

PSP-SAMARBEJDET

EN KORTLÆGNING AF PSP-FREDERIKSBERG, ODENSE, AMAGER OG ESBJERG



11:10

KATHRINE VITUS
AGNETE ASLAUG KJÆR

11:10

PSP-SAMARBEJDET

EN KORTLÆGNING AF PSP-FREDERIKSBERG, ODENSE,
AMAGER OG ESBJERG

KATHRINE VITUS
AGNETE ASLAUG KJÆR

KØBENHAVN 2011
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

PSP-SAMARBEJDET. EN KORTLÆGNING AF PSP-FREDERIKSBERG, ODENSE,
AMAGER OG ESBJERG

Afdelingsleder: Lars Pico Geerdsen

Afdelingen for Socialpolitik og velfærdsydelser

Undersøgelsens følgegruppe:

Dorte Sestoft, psykiatrioverlæge

Lennart Bjarking, psykiatrioverlæge

Jens Damsø Pedersen, Rødovre Kommune

Jørgen Abildgaard, Nationalt Forebyggelsescenter

Bjørn West, Socialministeriet

Lena Kongsrud, socialpsykiatrikonsulent

Jonas Mannow, Det Kriminalpræventive Råd

Britta Kyvsgaard, Justitsministeriets Forskningsenhed

Karl Bach, Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatribrugere

Michael Fleming Rasmussen

Maria Bislev, Det Kriminalpræventive Råd

Lars Pico Geerdsen, SFI

Julie Heidemann, SFI

Agnete Aslaug Kjær, SFI

Stéphanie Vincent Lyk-Jensen, SFI

Kathrine Vitus, SFI

ISSN: 1396-1810

ISBN: 978-87-7119-009-0

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Michael Daugaard

Netpublikation

© 2011 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver SFI's

publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

	FORORD	7
	RESUMÉ	9
1	SAMMENFATNING	13
	PSP-Frederiksberg – koncept, praksis, erfaring	13
	PSP-Odense, Amager, Esbjerg – proces, praksis, erfaring	18
2	INDLEDNING	27
	Undersøgelsens indhold og afgrænsning	27
	Rapportens struktur	28
	DEL I: FREDERIKSBERG	31

3	METODE	33
	Fokus: koncept, praksis og erfaring	33
	Myndigheder	35
	Brugerorganisationer	36
	Opsamling	36
4	KONCEPT, PRAKSIS OG ERFARING	39
	Baggrund og formelle rammer	39
	Formål – forestillinger om forandring	47
	Implementering	50
	Sagsbehandling og indsatser	60
	PSP-brugere og sagstyper	70
	Resultater	73
5	OPSAMLING OG PERSPEKTIVERING	83
	Koncept	83
	Praksis	84
	Erfaring	84
	Succeskriterier	85
	Drivende kræfter	85
	Barrierer	86
	Anbefalinger	87
	DEL II: ODENSE, AMAGER, ESBJERG	91
6	METODE	93
	Fokus: proces, praksis og erfaring	93
	Teoretisk inspiration	93
	Metodiske redskaber: kvalitative interview i to runder	95
	Informanter	96
	Analytiske tværsnit	98

7	PROCES, PRAKSIS OG ERFARING	101
	Organisering	101
	Implementering	107
	Operativgruppens sammensætning	110
	Operativgruppens praksis	117
	Afreportering	123
	Styregruppens rolle og praksis	126
	Inddragelse af flere aktører	129
	Opbakning til samarbejdet	131
	Borgeretik	139
8	OPSAMLING OG PERSPEKTIVERING	145
	Proces	145
	Praksis	147
	Erfaring	148
	Anbefalinger til nye/andre samarbejder	149
	BILAG	153
	Bilag 1. Forvaltningsloven, uddrag af kapitel 8	153
	Bilag 2. Persondataloven. Lov om behandling af personoplysninger, uddrag af kapitel 4	157
	Bilag 3. Sundhedsloven. Bekendtgørelse af sundhedsloven, uddrag af kapitel 9	163
	Bilag 4. Psykiatriloven. Bekendtgørelse af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien, uddrag af kapitel 1	168
	Bilag 5. Folketingets ombudsmand, udtalelse af 3. juli 2007 vedrørende videregivelse af oplysninger fra politiet i forbindelse med PSP-samarbejdet	171
	Bilag 6. Lov om ændring af retsplejeloven	177
	Bilag 7. Interviewguide til individuelle interview med myndigheder	179
	Bilag 8. Interviewguide til interview med brugerorganisationer	182
	Bilag 9. Interviewguide til fokusgruppeinterview	185
	Bilag 10. Interviewguide Odense, Amager, Esbjerg – 2. spørgerunde	188

Bilag 11. Registreringsskema for PSP-sager til operativgruppemødet, Amager og Esbjerg	193
LITTERATUR	195
SFI-RAPPORTER SIDEN 2010	197

FORORD

Denne rapport samler og formidler erfaringerne fra PSP-Frederiksberg (tværsektorielt samarbejde mellem Politi, Socialforvaltning og Psykiatri) baseret på en undersøgelse, der fandt sted i 2008-2009. Rapporten præsenterer efterfølgende en kortlægning af PSP-Odense, Amager og Esbjerg, gennemført i 2008-2010, hvor formålet er at undersøge, hvordan nye PSP-samarbejder etableres, dels på baggrund af erfaringsopsamlingen fra PSP-Frederiksberg, dels i lyset af andre lokale organisatoriske forhold og lovgivningsmæssige rammer.

Et særskilt SFI-arbejdsrapport præsenterer de udfaldsmål for effektstudiet, som kortlægningen af PSP-Frederiksberg peger på som relevante for effektstudiet. Effektstudierne præsenteres ligeledes i et SFI-arbejdsrapport. Begge arbejdsrapporter findes på www.sfi.dk.

Undersøgelsen af PSP-samarbejdet er bestilt og finansieret af Socialministeriet og løbende kvalitetssikret af en ekstern følgegruppe.

Rapporten er skrevet af seniorforsker Kathrine Vitus med stor hjælp fra student Agnethe Aslaug Kjær. Forskningsassistent Linda Thor-sager var med i opstarten af kortlægningen af PSP-Frederiksberg. Seniorforsker Stéphanie Vincent Lyk-Jensen er projektleder på projektet og har også bidraget med kommentarer.

København, april 2011

JØRGEN SØNDERGAARD

RESUMÉ

BAGGRUND OG FORMÅL

Denne rapport kortlægger kvalitativt PSP-samarbejderne på Frederiksberg, i Odense, på Amager og i Esbjerg. PSP-samarbejdet startede som et tværsektorielt samarbejde mellem politi, socialforvaltning og psykiatri i Frederiksberg Kommune i 2004. Per 1. april 2009 blev PSP-samarbejde indført ved lov i hele landet, og man har siden igangsat samarbejder i Odense, på Amager og i Esbjerg. Mange steder er PSP-samarbejdet stadig under etablering. Det er derfor af stor relevans, at eksisterende samarbejder og samarbejder under opbygning bliver kortlagt og evalueret, således at man løbende kan drage nytte af de erfaringer, som eksisterende samarbejder har gjort.

Rapporten her samler og formidler sådanne erfaringer. Undersøgelsen af PSP-Frederiksberg fandt sted i 2008-2009, og her er fokus på konceptet for PSP-Frederiksberg, på den praksis, man har udviklet, og på de erfaringer, man har gjort sig. Denne undersøgelse blev offentliggjort på SFI's hjemmeside, www.sfi.dk, i oktober 2009 (Vitus & Aslaug, 2009). Kortlægningen har dannet baggrund for et effektstudie af PSP-samarbejdets effekter for borgere på Frederiksberg, som ligeledes kan findes på www.sfi.dk.

Undersøgelsen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg er foretaget med to tidsnedslag, i foråret 2009 og efteråret 2010, med henblik på at kunne følge samarbejdernes etablering. I denne undersøgelse er der fo-

kus på samarbejdernes implementeringsproces, den praksis man har udviklet, og de erfaringer man foreløbig har gjort sig.

Formålet med PSP-samarbejdet har fra starten været at etablere et netværk af myndighedsaktører, som i samarbejde kan få øje på borgere, som ellers ofte overses, når myndighederne opererer hver for sig. Almindeligvis er myndighederne gearret til at forholde sig til afgrænsede problemområder. Nogle borgere har dog problemer, som ikke falder entydigt ind under de problemområder, som myndighederne opererer med. Her bliver PSP-samarbejdet relevant. Vores undersøgelser kortlægger, hvordan myndighedsaktører i forskellige sektorer og på forskellige organisatoriske niveauer oplever PSP-samarbejdet. Det generelle billede disse aktører tegner er, at PSP-samarbejdet er yderst relevant og givende, både hvad angår at forbedre indsatsen over for nødlidende borgere, og hvad samarbejdet mellem professionelle angår.

BORGERETIK

Et centralt kontroversielt aspekt af PSP-samarbejdet har i alle fire PSP-samarbejder, som denne rapport beskriver, været borgeretik. Borgeretik forstås i denne sammenhæng som myndighedsaktørernes omgang med tavshedspligt og udveksling af informationer mellem myndigheder. Både i PSP-Frederiksberg og i de nyere samarbejder optager dette emne stadig de deltagende aktører meget. Som problemstilling rører borgeretik da også mere grundlæggende ved relationen mellem (udsatte) borgere og staten og er et konkret udtryk for denne relation, som det er væsentligt, at politikere, praktikere og borgere tager stilling til ud fra både principielle og realpolitiske perspektiver.

Set i dette lys kan PSP-samarbejdet helt overordnet beskrives som et nyt redskab til brug for politi, socialforvaltning og psykiatrien i forhold til (sags)behandling af borgere. Med lovændringen i 2009, der gør det muligt for myndighederne at dele oplysninger i PSP-regi uden den oprindelige tavshedspligt mellem myndighederne og uden at indhente borgerens samtykke, giver PSP-samarbejdet øgede beføjelser til at gribe ind i borgerens liv i særligt problematiske situationer. Disse øgede beføjelser kan skabe grundlag for, at myndighederne med større fleksibilitet griber hurtigere og mere målrettet ind i forhold til at afhjælpe situationer, hvor borgere overses eller falder mellem flere stole i det almindelige system. Heri ligger potentialet for en bedre service fra myndigheder til borgere. PSP-samarbejdet er oprettet netop med dette formål for øje.

Samme beføjelser kan dog også siges at suspendere borgeres retssikkerhed som myndige personer i forhold til myndighedernes indgriben samt borgeres ret til privatliv over for myndighederne. Heri ligger risikoen for øget overvågning af borgere og for (magt)misbrug ved brug af udvekslede oplysninger om borgere samt for, at PSP-samarbejdet fungerer som et ekstra finmasket apparat til at identificere samfundets afvigere. Set i dette lys står PSP-samarbejdet som et redskab for myndighederne til at handle uden om borgernes medviden og samarbejde umiddelbart i skarp kontrast til andre tendenser inden for det offentlige behandlingssystem i dag, hvor borgere i stigende grad inddrages som aktive, medbestemmende aktører.

PSP-samarbejdet befinder sig i spændingsfeltet mellem på den ene side forbedret borgerservice og på den anden side øget myndigheds- overvågning og social kontrol. PSP-samarbejdet rummer potentialet til realisering af begge perspektiver. En af denne kortlægnings helt overordnede anbefalinger vil derfor også være, at både PSP-samarbejdets konstruktive muligheder og faldgruber tages alvorligt i organiseringen, implementeringen og praktiseringen af landets PSP-samarbejder. På baggrund af denne rapport kan vi konstatere, at dette er noget, de involverede PSP-aktører på Frederiksberg, Amager og i Odense og Esbjerg tager alvorligt.

