repræsentant udtaler følgende om systematik:

Jeg ved ikke, om jeg synes, det er helt nyt, men det har skabt nogle andre muligheder og en systematik. Firetrins-modellen med de forskellige forløb er med til at systematisere... Det er mit indtryk, at modellen skaber ny systematik i en gammel intention (repræsentant fra politiet).

Blandt kommunerne italesættes det, at den øgede systematik i inddragelsen og samarbejdet har ført til et mere helhedsorienteret grundlag for valget af en indsats eller konkret håndtering af en udfordring. En kommunal leder fremhæver, at det har betydet en bedre forankring af de organer, man benytter sig af som kommune, fx de konkrete samarbejder, som man har i civilsamfundet.

Vi har strukturen, delmål og ved, hvad vi skal nå, i samarbejde med andre forvaltninger og samarbejdspartnere. Strukturen er kommet af forebyggelse i fællesskab (kommunal leder).

5. Perspektiver på kommende kommuners anvendelse af modellen

Ser man på, hvad der har fremmet implementeringen af modellen, så har kommunerne haft størst udbytte af den, når den er blevet integreret i deres øvrige forebyggende arbejde. Modellen ligger i forlængelse af det arbejde, kommunerne allerede udfører, og den erkendelse har været vigtig i forhold til at understøtte arbejdet med modellen.

De kommuner, som har opnået størst nytte af modellen, er derfor også kommuner, som i forvejen har haft et veletableret samarbejde mellem kommune, politi og til dels boligområder og civilsamfundsaktører.

Flere italesætter, at modellen er nem at anvende, men at den lokale tilpasning af modellen i visse situationer kan være svær. Her fremhæves det blandt andet, at det har været svært at følge modellens kronologi, hvorfor flere har valgt at identificere ressourcer og udfordringer, samtidig med at man har analyseret de behov, der er for konkrete løsninger. Man har altså arbejdet parallelt med trin 1 og 2 jf. figur 1.1.

En central hæmmer for modellens implementering har været usikkerhed vedrørende håndteringen af persondata. Samarbejdspartnerne har skullet finde en samarbejdsform, hvor de har kunnet drøfte udfordringer i boligområdet, uden at udveksle persondata med aktører uden for SSP-samarbejdet.

I samtlige kommuner er det imidlertid lykkedes at finde en løsning på det. I praksis er det løst ved, at de aktører, der ikke er en del af samarbejdet, har været med til at drøfte oplysninger på område- og gruppeniveau, mens personoplysninger er blevet drøftet i SSP-regi.

I den tidlige version af modellen virkede målgruppebeskrivelsen som en hæmmende faktor for arbejdet med modellen. De kommuner, der deltog i projektet i første runde, kunne ganske enkelt ikke identificere en målgruppe i fare for cross-over. Med den udvikling modellen har været igennem, hvor fokus er flyttet fra individer i fare for cross-over til fokus på bred forebyggelse rettet mod en fleksibel målgruppe, er denne hæmmende faktor imidlertid elimineret. Det er vigtigt at understrege, at modellen fortsat kan anvendes i arbejdet med personer i risiko for ekstremisme og personer, der er involveret i organiseret kriminalitet. Modellen giver blot et bredere perspektiv på, hvordan der opnås kontakt og dialog med disse personer. Det kan være gennem familierne eller lokale foreninger, snarere end at gå direkte ud som myndighed.

5.1 Opmærksomhedspunkter i nye kommuner

Modellen er nu færdigudviklet og er en del af Styrelsen for International Rekruttering og Integrations tilbud til kommunerne. Evalueringen viser, at kommunerne ved den rette brug af modellen kan opnå et stort udbytte. Modellen retter sig mod boligområder, hvor der opleves udfordringer, og det vil derfor være relevant for de kommuner, der har særligt udsatte eller udsatte boligområder.

Evalueringens resultater giver anledning til en række opmærksomhedspunkter for nye kommuners brug af modellen.

- Modellen fungerer bedst, når den lægger sig tæt op ad kommunens eksisterende forebyggelsesarbejde og den eksisterende organisering af den kriminalpræventive indsats.
- Samarbejdsmodellen skal tilpasses lokalt. Før kommunen går i gang med arbejdet, er det vigtigt at klargøre målgruppen for samarbejdet og formålet med at bruge samarbejdsmodellen.
- Det er vigtigt, at samarbejdsmodellen introduceres og anvendes med et sprogbrug, hvor så mange aktører som muligt kan få et ejerskab til samarbejdet. Det kan være nødvendigt at tage udgangspunkt i brede opbyggende og forebyggende indsatser, hvor alle aktører kan købe ind på dagsordenen.
- Modellen har fungeret bedst, når der har været et område- og gruppefokus fremfor et individfokus. Ved at tage et område- og gruppefokus kan kommunerne engagere borgere og civilsamfundsaktører i arbejdet med at styrke området.
- Samarbejdsmodellen skal ikke nødvendigvis ses som en permanent struktur. Den har sin relevans, når der arbejdes med et specifikt område, og der er nogle specifikke udfordringer. Det er vigtigt, at der er noget at samarbejde om for de medvirkende aktører.
- Samarbejdsmodellen kan med fordel anvendes sammen med andre værktøjer fra Det Nationale Center for Forebyggelse af Ekstremisme.

OXFORD RESEARCH

Denmark

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

Norway

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

Sweden

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

Finland

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

Baltics/Riga

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

Belgium/Brussels

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