KONKLUSIONER OG PERSPEKTIVERING

PSP-samarbejdet fremstår gennem vores undersøgelser som et samarbejde med (foreløbig) stor succes: Aktørerne oplever generelt, at samarbejdet har skabt positive forandringer i borgerservicen og har grundlag for væsentlige erfaringsudvekslinger og nye konstruktive samarbejdsrelationer myndighederne imellem. Undersøgelserne viser også, at samarbejdets store potentiale afhænger af, at en række forhold vedvarende tilgodeses både af PSP-aktørerne og på myndighedernes ledelsesniveau. PSP-samarbejdet fordrer, for at fungere efter hensigten, at myndighedsaktørerne får mulighed for at afsætte den fornødne tid til samarbejdet. PSP-samarbejdet er imidlertid etableret som et 'ressourceneutralt' netværk, dvs. at deltagerne ikke får tildelt særskilt tid til det. Et vellykket PSP-samarbejde kræver også, at ledelsen vedvarende giver det opmærksomhed og medvirker til at give samarbejdet legitimitet, samt medvirker til at tage stilling til, hvordan man bedst indretter samarbejdet efter lokale forhold. Endelig fordrer et godt PSP-samarbejde, at man træffer klare

valg i forhold til, hvor bred eller smal en definition af PSP-brugere man ønsker at målrette samarbejdet imod. Disse og andre centrale forhold retter vi opmærksomheden imod i forbindelse med rapportens anbefalinger.

SAMMENFATNING

Denne rapport dækker to kvalitative undersøgelser af PSP-samarbejder foretaget fra 2008-2010. Den ene undersøgelse er af PSP-Frederiksberg, hvor vi har analytisk fokus på samarbejdets koncept, praksis og de erfaringer, man har gjort. Den anden undersøgelse er af PSP-Odense, Amager og Esbjerg, hvor analytisk fokus er på proces, praksis og erfaring. Undervejs søger vi med kortlægningen at samle op på forhold og erfaringer, som giver anledning til en række anbefalinger vedr. PSP-samarbejder. Her følger et resumé af de to undersøgelsers indhold og konklusioner.

PSP-FREDERIKSBERG – KONCEPT, PRAKSIS, ERFARING

PSP-Frederiksberg er et tværsektorielt samarbejde mellem politi, socialforvaltning og psykiatri, der har eksisteret og fungeret på Frederiksberg siden 2004. Per 1. april 2009 blev PSP-samarbejde ved lov indført i hele landet. SFI's kortlægning af PSP-Frederiksberg er første del af en evaluering af PSP-samarbejdet i fire områder. Da Frederiksberg er hjemsted for det første PSP-samarbejde, er det håbet, at denne rapport kan virke som erfaringsgrundlag og inspiration i etableringen af de nye PSP-samarbejder i landet. Kortlægningen skal desuden danne grundlag for en

efterfølgende undersøgelse af effekterne af PSP-samarbejdet for borgerne.

Kortlægningen undersøger gennem interview og observation det koncept, man arbejder med, den praksis, der har udviklet sig, og de erfaringer, man har gjort sig i PSP-Frederiksberg. Kortlægningen baserer sig primært på de deltagende myndigheders perspektiv på samarbejdet set fra forskellige organisatoriske niveauer. Vi har dog også interviewet brugergruppeorganisationer, og borgerperspektivet er kun indirekte inkluderet i analysen gennem brugergruppernes perspektiv og vores problematiseringer.

KONCEPT

RAMMER

PSP-Frederiksberg er igangsat af aktører, særligt inden for politiet, der har identificeret konkrete behov for et nyt redskab til at håndtere borgere i særligt udsatte situationer. Samarbejdet er formelt set organiseret på to organisationsniveauer, styre- og operativgruppeniveau (se Figur 4.1). En koordinator fungerer som et vigtigt formidlingsmæssigt bindeled mellem disse to organer. I praksis fungerer samarbejdet desuden på et tredje niveau, idet frontlinjemedarbejdere også fungerer som væsentlige aktører i samarbejdet, idet de i høj grad medvirker til at identificere PSP-sager og bidrager med væsentlig viden fra deres direkte borgerkontakt.

For at kunne operere fleksibelt er PSP-Frederiksberg organiseret som en tværsektoriel enhed, der kan koordinere indsatser og handle gennem indsatser, som allerede eksisterer inden for de tre myndigheder, frem for som en særskilt bureaukratisk instans med eget registreringssystem.

FORMÅL

Formålet med PSP-Frederiksberg kommer til udtryk ved de forestillinger om forandring, som aktørerne forventer, at samarbejdet kan medføre. De involverede aktører peger både på forandringsmål i forhold til borgere og i forhold til myndighedernes interne arbejde. Hvor forandringer for borgeren af aktørerne beskrives som forebyggelse af social deroute og kriminalitet samt en bedre opsamling af svage borgere mellem de tre myndigheder, samler forandringsmålene for myndighedernes interne arbejde sig om koordinering, tilbagemelding og tværfaglig erfaringsud-

veksling. Forandringer på de to niveauer hænger sammen på den måde, at forbedring af myndighedernes interne arbejdsgange forventes at skabe forbedret indsats over for borgerne og derved at fremme både forebyggelse og opsamling.

IMPLEMENTERING

Implementeringen af PSP-Frederiksberg har været præget af både fremmende og hindrende faktorer, der henholdsvis har styrket og besværliggjort etableringen af PSP-Frederiksberg. Vi vurderer, at en række initiativer og forhold har styrket implementeringen af samarbejdet, heriblandt kompetenceudvikling i form af seminarer, overlappende organisatoriske enheder (samme patient/borger-grundlag), grundig forplantning af samarbejdet til frontlinjemedarbejderniveau og fokus på politiet som initiativtager. Andre styrkende forhold har været udvikling af personlig tillid mellem operativgruppens medlemmer samt en strategisk udvælgelse af operativgruppens medlemmer, således at vedkommende både har beslutningskompetence og nærhed med den pågældende borgergruppe (typisk mellemledere).

Omvendt har nogle faktorer virket hindrende for samarbejdets etablering og virke, heriblandt uklare lovgivningsmæssige rammer for udveksling af oplysninger i samarbejdet. Derudover har strukturreformen og politireformen brudt kontinuiteten i arbejdet.

Samarbejdet rummer visse kritiske aspekter, der set fra et borgerperspektiv er vigtige at understrege. De adspurgte brugerorganisationer påpeger, at PSP-Frederiksbergs manglende inddragelse af borgerne tidligt i en PSP-sag er med til at svække en god indsats over for borgeren.

PRAKSIS

SAGSBEHANDLING OG INDSATSER

Den konkrete sagsbehandling i PSP foregår på to niveauer. PSP-samarbejdets væsentligste indsats er at koordinere viden om udsatte borgere og deres situation med henblik på i fællesskab at kunne udpege den myndighed, som bedst kan sætte ind over for borgerens aktuelle problemer. PSP-sagsbehandlingen går derefter ud på at placere et handlingsansvar hos én myndighed, som så gennemfører indsatser og aktiviteter inden for sine almindelige lovgivningsmæssige og operative rammer.

Sagsbehandlingen af PSP-sager foregår i praksis både gennem operativgruppemødet og gennem frontlinjemedarbejderes tværsektorielle samarbejdsaktiviteter uden om operativgruppemødet. Denne kulturændring i retning af mere samarbejde på tværs af sektorer bevirker på den ene side, at der kommer en bredere kreds af myndighedsaktører med forebyggende indsatser over for borgere, og på den anden side, at der opstår et skærpet behov for vedvarende at tænke etik omkring beskyttelse af borgerens privatliv ind i praksis.

Praksis omkring tavshedspligten har været genstand for stor diskussion i PSP-Frederiksberg. Den lempelige ændring af retsplejeloven fra 2009 har gjort udvekslingen af oplysninger mellem myndigheder mere ligetil. Men selv om aktørerne selv finder, at de har fundet en god balance mellem handlingsetik over for udsatte borgere og hensynet til tilbageholdelse af personfølsomme oplysninger, indskærper flere interviewede behovet for i fora som PSP-samarbejdet vedvarende at være opmærksomme på, hvor grænserne går, og hvordan borgerens privatliv bedst beskyttes.

ERFARING

PSP-BRUGERE OG -SAGSTYPER

PSP-Frederiksbergs kreds af brugere spænder over både meget marginaliserede borgere og borgere, som står i en mere akut krisesituation. PSP-brugerne omfatter også både meget udadreagerende og hermed synlige borgere, der generer og skræmmer deres omgivelser, og borgere, som i relativ ensomhed – dog ikke total ubemærkethed – forsumper. PSP-sager omfatter desuden både situationer, som kræver langvarige og vedvarende indsatser, og situationer, der kræver en akut indsats.

RESULTATER

PSP-Frederiksberg synes at have haft gode resultater for både myndighedernes interne sagsarbejde, og – set fra myndighedsaktørernes perspektiv – for den service, borgeren modtager. Resultaterne stemmer godt overens med myndighedernes forandringsmål både i forhold til borgeren og de involverede myndigheder.

- Samarbejdet i PSP-Frederiksberg synliggør en udsat borgergruppes problemer og mobiliserer myndighederne til en tidligere og mere

vedholdende indsats. Denne styrkede indsats medvirker til forebyggelse af borgerens sociale deroute og kriminalitet.

- Samarbejdets koordinering af viden om særligt udsatte borgere og af myndighedernes indsatsmuligheder danner et finmasket net under socialt udsatte og medvirker derved til at samle borgere op, der ellers har risiko for at 'falde imellem' de tre myndigheder.
- Det, at man i operativgruppen i PSP-Frederiksberg i fællesskab 'følger sager til dørs', skaber både koordinering og tilbagemelding.
- I PSP-Frederiksberg øges det gensidige kendskab til de involverede myndigheders arbejdsområder, arbejdsformer og lovgivningsmæssige begrænsninger. Dette kendskab resulterer både i tværfaglig kompetenceudvikling, gensidig respekt for hinandens arbejde og en fælles ansvarsfølelse i forhold til borgersager. Samtidig fungerer samarbejdet som en form for intern 'vagthund' og gør, at systemfejl påpeges og søges afhjulpet.

Vi skal dog bemærke, at en af betingelserne for disse resultater er, at man vedvarende fokuserer på at værne om borgernes retssikkerhed, således at samarbejdet ikke misbruges.

ANBEFALINGER

De væsentligste anbefalinger, som vi med PSP-Frederiksberg peger på for andre PSP-samarbejder, er:

- At PSP-samarbejdet ikke bindes op på for mange bureaukratiske forpligtelser og arbejdsgange og dermed forbliver en fleksibel operativ enhed. Dog kunne man af hensyn til muligheden for at følge med i frekvensen af persongengangere i PSP-regi registrere hver gang, den samme person dukker op som PSP-sag.
- At man tillader, at samarbejdet i så vid mulig udstrækning får mulighed for at udvikles af deltagerne 'fra neden' og tilpasses lokale forhold.
- At man udpeger en koordinator mellem operativgruppen og styregruppen, som formidler information om samarbejdet og de typer sager og problemstillinger, man arbejder med, samt væsentlige generelle problemstillinger, som evt. skal tages med op på politisk niveau.

- At man forpligter styregruppe- og operativgruppemedlemmernes deltagelse gennem mødepligt – hermed bevares også kontinuiteten i sagsarbejdet.
- At man sørger for, at kendskab til PSP-samarbejdets muligheder forplantes grundigt til myndighedernes frontlinjeniveau, og at frontlinjemedarbejderne jævnligt er i direkte kontakt med et operativgruppemedlem.
- At politiet udvikler en god afrapporteringspraksis over for PSP-samarbejdet i døgnrapporterne.
- At samarbejdet udvikles til og anerkendes som et personligt netværk og personbåret samarbejde, som bl.a. bygger på tillid og en personlig ansvarsfølelse.
- At operativgruppemedlemmerne udvælges strategisk i forhold til både at have beføjelser som ledere og kompetencer som praktikere, så de kender deres myndigheds kerneydelser og PSP-brugere nøje og samtidig er bredt forankret i organisation og 'ildsjæle'.
- At man er forberedt og opmærksom på, at PSP-sager kan være af meget forskelligartet karakter og derfor er åben i forhold til, hvilke løsninger der kan komme i spil, og hvilke aktører (også eksterne) man med fordel kan inddrage i sagsarbejdet.
- At man vedvarende er opmærksom på at opretholde en høj etisk standard i forhold til borgerne, dvs. i praktiseringen af tavshedspligten og i kontakten med borgerne.

Disse anbefalinger danner bl.a. baggrund for nogle af de spørgsmål, vi søger belyst i undersøgelsen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg.

PSP-ODENSE, AMAGER, ESBJERG – PROCES, PRAKSIS, ERFARING

PROCES

ORGANISERING

I processen med at etablere de tre samarbejder, PSP-Odense, Amager og Esbjerg, har organiseringen udviklet sig forskelligt. Mens de overordnede lovmæssige rammer for PSP-samarbejdet som et landsdækkende samarbejde har sat visse præmisser for organiseringen, har lokale omstrukture-

ringer undervejs i implementeringsprocessen, og særligt lokale erfaringer med både potentielle PSP-brugere og uformaliserede samarbejder mellem forskellige myndighedsaktører omkring disse borgere, i høj grad spillet ind. Man har således lokalt på forskellige måder søgt at imødegå nogle af de udfordringer, som man også stødte på i PSP-Frederiksberg i forhold til at indrette et fleksibelt organ med deltagelse af de relevante parter.

IMPLEMENTERING

Både PSP-Odense og PSP-Amager har oplevet forskellige organisatoriske omstruktureringer under implementeringen, bl.a. i forbindelse med, at PSP-samarbejdet blev gjort landsdækkende. Disse omstruktureringer har Esbjerg ikke været ramt af, da man her først igangsatte den egentlige implementering, efter at loven trådte i kraft. Med den landsdækkende udbredelse af PSP-samarbejdet er det i Odense og i Esbjerg blevet politiet, som har koordinatorrollen og formandskabet i PSP-samarbejderne (på Amager er det fortsat socialforvaltningen). Ingen af de tre PSP-samarbejder har dog hidtil været ramt af omfattende personudskiftninger. Aktørerne fra de tre samarbejder oplever at være påvirket af besparelser på psykiatriens område. Aktørerne fortæller, at disse besparelser lægger et større pres på socialforvaltningen og politiet og hermed skaber flere PSP-relevante borgere, hvis sager bør tages op i PSP-regi. Det begrænsede antal sengepladser og behovet for hurtig udskrivning af behandlingsforløb skaber også begrænsede handlemuligheder i svære borgersager, hvor psykiatri oftest ses som en del af løsningen.

PRAKSIS

OPERATIVGRUPPEN

Man lægger i samarbejderne vægt på, at operativ/praksisgruppen er sammensat af myndigheder således, at man når hele vejen rundt om borgeren. I Odense og Esbjerg har dette ført til en udvidelse af samarbejdet, således at gruppen i Odense også omfatter retspsykiatrien og kriminalforsorgen, og i Esbjerg også kriminalforsorgen. På Amager har man valgt at bevare den oprindelige model, hvor politi, socialforvaltning og psykiatri er repræsenteret i PSP-samarbejdet.

Evalueringen af samarbejdet på Frederiksberg belyste vigtigheden af at bevare en vis kontinuitet i samarbejdet, og at mødepligt vil være

et instrument til at sikre dette. Det er dog kun i Odense-samarbejdet, at man har imødekommet denne anbefaling om mødepligt, mens man på Amager og i Esbjerg sørger for at planlægge møderne langt ud i fremtiden. Det vurderes, at medlemmerne på trods af dette prioriterer fremmøde højt. Vi mener derfor, at hvorvidt der er behov for mødepligt, og hvor ofte møderne bør falde, bør overvejes lokalt.

IMPLEMENTERING PÅ FRONTLINJENIVEAU

Der er i PSP-Odense, Amager og Esbjerg forskel på, i hvilken grad frontlinjeniveauet har kendskab til PSP, og desuden forskel på den rolle, frontlinjearbejderne tildeles i samarbejdet. I *psykiatrien* på tværs af de tre samarbejder er der bredt kendskab til PSP-samarbejdet blandt frontlinjemedarbejderne, som også har den direkte kontakt med borgere. I *socialforvaltningen* er der mere variation i, om frontlinjemedarbejderne kender til PSP-samarbejdet i de tre områder, men også i, om netop dette organisatoriske niveau spiller en central rolle i visiteringen af PSP-borgere. Her lader man det i vid udstrækning være op til mellemlederne (som sidder i operativgrupperne) at opsamle PSP-sagerne fra den daglige sagsgennemgang i forvaltningerne. I *politiet* spiller indsatserne på frontlinjeniveauet forskellige roller i forhold til visitering til PSP-samarbejdet, og man har forsøgt at udbrede kendskabet til samarbejdet ved at implementere forskellige afrapporteringssystemer, som involverer frontlinjemedarbejderne på forskellige måder.

LOVGIVNINGENS RAMMER

1. april 2009 trådte ændringen af retsplejelovens § 115 i kraft med det formål at skabe et klarere lovgrundlag for de nye landsdækkende PSP-samarbejder, som desuden gav videre beføjelser til at dele oplysninger om borgerne på tværs af myndighederne. Man har derfor i de tre samarbejder, sammenlignet med forholdene ved opstarten af PSP-Frederiksberg, udvidede beføjelser til deling af oplysninger. I praksis betyder det, at der er mulighed for at have indledende drøftelser og visiterende samtaler i PSP-regi, hvor man afklarer, hvorvidt borgeren er en relevant PSP-bruger. I PSP-samarbejderne vurderer man denne mulighed som afgørende for PSP-samarbejdets effektivitet.

SAGSGANG OG REGISTRERING

Operativ-/praksisgrupperne strukturerer deres sagsgang, inspireret af PSP-Frederiksberg, så der på forhånd er udarbejdet en dagsorden, og sådan at de sager, der er indrapporteret, optræder på dagsordenen, og myndighedsrepræsentanterne dermed har mulighed for at forberede sig og finde de relevante oplysninger om borgeren. Denne forberedelse kan bestå i at slå personen op i eget myndighedsregister/-journal, udvælge relevante oplysninger eller at undersøge, hvilke behandlings-/støttetilbud man har mulighed for at bidrage med. I nogle tilfælde har en af myndighederne ikke kendskab til borgeren (selvom det vurderes, at det er relevant), og her vil man typisk få til opgave at søge informationer om borgeren hos forvaltningen og få en opsøgende medarbejder til at opsøge og tilse borgeren. Det handler således også om at få øje på borgere, som ikke er kendt i systemet.

I alle tre samarbejder oplever man, at det giver struktur på samarbejdet, at der på hvert møde følges op på gamle/igangværende PSP-sager. Det er således vigtigt, at der skrives referat af møderne, og at der registreres, hvilke tiltag og beslutninger der er blevet truffet i de igangværende PSP-sager, således at det står klart, hvordan ansvaret for den videre opfølgning på sagen er blevet fordelt.

SAMARBEJDETS STØRRELSE

PSP-samarbejdernes størrelse (dvs. hvor mange myndigheder det skal omfatte) er en faktor, der kan spille ind på samarbejdernes fleksibilitet og manøvreduktighed. Erfaringerne fra de tre PSP-samarbejder viser, at mens det kan være en fordel at have flere relevante instanser involveret i sagsbehandlingen af hensyn til at få sagen belyst fra flere sider, kan for mange deltagere gøre det svært at sikre fremmøde fra alle og samtidig bevare samarbejdets handleduktighed. Vi vurderer derfor, at hvis man vil skabe balance mellem den brede sagsbelysning og beslutningsduktigheden, gælder det om at være selektiv i forhold til, hvem (hvilke myndighedsaktører) der er relevante. Man skal udpege nogle med kompetence til at kunne agere. Samtidig rejser problemstillingen omkring operativgruppens størrelse spørgsmål om, hvem der ifølge loven kan være til stede ved deling af borgeroplysninger. Spørgsmål om retssikkerheden er også relevante at diskutere i forbindelse med udvidelse af PSP-samarbejdet. Vi påpeger derfor, at der mangler generelle retningslinjer for praksis på dette område, som landets PSP-grupper kan forholde sig efter.

SAGER OG MÅLGRUPPE

I de tre PSP-samarbejder drøfter man typisk en til tre borgere på et operativgruppe-/praksisgruppemøde, og man bringer op, så de er ligeligt fordelt mellem socialforvaltning, psykiatri og politi. På Amager har man på interviewtidspunktet haft 13 sager, i Esbjerg 41 sager og i Odense 47 sager, der er drøftet og videregivet. Og man har desuden drøftet 19 problemstillinger i netværket, uden at det blev til en PSP-visitering, de såkaldte netværkspraksis-sager eller NP-sager (se nedenfor). Der findes dog forskellige definitioner af, hvornår en sag bør defineres som en PSP-sag. Vi anbefaler derfor, at man i landets øvrige PSP-grupper gør sig klart, hvor omfangsrigt samarbejdet skal være, og hvor bred definitionen af PSP-borgere bør være.

Flere informanter anbefaler at udvide PSP-målgruppen, så den ikke udelukkende omfatter borgere over 18 år. På børneområdet eksisterer allerede SSP-samarbejdet, men her er psykiatrien ikke inddraget. Ligeledes dækker SSP ikke de børn og unge, der er over skolealderen. Flere informanter vurderer, at man med fordel kunne udvide PSP's målgruppe til også at omfatte unge (fx fra 15-17 år).

UFORMELLE AKTIVITETER

Der praktiseres i de tre samarbejder et udbredt uformelt samarbejde ud over de faste møder, og mange sager "når aldrig op" på PSP-niveau. Dog påpeges det, at den personlige kontakt er afgørende for, at den øvrige kontakt vil finde sted. I Odense-samarbejdet har man navngivet denne samarbejdsform "NP-sager" (netværkspraksis-sager). Betegnelsen dækker de sager, som drøftes imellem PSP-møderne af to eller flere myndigheder, og som på baggrund af denne drøftelse finder en løsning, inden sagen når til det reelle PSP-niveau. Mens PSP-samarbejdet skal kunne iværksættes hurtigt, hvor der er behov, skal det ifølge informanterne ikke benyttes som en del af det generelle 'akutberedskab'.

AFRAPPORTERING

Der er forskellige afrapporteringspraksisser inden for de forskellige sektorer/myndigheder, der deltager i PSP-samarbejderne. Én praksis er en særlig PSP-funktionspostkasse (en e-mail-adresse), hvor frontbetjente kan maile deres oplevelser, hvis de støder på en borger, der er relevant for PSP-samarbejdet. En anden praksis for systematiseret afrapportering hos politiet er, at den vagthavende screener døgnrapporterne for PSP-

relevante sager og tildeler dem et PSP-journalnummer i politiets sagsstyringssystem POL-SAS, et såkaldt 'a-journalnummer'. En tredje praksis er, at det lokale PSP-sekretariat screener politiets sagssystem POL-SAS for PSP-relevante hændelser. Dette sker ved at søge i POL-SAS efter det forømtalte PSP-journalnummer og herudover at screene efter personer, der dukker op i politiets registre gentagne gange uden muligheder for at gribe ind ud fra kriminalitetsperspektiv, hvilket kan indikere behov for, at andre myndigheder involveres.

STYREGRUPPEN

Styregruppens rolle er i alle tre samarbejder med tiden gledet ud af syne både i forhold til at stå for kompetenceudviklingen i samarbejderne og i forhold til at etablere kontakt til det politiske system. Der er heller ikke udpeget en koordinator i operativgrupperne, som skal sikre et samspil og kommunikation mellem styregruppe og operativgruppe.

ERFARING

INDDRAGELSE AF FLERE AKTØRER

I de tre nye samarbejder er man opmærksom på, at PSP-brugerne kan have behov for en flervinklet indsats, hvor det kan være nødvendigt at orientere eller inddrage andre aktører end dem, der er faste deltagere i PSP-samarbejdet. I Odense har man udviklet en procedure for at informere PSP-brugerens egen læge. Man har udarbejdet en standardskrivelse, som kan sendes til lægen, et slags 'bekymringsbrev'. Inddragelsen af flere aktører kan dog igen forskyde anvendelsen af loven om deling af oplysninger. Der lægges derfor blandt flere informanter vægt på, at inddragelse af aktører som egen læge kun bør ske efter et ad hoc-princip og i større grad skal have karakter af informering af én part end af gensidig udveksling af oplysninger.

OPBAKNING TIL SAMARBEJDET

PSP-samarbejderne er stadig – som på Frederiksberg – meget drevet af deltagernes entusiasme og interne opbakning. En af de faktorer, som har betydning for opbakningen til samarbejdet, er bl.a. frivillighed, altså at de, der sidder i samarbejdet, selv har kunnet melde sig. En anden væsentlig faktor for opbakning og entusiasme i operativ-/praksisgrupperne er oplevelsen af, at ledelsen lokalt bakker op om PSP-samarbejdet. Ledel-

sens opbakning understreges også som vigtig i relation til borgeretik. Opbakning i form af tid og penge ser aktørerne i de tre samarbejder dog ikke meget til. PSP er sat i værk som ”et ressourceneutralt samarbejde”. I de nye samarbejder fremhæver man også netop den personlige tillid som en vigtig hjørnesten i samarbejdet, som skaber intern opbakning.

BORGERETIK

Fortolkningen af, hvad god borgeretik er, synes at variere mellem sektorerne i de tre PSP-samarbejder. I psykiatrien (og socialforvaltningen) beskrives en kultur omkring tavshedspligt, med baggrund i den tidligere gældende værdispringsregel, som afgørende for, at der på trods af lovgivningens i dag lempeligere rammer stadig overholdes en god disciplin og en stærk borgeretik. Kulturen betragtes som en garanti for god borgeretik. Særligt tales der meget om afgrænsningen af, hvilke oplysninger der er PSP-relevante, og hvilke der bør holdes i den enkelte myndighed. De fleste informanter fremhæver lovændringen som særdeles vigtig og gavnlig for PSP-samarbejdets muligheder og i sidste ende for den støtte, man kan tilbyde borgeren. Den nye lovgivning stiller således store krav til, at deltagerne selv sørger for at opretholde en stram borgeretik i samarbejdet. Men denne opmærksomhed på lovgivningens risici gør også den personlige tillid i PSP-gruppen afgørende for, at lovgivningens brede rammer benyttes af medarbejderne.

LOVGIVNING OG DOMME

Der hersker blandt informanterne tvivl om, hvor brede rammer lovgivningen giver i forhold til det mere uformelle samarbejde inden for PSP, fx usikkerhed om, hvorvidt det er tilladt inden for lovgivningens rammer at dele oplysninger eller drøfte borgere over telefon på tværs af myndighederne i PSP-samarbejdet. Herudover er der med den nye organisering af PSP som landsdækkende sket det, at nogle PSP-samarbejder omfatter borgeroptageområder, der ikke er overlappende. Her er der tvivl blandt PSP-gruppens medlemmer om, hvordan man forvalter lovgivningen om deling af oplysninger. Kan man drøfte en borger i et forum, hvor også nabokommunen (som borgeren ikke er tilknyttet) er repræsenteret?

Retsplejelovens § 115 stk. 2. fastsætter, at oplysninger ikke må videregives med henblik på kriminalitetsefterforskning. Alligevel melder retspsykiatrien om, at PSP netop kan have den effekt, at en person modtager en behandlingsdom tidligere end ellers.

ANBEFALINGER

De anbefalinger, som vi mener kortlægningen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg giver anledning til, er:

- At styregruppen vedvarende styrkes og opretholdes, ligesom styregruppens vedvarende kontakt med operativgruppen bør opretholdes for at sikre, at erfaringer fra PSP-samarbejdets praksisniveau vinder gehør på politisk niveau. Hvor styregrupper ikke længere er aktive, kan et evt. regionalt PSP-sekretariat erstatte styregruppens funktion. Vigtigst er det, at PSP-samarbejdet også har et etableret talerør til det organisatoriske og politiske niveau efter endt implementering.
- At de nye samarbejder, og landets øvrige samarbejder, med tanke på lokalområdets borgergrupper og organisering af myndigheder tager op til nøje overvejelse, hvilke aktører der bør sidde i samarbejdet på fast basis, og hvilke aktører der bør oprettes en ad hoc-kontakt til. I nogle tilfælde vil retspsykiatrien og kriminalforsorgen være selvskrevne medlemmer af samarbejdet, mens det i andre tilfælde vil være vanskeligt organisatorisk at gennemføre deres deltagelse. Ligeledes kan operativgruppens størrelse (antal medlemmer) have indflydelse på muligheden for at opretholde en fast mødepraksis og på gruppens effektivitet i øvrigt. I denne sammenhæng er der undersøgt tre samarbejder i relativt store områder/byer. Det skal understreges, at der på landsplan findes små samarbejdsgrupper, der dækker optageområder med meget få borgere (fx Fanø). I disse samarbejder vil der ikke nødvendigvis være grundlag for faste mødedatoer, men snarere en relation, som man kan trække på ad hoc, når der opstår sager.
- At hvert enkelt lokalt PSP-samarbejde gør sig klart, hvad PSP-gruppens formål er, og eksplicit definerer samarbejdets målgruppe. Der bør være klarhed om, hvilken type sager der bør løses i PSP-regi. Der eksisterer et stort uformelt samarbejde omkring PSP, og det bør overvejes, hvorvidt de sager, der løses i dette regi, bør registreres som PSP-sager.
- Organiseringen af hele landet i PSP-grupper har medført, at der er PSP-grupper, hvor der sidder repræsentanter fra flere kommuner. Dette betyder, at borgere, som ikke har relevans for én af de tilstedeværende myndigheder, kan komme på dagsordenen. Der synes at være usikkerhed om, hvordan man opretholder en god borgeretik i et sådant forum – nogle foreslår, at den for sagen irrelevante aktør

må forlade lokalet, mens der deles oplysninger, mens andre foreslår, at man drøfter sagen i anonyme/generelle termer, og andre igen mener, at samtlige operativgruppemedlemmer kan få del i oplysningerne. Vi vurderer, at denne problematik gælder for en lang række af landets operativgrupper, og anbefaler derfor, at der udarbejdes en landsdækkende standardpraksis eller et sæt uddybende vejledninger på dette område.

- Frontlinjeniveauets kendskab til PSP-samarbejdet bør anerkendes som en vigtig forudsætning for PSP-samarbejdets videreførelse og for det sagsgrundlag, som repræsentanterne i samarbejdet opnår kendskab til. Vi anbefaler, at frontlinjeniveauet engageres i samarbejdet med mere end information per mail. Det kunne fx være gennem seminarer eller ved, at spørgsmålet om, hvorvidt der er eller har været PSP-sager, tages op ved løbende gruppe-/afdelingsmøder, således at PSP-samarbejdet synliggøres i den praktiske hverdag.
- At man etablerer indrapporteringspraksisser, der dels sikrer en grundig screening af potentielle PSP-sager/brugere, dels sikrer, at denne praksis afstemmes med organiseringen af operativgruppen og den måde, man involverer frontlinjemedarbejderne i PSP-samarbejdet. Ligeledes bør indrapporteringspraksis ikke bliver for bureaukratisk.

INDLEDNING

UNDERSØGELSENS INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Denne rapport rummer en kortlægning af samarbejdet mellem politi, socialforvaltning og psykiatri, også kaldet PSP-samarbejdet, foretaget gennem to undersøgelser: en undersøgelse af PSP-samarbejdet i Frederiksberg Kommune og en undersøgelse af PSP-samarbejdet i Odense, på Amager og i Esbjerg. Disse to undersøgelser er underprojekter i et større evalueringsprojekt, som Velfærdsministeriet har bedt SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd om at gennemføre. Evalueringsprojektet skal samle erfaringer med PSP-samarbejdet i fire områder, som har praktiseret samarbejdet i kortere og længere tid. Evalueringen består af fire delprojekter, der favner både kvalitative kortlægninger og kvantitative effektstudier. I 2011 er således også gennemført en effektmåling af PSP i Frederiksberg Kommune. Det står åbent, om der ligeledes skal gennemføres en effektmåling af PSP i Odense, på Amager og i Esbjerg.

De kvalitative kortlægninger af PSP-samarbejdet skal overordnet besvare spørgsmålene om, hvad indsatsen består i, hvilke udfaldsmål PSP-indsatsen har, og hvilke PSP-brugere PSP-samarbejdet retter sig mod. Vi belyser disse spørgsmål gennem en beskrivelse og analyse af PSP-samarbejdet, baseret på interview og mødeobservation, som det ser ud fra primært de involverede myndighedsaktørers perspektiv, mens kortlægningen ikke inddrager et borgerperspektiv. Involverede aktører i

undersøgelsen er således styregruppemedlemmer, operativgruppe-medlemmer og frontlinjemedarbejdere inden for de tre deltagende offentlige myndigheder: psykiatri, socialforvaltning og politi på Frederiksberg, i Odense, på Amager og i Esbjerg. Repræsentanter fra to brugerorganisationer på Frederiksberg er også interviewet.

I kortlægningen anvendes begrebet 'målgruppe' om de borgere, som PSP-samarbejderne samlet retter sig mod, dvs. borgere i de områder, som de pågældende samarbejder dækker i forhold til socialforvaltning, psykiatri og politi. I princippet er alle borgere i de fire områder potentielle brugere af PSP-samarbejdet (dets målgruppe), for så vidt at alle kan komme i en situation, hvor de har brug for hjælp fra myndighederne. Der er selvfølgelig nogle grupper, som har en højere risiko for at blive en sag i PSP-samarbejdet. Med 'PSP-brugere' mener vi borgere fra fx Frederiksberg, som har været genstande for en PSP-indsats eller indirekte bliver hjulpet af PSP-samarbejdet. 'PSP-aktører' anvendes som betegnelse for de aktører i PSP-samarbejdet, som er en del af denne undersøgelse, mens 'myndighedsaktører' anvendes om samme gruppe, når vi ønsker at fremhæve, at der er tale om aktører, der opererer inden for myndighederne i modsætning til fx borgere eller brugerorganisationer.

Kortlægningen af PSP-Frederiksberg er en retrospektiv beskrivelse af samarbejdet, som det har fungeret siden opstarten i 2004. Det er i den forbindelse væsentligt at påpege, at retrospektive undersøgelser kan have en tendens til at tegne mere entydigt positive eller negative billeder af det undersøgte fænomen, end hvis man følger fænomenet i en løbende proces. I forhold til PSP-Frederiksberg har de involverede myndighedsaktører generelt udtrykt stor begejstring over samarbejdet.

Kortlægningen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg rummer en procesanalyse af PSP-samarbejdets etablering og indhentede erfaringer over en 1 ½-årig periode. Her er der altså tale om en mere nu-og-hervurdering af samarbejdet under dets udvikling.

RAPPORTENS STRUKTUR

Efter denne fælles introduktion til de undersøgelser, som ligger bag rapporten, følger rapportens Del I om kortlægningen af PSP-Frederiksberg. Først redegør vi for denne kortlægnings metodiske og teoretiske ud-

gangspunkt (Kapitel 3), og vi præsenterer herefter analyser af konceptet for PSP-Frederiksberg, den praksis, man udviklede her, og de erfaringer, man gjorde sig indtil 2009 (Kapitel 4). Dette kapitel beskriver baggrunden og de formelle rammer for samarbejdet og efterfølgende formålet med samarbejdet og aktørernes forestillinger om forandringer. Dernæst beskrives implementeringen af PSP-samarbejdet med fremmende, hindrende og kritiske faktorer, og efterfølgende redegøres der for den konkrete sagsbehandling og samarbejdets indsatser. Efter en belysning af samarbejdets forskellige PSP-brugere og sagstyper sættes der fokus på samarbejdets resultater. I et sidste kapitel i denne del af rapporten (Kapitel 5) præsenteres en perspektivering af PSP-Frederiksberg og vores anbefalinger til andre samarbejder.

I rapportens Del II præsenteres kortlægningen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg. Her redegøres også først for metode og teoretisk inspiration til denne kortlægning (Kapitel 6), hvorefter følger en analyse af den proces, samarbejderne har gennemgået under etableringen, den praksis, man har udviklet de tre steder, og de erfaringer, man har gjort sig (Kapitel 7). Sluttelig samler vi op på og perspektiverer kortlægningen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg og præsenterer en række anbefalinger, som analysen af disse samarbejder giver anledning til (Kapitel 8).

DEL I: FREDERIKSBERG

METODE

FOKUS: KONCEPT, PRAKSIS OG ERFARING

Kortlægningen af PSP-Frederiksberg (under overskriften ”koncept, praksis og erfaring”) – har til formål overordnet at beskrive det PSP-samarbejde, som blev etableret på Frederiksberg i 2004. Det centrale fokus er, *hvad* PSP-Frederiksberg er (konceptet), og hvordan det *fungerer* (praksis og erfaring). Her belyses PSP-samarbejdets formelle rammer, baggrunden for og formålet med dets etablering samt PSP-brugere, sagstyper, samt hvordan sagsgange forløber, og indsatser iværksættes. Kortlægningen peger på både gode erfaringer, der er gjort, samt erfaringer med barrierer og problemer i forhold til implementering og praktisering af samarbejdet på forskellige myndighedsniveauer og i mødet med borgerne. Ligeledes belyses problemstillinger i relation til PSP-samarbejdet af etisk karakter, og hvordan man i PSP-Frederiksberg har gjort sig praktiske erfaringer med at håndtere disse problemstillinger. Kortlægningen peger desuden på mulige områder for måling af effekterne for borgerne af PSP-Frederiksberg.

Projektgruppen har arbejdet med en ambition om at inddrage et borgerperspektiv i undersøgelsen gennem individuelle interview med borgere, hvis sager har været behandlet i PSP-Frederiksberg. Formålet med borgerinterview skulle være at få indsigt i borgernes erfaringer med og oplevelse af kontakten med PSP-samarbejdet. Det opstillede kriterium

for at inddrage borgere i undersøgelsen var, at borgerne skulle have givet samtykke til den PSP-sagsbehandling, de har gennemgået. Der er imidlertid ikke indhentet samtykke i nogen af de sager, PSP-Frederiksberg hidtil har arbejdet med. Undersøgelsen har derfor måttet udelade borgerperspektivet. Det betyder, at myndighedsperspektivet dominerer det samlede billede, der tegnes af PSP-Frederiksberg. For at skabe et bredere perspektiv på undersøgelsen end blot myndighedsperspektivet inddrages derfor også interview med repræsentanter fra lokale brugerorganisationer, nemlig SIND Frederiksberg (repræsenterer psykiatribrugere, behandlere og pårørende til sindslidende) og LAP København Frederiksberg (grundforening af Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatribrugere).

FORANDRINGSTEORI

Kortlægningen af PSP-Frederiksberg skal kvalitativt belyse PSP-samarbejdet, som det praktiseres, erfares og vurderes af primært de involverede myndighedsaktører.

Begrebsligt lader analysen sig inspirere af det, der i evalueringslitteraturen betegnes 'programteori' (Dahler-Larsen, 2003; Rieper, 2004) og i mere populær sammenhæng 'forandringsteori' (Kusek & Rist, 2004). Brug af forandringsteori betyder overordnet for undersøgelser (fx i forbindelse med selvevalueringer), at man forsøger at tydeliggøre eksplicite forestillinger om, hvorfor og hvordan en indsats virker med udgangspunkt i de *forestillinger om forandring*, aktørerne knytter til indsatsen. Det vil sige de forestillinger, som forskellige aktører har om, hvad der bør forandres og til hvad. De centrale spørgsmål for undersøgelsen bliver derfor: Hvilke udfordringer og problemer skal PSP-samarbejdet søge at løse? Hvilke forandringer skal PSP-samarbejdet skabe? Hvilke faktorer har på Frederiksberg vist sig at være fremmende eller hindrende for, at de ønskede resultater kan opnås? Det er udfordringer, problemer og faktorer, der ligeledes kan forventes at være fremmende eller hindrende for PSP-samarbejdet i de kommuner, hvor samarbejdet er under etablering.

Aktørers forestillinger om forandringer rummer implicit nogle årsags-virknings-kæder, som aktørerne arbejder ud fra (Kusek & Rist, 2004), dvs. forestillinger om, hvad der er målet med forandringen, hvem der er målgruppen for forandringen, hvad forandring vil sige, hvilke handlinger der kræves for at skabe en forandring, og hvordan en foran-

dring kan ses. Forandringsteoriens årsags-virknings-kæder kan se forskellige ud fra forskellige aktørers perspektiv (Guba & Lincoln, 1989). Vi undersøger i kortlægningen, om årsags-virknings-kæderne ser forskellige ud for forskellige PSP-myndighedsaktører, på forskellige myndighedsniveauer og mellem myndigheder og brugerorganisationer. Hermed bliver der plads til de forskellige aktørers divergerende krav til og værdigrundlag i forhold til PSP-samarbejdets forandringspotentiale.

METODISKE REDSKABER OG EMPIRISK MATERIALE

Det empiriske materiale bag kortlægningen er indsamlet på tre myndighedsniveauer samt blandt to brugerorganisationer og ved hjælp af forskellige kvalitative metoder. Der er gennemført individuelle interview af styregruppe- og operativgruppemedlemmer (se Bilag 7), fokusgruppeinterview af frontlinjemedarbejdere (se Bilag 9), mødeobservation ved operativgruppemøder, samt individuelt interview med en repræsentant fra SIND Frederiksberg og interview med to repræsentanter fra LAP København Frederiksberg (se Bilag 8).

MYNDIGHEDER

På myndighedsniveau er der gennemført individuelle interview med tre styregruppemedlemmer (hvoraf to er tidligere medlemmer, som var med til at etablere samarbejdet) og otte operativgruppemedlemmer (én person er både med i styregruppen og operativgruppen). De individuelle interview med styregruppe- og operativgruppemedlemmer belyser emner som baggrund for og formål med PSP-samarbejdets etablering, hvordan det har fungeret og fungerer, problemstillinger omkring samarbejdet både internt og i forhold til borgerne, erfaringer, der kan videregives til fremtidige samarbejder, samt mulige resultater af samarbejdet.

Ved to operativgruppemøder har vi observeret, hvordan sager tages op, diskuteres og videredistribueres inden for samarbejdet, og hvordan problemstillinger omkring tavshedspligt m.m. forvaltes i praksis. Det har givet et indblik i den konkrete sagsgang og samarbejdskultur omkring PSP-Frederiksberg.

På frontlinjearbejderniveau er der gennemført to fokusgruppeinterview, ét i socialforvaltningen og ét i psykiatrien, hver med deltagelse af fem frontlinjemedarbejdere. Af praktiske årsager er det ikke lykkedes

at samle politibetjente til et fokusgruppeinterview, men der er foretaget telefoninterview med to betjente (på frontlinjemedarbejderniveau). Disse interview har til formål at indfange, i hvilket omfang frontlinjemedarbejdere er bekendt med PSP-samarbejdets eksistens, og hvordan de handler på baggrund af deres kendskab til PSP-samarbejdet. Fokusinterviewenes centrale spørgsmål er: Hvad *gør* de frontlinjemedarbejdere, som kender til PSP-samarbejdet, og handler de anderledes, end de gjorde, før PSP-samarbejdet fandtes? Hermed belyses, hvad der – set fra et frontlinjemedarbejderperspektiv – skal til, for at et PSP-samarbejde fungerer efter hensigten. Samtidig belyser interviewene, hvor barriererne kan ligge på organisatorisk niveau og i forhold til borgerkontakten.

BRUGERORGANISATIONER

Brugerorganisationer udgør væsentlige interessenter i forhold til PSP-Frederiksberg, og de kan til kortlægningen bidrage med væsentlig viden om, hvordan PSP-Frederiksberg opleves fra deres perspektiv som repræsentanter for forskellige brugere af myndighedernes indsatser. Ikke mindst er det væsentligt at få belyst, hvordan brugerorganisationer anskuer de lovgivningsmæssige muligheder for udveksling af borgeroplysninger mellem myndigheder, som PSP-samarbejdet er baseret på. På brugerorganisationsniveau er der gennemført interview med en repræsentant fra SIND Frederiksberg og to repræsentanter fra LAP København Frederiksberg. Gennem disse interview belyses lokale brugerorganisationers kendskab til, erfaringer med og holdninger til PSP-Frederiksberg.

OPSAMLING

Kortlægningen af PSP-Frederiksberg undersøger kvalitativt gennem interview og observation det koncept, man arbejder med, den praksis, der har udviklet sig, og de erfaringer, man har gjort sig i PSP-Frederiksberg. Kortlægningen baserer sig primært på de deltagende myndigheders perspektiv på samarbejdet, set fra forskellige organisatoriske niveauer. Brugergruppeorganisationer er dog også interviewet, mens

et borgerperspektiv kun indirekte er inkluderet i analysen gennem brugergruppernes perspektiv og vores problematiseringer.

KONCEPT, PRAKSIS OG ERFARING

BAGGRUND OG FORMELLE RAMMER

BEHOVET FOR SAMARBEJDE

Etableringen af PSP-Frederiksberg blev besluttet i efteråret 2004 og gennemført i 2005. Baggrunden var en erkendelse af, at systemet ikke i tilstrækkelig grad formår at tage hånd om visse grupper af borgere og visse typer af problemstillinger. Denne opfattelse fandtes særligt inden for politiet, som ofte bliver konfronteret med borgerne i akutte situationer. Tal kunne ligeledes bekræfte den subjektive oplevelse hos politiet af, at der mangler netværk omkring visse borgere, og at myndighederne mangler nogle konstruktive instrumenter til hjælp af udsatte borgere, især borgere med psykiske lidelser, som er i hyppig kontakt med politiet.

Mest synligt var umiddelbart den manglende effektive indsats over for psykisk syge borgere, så man kunne undgå fx kriminalitet og magtanvendelse. I 2007 viste en årlig analyse af ti sager, hvor psykisk syge med forbindelse til det psykiatriske system har begået alvorlig personfarlig kriminalitet (fx voldtægt, drab eller brandstiftelse), at syv ud af ti sager formentlig kunne være undgået, hvis den psykisk syge havde fået

andre og bedre tilbud fra systemet¹. Andre tal viser en vis stigning i antal lovovertrædelser, som psykisk syge dømmes for, og en overrepræsentation af psykisk syge i forhold til visse typer af kriminalitet². Samtidig er man i retssystemet antageligt ikke altid opmærksom på, at sigtede er psykisk syge³. På lokalt plan oplevede Frederiksberg i en 12-måneders periode i 2003-2004, at politifolk i fem tilfælde kom mere eller mindre alvorligt til skade i forbindelse med konfrontationer med psykisk syge. En analyse vedrørende politiets anvendelse af skydevåben i perioden 2002-2006 viser desuden, at over halvdelen af de personer, som politiet havde skudt på, var psykisk syge eller fremstod som sådan.⁴

På baggrund af både tal og erfaringer med manglende formåen i visse sager opstod de konkrete ideer og initiativet til PSP-samarbejdet mellem enkeltpersoner i politiet og behandlingspsykiatrien. Disse personer sad med i samarbejdet de første år, hvor de medvirkede til at bære den oprindelige idé igennem, bl.a. i forhold til organisering og fastsættelse af operative rammer i overensstemmelse med det identificerede behov for borgerindsatser og myndighedsredskaber.

AKTØRER OG ORGANISERING

Baseret på politiets erfaringer med sager, som de rykker ud til og ikke selv kan løse, udpegede man samarbejdets primære aktører som politi, socialforvaltning og psykiatri i Frederiksberg Kommune ud fra deres kompetence og indsatsområder i forhold til borgere med kriminalitets-truende adfærd, sociale problemer og psykisk sygdom.

Man etablerede en formel organisering på to niveauer, hhv. operativgruppe- og styregruppeniveauet. PSP-Frederiksberg opererer dog i praksis på tre niveauer (Figur 4.1).

1. Beretning vedr. undersøgelsen af psykisk syges kriminelle forløb i det psykiatriske system (Sundhedsstyrelsen, 2007). *Kriminalitetsudviklingen blandt psykisk syge lovovertrædere* (Justitsministeriets Forskningsenhed, 2005).

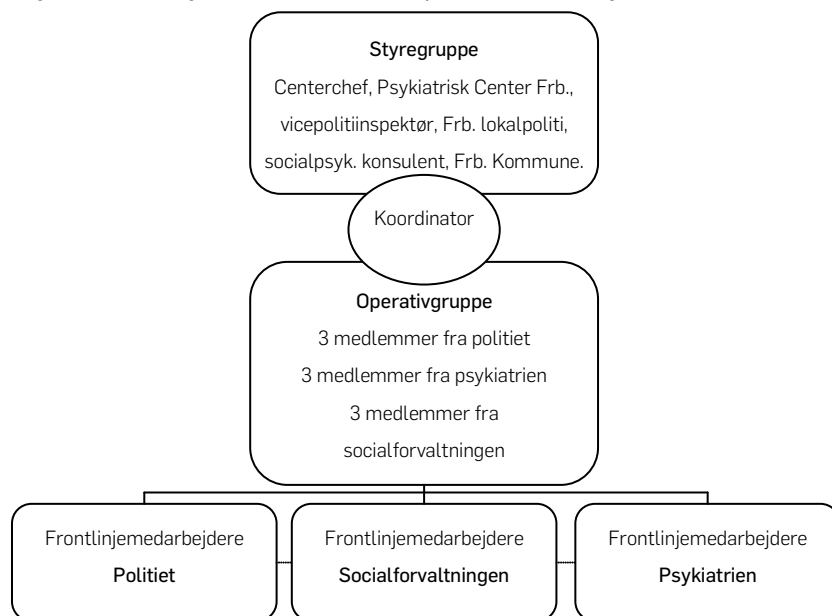
2. *Psykisk sygdom og kriminalitet* (Socialministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Justitsministeriet, 2006).

3. *Kriminal karriere og tilbagefald til ny kriminalitet blandt psykisk syge lovovertrædere* (Justitsministeriets Forskningsenhed, 2005).

4. *Politiets anvendelse af skydevåben – en tværfaglig analyse for perioden 2002-2006* (Rigspolitiet, 2007).

FIGUR 4.1

Organisationsdiagram for PSP-samarbejdet Frederiksberg.



Det øverste niveau er styregruppen, som består af en repræsentant på lederniveau fra hver af de tre myndigheder. I maj 2009 bestod styregruppen af:

- Chefen for Psykiatrisk Center
- Vicepolitiinspektøren
- Socialpsykiatrisk konsulent fra Socialforvaltningen, der også sidder i operativgruppen som formidler og koordinator mellem de to organer.

Styregruppens opgaver er primært at fastlægge de overordnede rammer for PSP-samarbejdets arbejdsområder i forhold til problemstillinger og PSP-brugere, der skal tages op i PSP-regi. Styregruppen har også ansvar for operativgruppemedlemmernes kompetenceudvikling (arrangerer temadage og undervisning). Styregruppen tager ligeledes principielle spørgsmål op til debat, fx vedrørende konsekvenserne af organisatoriske forhold eller politiske beslutninger for samordningen af de tre myndigheds borgerarbejde.

PSP-samarbejdets andet niveau er operativgruppen, som består af tre repræsentanter på mellemliderniveau (på nær én) fra hver af de tre myndigheder. I maj 2009 består operativgruppen ud over af den koordinerende socialpsykiatriske konsulent af følgende faggrupper:

- Fra socialforvaltningen: en teamleder fra jobcentret, en kontorchef fra pensionsafdelingen og lederen af støtte-kontaktperson-ordningen (SKP-ordningen).
- Fra psykiatrien: lederen af det opsøgende psykiatri-team (OP-teamet), en afdelingssygeplejerske fra Psykiatrisk Skadestue og en ledende socialrådgiver fra Distriktspsykiatrisk Center.
- Fra politiet: en vagtleder fra Station Bellahøj, en vicepolitikommissær fra Station Bellahøj og en politiassistent fra Frederiksberg Lokalpoliti.

Operativgruppen er PSP-samarbejdets primære operative organ og igangsætter af den egentlige sagsbehandling og koordinering af indsatser mellem myndigheder.

Det tredje organisatoriske niveau i PSP-samarbejdet er frontlinjemedarbejderne, som ikke indtager en formel position i samarbejdet, men i praksis udgør et væsentligt udøvende led. Frontlinjemedarbejderne har den primære kontakt med borgerne og sidder inde med væsentlig viden om borgernes situation og relationer til myndighederne. Frontlinjemedarbejderne kan i deres daglige arbejde i vid udstrækning identificere de borgere, som PSP-samarbejdet oplagt bør tage sig af.

OPERATIVE RAMMER

Et implicit mål med organiseringen af PSP-Frederiksberg har været at skabe en fleksibel og mindst mulig bureaukratisk enhed, som uden om tidskrævende sags- og registreringsprocedurer kan operere hurtigt i ekstraordinære situationer. PSP-samarbejdet udgør derfor kun et 'mellem-sektorielt' organ, som står for at samordne indsatser og viden om borgere og indsatser over for borgere. I selve sagsbehandlingen derimod anvendes kun metoder, som allerede eksisterer og anvendes inden for hver af de tre myndigheder. Princippet er, at ansvaret for en PSP-sag ved PSP-mødet placeres hos én af de tre myndigheder, som så behandler den inden for eget system.

I overensstemmelse med målet om minimale bureaukratiske forpligtelser (og i overensstemmelse med persondataloven, se nedenfor) oprettes ikke noget fælles sagsregister i PSP-regi. I stedet journaliseres PSP-sager internt hos de tre myndigheder.

Som eneste egentlige form for dokumentation tages på PSP-møderne et referat, der fungerer som fælles huskeliste med henblik på at følge op på sager og ansvarsopgaver i forhold til tidligere og fremtidige PSP-møder. Referatet skrives af operativgruppens koordinator, som udgør et vigtigt bindeled mellem styre- og operativgruppe. Referatet distribueres til operativgruppemedlemmerne og indeholder hverken personfølsomme oplysninger om borgere eller deres cpr-numre. Desuden fører koordinatoren til statistisk brug en intern liste over, hvilke sager der har været oppe i PSP-regi. På denne liste optræder cpr-numre.

Da PSP-Frederiksberg således ikke opererer som en selvstændig bureaukratisk enhed, udgør selve styre- og operativgruppemøderne så meget desto mere kernen i samarbejdet. Hvis ikke møderne fungerer med en hvis frekvens, disciplin og aktiv deltagelse fra alle involverede myndigheder, vil samarbejdet falde fra hinanden. I PSP-Frederiksberg opererer man derfor også med en streng mødedisciplin. For at fastholde kontinuiteten i arbejdet mødes styregruppen mindst en gang i kvartalet eller oftere, hvis der vurderes et behov, mens operativgruppen mødes på en fast dag en gang om måneden (3. onsdag i måneden). For at fastholde den personlige forpligtelse over for samarbejdet fra alle myndigheder har medlemmerne desuden mødepligt til operativgruppemøderne.

LOVGIVNING

Ved PSP-Frederiksbergs opstart var der ikke et specifikt lovgivningsmæssigt grundlag for PSP-samarbejdet. Videregivelse af personfølsomme oplysninger om borgerne mellem myndighederne måtte derfor ske på baggrund af reglerne herom i forvaltningsloven, persondataloven, sundhedsloven og psykiatriloven. De forskellige lovgivningsmæssige grundlag for udvekslingen af oplysninger i PSP-samarbejdet præsenteres kort her:

Forvaltningsloven (§ 28, stk. 2) pålægger offentligt ansatte tavshedspligt mellem myndigheder omkring borgernes private forhold (herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreringsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende) og, hvis tavshedspligten skal omgås, påbud om, at borgerne

har givet samtykke til udveksling af informationer. Forvaltningsloven rummer dog også en undtagelsesparagraf (§ 28, stk. 2, pkt. 3) med den såkaldte 'værdispringsregel', som går ud på, at personlige oplysninger kan videregives uden borgerens samtykke, når der er et klart værdispring mellem på den ene side hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelsen selv, og på den anden side afgørende modhensyn af enten private eller offentlige interesser (Lovteksten kan findes i Bilag 1).

Persondataloven er en specialregulering af forvaltningslovens regler om videregivelse af personfølsomme oplysninger under elektronisk databehandling og ikke-elektronisk registrering. Hovedprincipperne i persondataloven er, at indsamling af oplysninger kun må ske med et sagligt formål, og at videregivelse af personoplysninger kræver samtykke (Lovteksten kan findes i Bilag 2).

Sundhedsloven er ligeledes en specialregulering af forvaltningslovens og persondatalovens videregivelsesregler vedrørende helbredsoplysninger gældende for sundhedspersonale. Videregivelse af helbreds- og private oplysninger må ske med patientens samtykke eller under en undtagelsesparagraf, når videregivelsen – efter en konkret vurdering – er nødvendig for berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, sundhedspersonen eller andre. (Lovteksten kan findes i Bilag 3).

Psykiatriloven rummer også et pålæg om samtykke til videregivelse af personfølsomme oplysninger, men ligeledes en mulighed for undtagelse, hvis videregivelse er nødvendig af hensyn til at kunne lave en udskrivesaftale (en aftale underskrevet af patienten, psykiatrien og andre relevante myndigheder om videre behandling efter en udskrivelse, også efter en tvangsindlæggelse) eller en koordineringsplan (hvis patienten ikke vil underskrive en udskrivesaftale – en plan, der koordinerer den behandlingsmæssige og sociale indsats mellem myndigheder efter udskrivelse). (Lovteksten kan findes i Bilag 4).

Som det fremgår, understreger alle de nævnte love beskyttelse af borgeren i forhold til videregivelse af personfølsomme oplysninger og et skærpet krav om indhentelse af samtykke, hvis sådanne oplysninger skal udveksles mellem myndigheder. Da ideen med PSP-samarbejdet imidlertid netop er at koordinere indsatser over for borgere, forudsætter det i princippet et vist niveau af vidensudveksling mellem myndighederne. Dette dilemma mellem på den ene side at skulle overholde gængse love om tavshedspligt for hver myndighed og på den anden side intentionen

om at operere på tværs af myndighederne skabte usikkerhed om grænserne for legitim vidensudveksling i PSP-Frederiksberg. Denne usikkerhed blev i 2006 afprøvet hos ombudsmanden.

OMBUDSMANDSSAGEN 2006

I 2006 blev der på initiativ fra en borger rejst tvivl om, hvorvidt grundlaget for udveksling af oplysninger i PSP-Frederiksberg var i orden, og sagen blev behandlet af ombudsmanden. Ombudsmanden udtalte om sagen, at man i PSP-samarbejdet fortsat kunne udveksle oplysninger ud fra undtagelsesparagraffen i forvaltningsloven (§ 28, stk. 2, pkt. 3) under forudsætning af:

- At videregivelsen af oplysninger sker af hensyn til den enkelte selv
- At der foretages en helt konkret vurdering i det enkelte tilfælde
- At beslutningen vedrørende videregivelse af oplysninger træffes af en leder
- At videregivelsen er sagligt begrundet, og at der er tale om et klart 'værdispring'
- At der, forinden oplysningerne videregives, indhentes samtykke, hvis dette skønnes muligt (Folketingets Ombudsmand, j.nr. 2006-945-0606; Justitsministeriet).

Ombudsmanden påpeger altså, at man i samarbejdet kan udveksle personfølsomme oplysninger ud fra et konkret sagsspecifikt skøn på ledelsesniveau af, at der er tale om et værdispring, dvs. at borgerens situation kræver udvekslinger med henblik på at kunne yde den mest optimale indsats, mens tilbageholdelse af oplysninger mellem myndigheder kan forværre borgeres situation. Indhentelse af samtykke beror ligeledes på et skøn af, om det er 'muligt' i den konkrete sag. Hvor ombudsmanden i sine kommentarer gav mere klar legitimitet til PSP-Frederiksbergs arbejde, men stadig fastholdt den løbende konkrete vurdering af, om påbudene om tavshedspligt og samtykke kunne tilsidesættes, gives med ændringen af retsplejeloven i april 2009 entydig og generel legitimitet til udveksling af borgeroplysninger i PSP-regi (ombudsmandens udtalelse kan findes i Bilag 5).

LOVHJEMMEL FOR PSP-SAMARBEJDET

I april 2009 trådte en ændring af retsplejeloven i kraft (*Lov om ændring af retsplejeloven*, 16. februar 2009), som sidestiller PSP-samarbejdet med SSP-samarbejdet (det kriminalitetsforebyggende samarbejde mellem skole, socialforvaltning og politi). PSP-samarbejdet indføres i de to paragraffer i retsplejeloven (§ 114 og § 115), som hidtil kun har omfattet SSP-samarbejdet. Med lovændringen er der givet udtrykkelig lovmæssig hjemmel til at udveksle personfølsomme oplysninger i PSP-samarbejdet uden borgerens samtykke. Ifølge loven kan personfølsomme oplysninger nu videregives mellem politiet og de sociale og psykiatriske myndigheder af hensyn til kriminalitetsforebyggende arbejde og indsatsen over for socialt udsatte borgere. Andre institutioner, som samarbejder med politi samt sociale og psykiatriske myndigheder, kan ligeledes tage del i videregivelsen af oplysninger. Hvor ombudsmanden understreger, at udveksling af personfølsomme oplysninger kun må finde sted på myndighedernes lederniveau, er dette ikke en betingelse i den nye retsplejelov (Lovændringen kan findes i Bilag 6).

STRUKTURELLE REFORMER

PSP-Frederiksberg har gennemgået visse omstruktureringer inden for de deltagende myndigheder – forandringer, som dels har virket forstyrrende for kontinuiteten i sagsarbejdet, dels har skabt nye operative rammer for samarbejdet.

Fra samarbejdets opstart i 2005 var de tre myndigheder geografisk og befolkningsmæssigt overlappende. Det betød, at samarbejdet havde en fælles referenceramme både internt i det kommunale system og i forhold til målgruppen, dvs. de borgere, som PSP-samarbejdet var rettet imod (borgere i Frederiksberg Kommune). Siden 2007 er der sket omstruktureringer og reformer både hos politiet pga. politireformen og hos psykiatrien pga. strukturreformen.

Med de eksterne omstruktureringer af myndighedernes geografiske optage- og indsatsområder har PSP-samarbejdets arbejdsvilkår ændret sig, så det ikke længere er det samme optageområde for de tre myndigheder, som PSP-Frederiksberg skal dække. Frederiksberg Politistation, der tidligere var en selvstændig politikreds, er nu en lokalstation under den større Station Bellahøj i Københavns politikreds. Det betyder ifølge flere operativgruppemedlemmer, at det er blevet sværere at skabe en samlet og målrettet indsats. Psykiatrisk Center Frederiksberg har ligeledes

fået et større optageområde, så det nu også optager patienter fra Vanløse. Psykiatrisk Center Frederiksberg er med strukturreformen lagt ind under Region Hovedstaden og har tillige fået ny ledelse.

Politireformen har desuden skabt hyppige udskiftninger i styre- og operativgruppemedlemmer, som er blevet flyttet rundt mellem funktioner inden for politiet, hvilket har forstyrret kontinuiteten i arbejdet. Også omorganiseringer af det psykiatriske patientarbejde på Frederiksberg har taget ressourcer fra PSP-samarbejdet.

FORMÅL – FORESTILLINGER OM FORANDRING

FORANDRINGSMÅL

Kortlægningen af PSP-Frederiksberg tager sit begrebslige udgangspunkt i forandringsteori. I analysen søges derfor først identificeret de forestillinger om forandring, som de involverede parter har til PSP-samarbejdet. Disse identificerede forandringsforestillinger holdes sidst i dette kapitel op mod de resultater, samarbejdet har ført med sig. De centrale spørgsmål, der stilles til formålet med PSP-Frederiksberg, er derfor (jf. Dahler-Larsen, 2003; Kusek & Rist, 2004; Rieper, 2004): Hvad er formålet med PSP-samarbejdet? Hvilke udfordringer og problemer skal PSP-samarbejdet søge at løse? Hvilke forandringer skal PSP-samarbejdet skabe? Og (jf. Guba & Lincoln, 1989): Er forestillingerne imellem aktørerne samspillende eller divergerende? Den følgende analyse tager altså sit udgangspunkt i PSP-aktørernes forandringsmål.

FOREBYGGELSE AF BORGERES SOCIALE DEROUTE OG KRIMINALITET

Det gennemgående i de interviewede aktørers beskrivelser af forandringsmål med PSP-Frederiksberg er, at svage borgere bliver hjulpet gennem en tidligere og mere effektiv indsats. Ved at sætte tidligt ind kan man behandle nogle problemstillinger, før de får alvorlige konsekvenser, og på den måde undgå, at borgere oplever en social deroute, fx ved at blive sat ud af deres bolig eller begå kriminalitet. PSP-samarbejdet retter sig altså mod både kriminalitetsforebyggelse og social forebyggelse mere bredt.

Et operativgruppemedlem forklarer:

Det er vigtigt at få taget mange sager langt hurtigere, end man tidligere har gjort. Tidligere er vi jo først kommet ind i sagen, når det er gået galt. Når folk er blevet sat ud af lejligheden. Det er utroligt vigtigt med PSP-samarbejdet at tage hånd om de brugere, som ikke magter det selv.

PSP-samarbejdet skal tage hånd om de svageste borgere, som end ikke har ressourcer til selv at tage kontakt til myndighederne, og som derfor nemt bliver usynlige for myndighederne og ingen indsats modtager. PSP-samarbejdets forandringspotentiale ligger i, at myndighederne får øje på disse borgere og i fællesskab igangsætter indsatser for dem. Et operativgruppemedlem forklarer:

Den største og vigtigste målsætning er at gå ind og tage den type borgere, som er så svage, at de ikke magter eller ikke ønsker at få hjælp, fordi de er syge. Og hvor vi så har mulighed for at gøre det nænsomt, men også ret effektivt alt efter, hvad det er for en situation.

OPSAMLING AF BORGERE MELLEM DE TRE MYNDIGHEDER

PSP-samarbejdet ses samtidig generelt hos aktørerne som et forum, der skal tage hånd om borgere med flere typer problemer, som fx både har psykiske og sociale problemer, og som også er involveret i småkriminalitet. Disse borgere risikerer at falde uden for hver af de tre myndigheders primære ansvarsområder. Borgere kan også høre til inden for flere af de tre myndigheders indsatsområder, men ikke entydigt hos én af de tre myndigheder. Selvom borgere i denne situation ofte er kendte inden for alle tre myndigheder, kan de ende med slet ikke at blive taget hånd om, enten fordi den enkelte myndighed ikke har mulighed for at gribe ind over for borgeren, eller fordi sagen skubbes rundt mellem myndigheder som 'de andres ansvarsområde'. Et operativgruppemedlem forklarer det således:

Målsætningen er helt klart at nå ind omkring den gruppe borgere i området her, som vi alle tre har kontakt med. At nå nogen, som vi ikke har haft fat i før, og ved at slå en ring omkring dem vil vi ligesom vide, hvor de er henne nu, og kunne give dem et bedre stabilt tilbud.

Forandringsmålet med det tværsektorielle arbejde mellem politi, socialforvaltning og psykiatri er at dække nogle af de områder, som egentlig ligger uden for kerneydelserne hos de enkelte myndigheder, således at borgerne, også de, som befinder sig i ”gråzonerne” mellem myndighederne – ”ikke falder mellem flere stole” – som de interviewede aktører beskriver det.

KOORDINERING OG TILBAGEMELDING

Et væsentligt forandringsmål med PSP-samarbejdet er tværgående koordinering af de tre myndigheders interne arbejde. Særligt politiet oplever dette behov for koordinering, bl.a. på grund af frustrationer i deres daglige arbejde over ofte at blive tilkaldt og komme ud til borgere, som ikke egentlig har brug for en politimæssig indsats. Interviewede aktører fra politiet beskriver, hvordan de i reglen kun kan skride ind i situationer, der direkte involverer kriminalitet, mens de ingen redskaber har til at håndtere situationer, hvor borgerens problemer er af psykiatrisk eller social art. Her kan politiet kun forsøge at overtale borgeren til at kontakte psykiatrien eller socialforvaltningen og så selv blot referere episoden og problemstillingerne i døgnrapporten eller i en socialrapport, som sendes til socialforvaltningen. Hos politiet opleves det samtidig ofte som frustrerende, at betjente sjældent får tilbakemelding om, hvorvidt der sker noget i de sager, de har anmeldt til socialforvaltningen i en socialrapport, eller om sagen derimod, som en betjent udtrykker det, ”er endt i en bunke”. Når politiet tillige ofte har udrykninger til de samme borgere igen og igen, fx til psykisk syge, skaber det en oplevelse af, at myndighederne intet gør i visse typer af sager.

Et forandringsmål er derfor, set fra politiets perspektiv, at politiet kan dirigere opgaverne hen til den relevante myndighed og i nogle sager efterfølgende undgå, at politiet igen involveres. PSP-samarbejdet muliggør samtidig en løbende underretning aktørerne imellem om, hvorvidt og hvad der sker for borgeren hos den myndighed, som tager handlingsansvaret på sig. Politiets repræsentanter i operativgruppen kan på baggrund af den løbende underretning fra PSP-mødet give tilbakemelding til de betjente, som har mødt sagen i første led.

TVÆRFAGLIG ERFARINGSUDVEKSLING

Et mål med PSP-samarbejdet, som især artikuleres på styregruppeniveau, er at muliggøre, at man gensidigt kan udveksle erfaringer og kompeten-

cer inden for hvert enkelt faglige arbejdsområde. Desuden kan myndighederne vejlede hinanden indbyrdes, fx ved at politiet vejleder socialforvaltningens medarbejdere i, hvordan de skal forholde sig til truende klienter, mens psykiatrien fx kan vejlede politiet i, hvordan de skal omgås psykisk syge borgere.

IMPLEMENTERING

Som det første PSP-samarbejde i landet kan PSP-Frederiksberg danne grundlag for etableringen af sådanne samarbejder i resten af landet. Det er derfor vigtigt at formidle, hvordan de involverede aktørers forandringsforestillinger til samarbejdet er implementeret i praksis. Det er bl.a. væsentligt at identificere, hvilke faktorer, PSP-aktørerne mener, har vist sig på Frederiksberg at være fremmende eller hindrende for at opnå de ønskede resultater, jf. forandringsteorien. Sådanne faktorer kan i visse henseender forventes også at være fremmende eller hindrende for PSP-samarbejdet i de kommuner, hvor PSP er under etablering, men i andre henseender ikke. Det er ligeledes relevant at formidle den kritik, som rettes mod PSP-samarbejdet.

FREMMENDE FAKTORER

SEMINARER OG LØBENDE UDDANNELSE

Da PSP-Frederiksberg startede, måtte man forme og definere selve konceptet for PSP-samarbejdet helt fra bunden. I 2004 mødtes de tre styregruppemedlemmer – en repræsentant fra hver myndighed – for at planlægge etableringsprocessen. Man besluttede at skyde projektet i gang med et opstartsseminar for de udpegede styre- og operativgruppemedlemmer på politiets uddannelsessted på Avnø i starten af 2005. Efterfølgende har operativgruppen og styregruppen haft et årligt opfølgningsseminar. På seminarerne har der været oplæg fra udefrakommende specialister, fx fra Kriminalforsorgen og et lokalt rådgivningscenter, og diskussioner af interne problematikker og intensivt arbejde med cases. Første seminar var et opstartsseminar, hvor man afklarede rammerne og målsætningerne for PSP-Frederiksberg. På næste seminar evaluerede man det hidtidige arbejde og formulerede nye målsætninger. På det tredje seminar diskute-

rede man særligt svære PSP-sager, bl.a. de såkaldte 'tikkende bomber' bland PSP-brugerne (omtales senere i dette kapitel).

Styre- og operativgruppemedlemmer fremhæver disse seminarer som meget væsentlige for en god opstart af samarbejdet i forhold til at få gode personlige relationer, at få skabt en god samarbejdskultur og at få diskuteret nogle væsentlige praktiske og etiske problemstillinger omkring PSP-samarbejdet. Den fortløbende uddannelse, som seminarerne har rummet, har ifølge aktørerne ligeledes været med til at holde engagementet og det faglige niveau højt i PSP-Frederiksberg.

SAMARBEJDE 'FRA NEDEN'

Et andet aspekt af implementeringsprocessen, som operativgruppemedlemmer karakteriserer som en del af succesoplevelsen ved PSP-Frederiksberg, er, at samarbejdskultur og sagsbehandlingspraksis er "vokset op nedefra", og at operativgruppen har haft "frie hænder" til at lade det ske. Det fortælles, at selvom styregruppen allerede ved første operativgruppemøde (primo 2005) havde defineret de overordnede rammer for samarbejdet, såsom samarbejdets PSP-brugere, operativgruppens medlemmer og mødefrekvensen, oplevede operativgruppen langt hen ad vejen muligheden for at udvikle samarbejdet skridt for skridt gennem det konkrete praktiske sagsarbejde. Et operativgruppemedlem beskriver opstarten således:

Da vi startede, troede vi alle, at "nu laver vi først strukturerne, og så kan vi bagefter tage fat på sagerne". Men sådan har det ikke fungeret. Det kunne vi simpelthen ikke, for vi anede ikke, hvilke strukturer vi havde brug for, så vi var nødt til at arbejde med konkrete sager og herigennem finde ud af, hvordan samarbejdet skulle fungere.

Ved til møderne at tage nogle konkrete sager op udviklede man løbende en struktur for PSP-sagers forløb. Det særlige engagement og den entusiasme, som har præget PSP-Frederiksberg, ikke mindst i opstartsfasen, hænger ifølge flere operativgruppemedlemmer i høj grad sammen med denne opbygning af de operative rammer gennem praktisk samarbejde og sagsarbejde.

SMÅ ORGANISATORISKE ENHEDER

En fremmede faktor for PSP-Frederiksberg har ifølge PSP-aktørerne været den begrænsede størrelse af både de optageområder, PSP-samarbejdet skal dække, og de myndigheder, som skal dække dem. Et operativgruppemedlem forklarer:

Når man arbejder i en lille enhed inden for myndigheden, er folk også temmelig brede i deres orientering. Så kender vi hinanden ret meget på kryds og tværs og har arbejdet sammen igennem flere år. Så er kompetenceområderne temmelig brede, og det har fungeret godt i samspil med PSP-samarbejdet.

Enkelte operativgruppemedlemmer i PSP-Frederiksberg er ligeledes blevet involveret i PSP-København og oplever her, hvordan PSP-Københavns langt større organisatoriske enheder skaber en afstand mellem operativgruppemedlemmerne og deres myndigheders kerneydelser og de frontlinjemedarbejdere, som udfører dem.

FORPLANTNING TIL FRONTLINJENIVEAU OG DIREKTE REPRÆSENTATION

På Frederiksberg foregik implementering af PSP-samarbejdet til myndighedernes frontlinjemedarbejdere gennem informationer fra operativgruppemedlemmerne ved interne gruppemøder, mails eller artikler i myndighedens interne blad. Brugerorganisationer på psykiatriområdet blev informeret om PSP-samarbejdet opstart ved et møde i Psykiatrum, som er et samarbejde mellem behandlingspsykiatrien på Frederiksberg, Frederiksberg Kommune og brugerorganisationerne med fire årlige møder. Informationer om PSP-samarbejdet er løbende formidlet ud i det bredere samfund gennem artikler i lokalavisen (senest i Frederiksberg Bladet 17. marts 2009) og gennem en pjece om samarbejdet⁵.

Blandt PSP-aktørerne er der divergerende opfattelser af, hvorvidt denne del af implementeringen har været succesfuld. Hvor nogle styre- og operativgruppemedlemmer giver udtryk for, at frontlinjemedarbejdere i deres organisation generelt ikke kender til PSP-samarbejdet (og at samarbejdets succes generelt ikke afhænger heraf), betragter andre aktører på de to øverste organisationsniveauer frontlinjemedarbejdernes

5. PSP-samarbejdet i Frederiksberg Kommune. Poli – Socialforvaltning – Psykiatri – et sektorsamarbejde, Kongsrud, L., D. Sestoft & M.F. Rasmussen (2008).

bevidsthed om PSP-samarbejdets muligheder som afgørende for, at samarbejdet kan fungere efter hensigten.

I modsætning hertil oplever de interviewede frontlinjemedarbejdere generelt, at kendskabet til PSP-Frederiksberg er udbredt på frontlinjemedarbejderniveau, især i de enheder i organisationen, hvor den daglige leder er repræsenteret i operativgruppen. Frontlinjemedarbejderne lægger stor vægt på, at de oplever at være direkte repræsenteret i PSP-samarbejdet, og at der er direkte kommunikation til et operativgruppemedlem, som kan bringe sager op til PSP-samarbejdet og bringe tilbagemeldinger fra møderne. Frontlinjemedarbejderne i psykiatrien og i socialforvaltningen oplever generelt, at de har den fornødne viden om og kontakt til PSP-samarbejdet til at bruge det i praksis. Frontlinjemedarbejdere i politiet oplever, at kendskabet til PSP-Frederiksberg har bredt sig med årene; men at der stadig er betjente på Bellahøj, som dækker både Frederiksberg og Københavns Kommune og ikke ved, hvad PSP-samarbejdet er. Enkelte frontlinjemedarbejdere, der ikke har en nær leder siddende i PSP-samarbejdet, føler, at samarbejdet er fjernt, og at det bliver lidt ”tilfældigt”, om man får overvejet PSP som en mulig løsning i en borgersag.

Det fremgår af interviewene, at det synes oplagt, at grundig implementering af PSP-samarbejdet i forhold til frontlinjemedarbejderne og det, at frontlinjemedarbejderne oplever en kontinuerlig synlighed omkring PSP-samarbejdet, er fremmende for samarbejdets succes. Frontlinjemedarbejderne sidder nemlig strategisk godt placeret i organisationen i forhold til at ’opsamle sager’, og i øvrigt er det ofte frontlinjemedarbejderne, som udøver den direkte indsats i kontakt med borgerne.

POLITIETS AFRAPPORTERING

Nogle operativgruppemedlemmer fremhæver vigtigheden af, at politiet, hvis man ønsker en tidlig indsats, bringer mulige PSP-sager op i operativgruppen. Det kræver dels en grundig afrapportering i døgnrapporterne, så politiets operativgruppemedlemmer bliver opmærksomme på problemstillingen og kan bringe sagen videre til PSP-mødet. Det er også afgørende, at viden om PSP-samarbejdet hos politiet er forplantet til den bredere organisation, fx ved at man vedvarende underviser nye betjente i PSP-samarbejdets muligheder, og hvordan de skal føre døgnrapporter ud fra dette hensyn.

Udviklingen i PSP-Frederiksberg har været, at politiet fra at være samarbejdets primære initiativtagere til sager efterhånden bringer færre

og færre sager op på operativgruppemødet, fordi de møder færre og færre potentielle PSP-sager gennem udrykningerne og efterfølgende i døgnrapporterne. En aktør forklarer, at politiet ved et PSP-samarbejdes opstart ofte vil have en række 'uløste' sager klar til at blive taget op på de første operativgruppemøder. I samme fase af samarbejdet vil det muligvis ikke være lige så åbenlyst for de andre myndigheder, hvilken gavn de kan have af at dele en sag i PSP-samarbejdet. I takt med, at man håndterer de ophobede PSP-sager, vil politiet ikke længere være de primære initiativtagere.

PERSONLIGT NETVÆRK OG PERSONBÅRET SAMARBEJDE

En fremmede faktor for et godt PSP-samarbejde er ifølge de interviewede, at der skabes et personligt netværk for de deltagende aktører og deres bagland. Det personlige kendskab til folk inden for de andre myndigheder betyder dels, at man ved, hvor man kan søge andres viden, kompetencer og hjælp til en indsats i behandlingen af konkrete sager, dels at samarbejdet mellem myndighederne ikke bliver for bureaukratisk, men kan ske nu og her, hvis situationen kræver det.

Samarbejdets afhængighed af de enkelte deltagere – at samarbejdet er personbåret – gør det afgørende at opretholde en vis stabilitet i operativgruppens personsammensætning. I operativgruppen opbygges gradvist en fælles viden om samarbejdets funktion, formål m.v., som går tabt ved for hyppige udskiftninger i gruppen. Det hænger igen sammen med, at PSP-samarbejdet bygger på tillid og personligt ansvar. Især når der skal deles oplysninger, er tillid vigtig. Man kan dog påpege, at faren ved et sådant personbåret netværk er, at PSP-gruppen risikerer at blive for lukket om sig selv, og at udskiftninger i gruppen fører til alvorlige brud i samarbejdets kontinuitet. Et middel mod, at PSP-gruppen bliver for internt refererende, kan være, at man skaber et bredt kendskab til PSP-samarbejdet i organisationen, så mange aktører på flere niveauer kan gøre brug af det.

OPERATIVGRUPPEMEDLEMMERNE SOM LEDERE OG PRAKTIKERE

Operativgruppemedlemmernes særlige kompetencer fremhæves især af frontlinjemedarbejderne som væsentlige for PSP-samarbejdets succes. De skal være både ledere og praksisnære og gode rollemodeller internt i deres organisation. Operativgruppemedlemmerne skal have beslutningskompetence, så sager kan behandles med det samme på PSP-møderne,

så man undgår papirarbejde og bureaukrati. Et operativgruppemedlem forklarer desuden:

Operativgruppemødets sagsbehandling skal foregå på et niveau, hvor vi kan træffe beslutningerne, også de lidt voldsomme beslutninger, hvor man går ind i nogle nødretsprocedurer.

I dette ræssonnement ligger desuden, at borgerens retssikkerhed også er et centralt forhold, der skal sikres i PSP-samarbejdet, og at det derfor er vigtigt, at samarbejdet foregår på mellemliderniveau, hvor der er en udtalt ansvarlighed omkring deling af oplysninger. Denne holdning udtrykkes af flere operativgruppemedlemmer. Ligeledes skal operativgruppemedlemmerne være placeret tæt på den kerneydelse, deres organisation yder, og have praktisk erfaring med og kompetence i forhold til deres egen organisations målgruppe. Det skal til, for at de kan vurdere, om en sag er en PSP-sag. En frontlinjemedarbejder forklarer:

De skal være 100 pct. bekendt med den indsats, vi gør i kerneydelserne. Så derfor er de nødt til at være direkte ledere af de pågældende institutioner, som ved, hvad der foregår.

Endelig beskrives det som vigtigt, at operativgruppemedlemmerne er synlige og godt forankrede internt i organisationerne. Operativgruppemedlemmerne skal have brede netværk internt i organisationen, så de indgår i de sammenhænge, hvor PSP-sager potentielt kan opfanges. Dette muliggør også, at de kan udbrede kendskabet til PSP-samarbejdet og skabe et engagement omkring det i organisationen. Flere interviewede omtaler PSP-samarbejdets medlemmer som "ildsjæle". En frontlinjemedarbejder forklarer:

Det skal være nogle, som har et socialt engagement og brænder for at hjælpe borgerne og arbejde kriminalpræventivt.

HINDRENDE FAKTORER

UKLARE LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER

En central udfordring for PSP-Frederiksberg har været udvikling af en praksis omkring tavshedspligt og samtykke, som den bestemmes i for-

valtnings-, persondata-, sundheds- og psykiatriloven. Efter samarbejdets opstart fulgte mange diskussioner af, hvordan tavshedspligten kunne overholdes i overensstemmelse med praksis fra de tre myndigheder, samtidig med at man ikke lagde for mange hindringer for samarbejdets gennemførelse og handlemuligheder. Udfordringen var i fællesskab at finde en praksis i PSP-sagsbehandlingen både for, hvordan man taler om borgere i generelle vendinger, så tavshedspligten overholdes, og for, hvordan man identificerer de situationer, hvor et 'værdispring' retfærdiggør, at tavshedspligten og kravet om samtykke ikke gælder. Ombudsmandssagen satte i praksis den konkrete sagsbehandling på standby, mens man afventede at få af- eller bekræftet, om den hidtidige praksis lå inden for de gældende loves rammer. De interviewede aktører beskriver dog de diskussioner, som usikkerheden omkring håndtering af tavshedspligt og krav om samtykke afstedkom, som væsentlige og konstruktive for at udvikle og løbende opretholde en høj etik i forhold til borgerne og borgerkontakten i samarbejdet. Der er da også divergerende holdninger til, hvorvidt lovændringen af 1. april 2009, med lovhjemmel til at udveksle personfølsomme oplysninger i PSP-samarbejder, entydigt er en forbedring af PSP-samarbejdet (se "Sagsbehandling og indsatser" senere i dette kapitel).

OMSTRUKTURERINGER

Andre udfordringer er fulgt i kølvandet på politireformen og strukturreformen i 2007 med de forstyrrelser, reformerne gav internt i de involverede myndigheders og i PSP-samarbejdets indsatsområde. De interviewede aktører fra operativgruppen peger samstemmende på, at et væsentligt forhold for den succesfulde opstart og implementering af PSP-Frederiksberg har været, at der på Frederiksberg fra starten af var tale om tre myndigheder med brugere fra samme borgergruppe og samme geografiske område. Fordelen ved 'overlappende myndigheder' var, at det var fælles borgere, man talte om til PSP-møderne, og det gav en følelse af forpligtelse og ejerskab i forhold til sagerne og borgerne blandt de deltagende myndigheder:

Når det er fælles borgere, der alle bor på Frederiksberg, så er det ikke 'de andres', vi taler om, og derfor har det haft alles interesse at drøfte sagerne og hullerne i systemerne helt til bunds.

'Overlappende myndigheder' virkede også styrkende for tilliden inden for samarbejdet, bl.a. fordi man kendte til hinanden i forvejen.

Med PSP-Frederiksbergs organisering efter strukturreformen oplever nogle interviewede, at der kører to parallelle PSP-samarbejder rettet mod forskellige borgergrupper inden for samme møde, og det kan skabe en mere fragmenteret arbejdsgang, mindre fællesskabsfølelse og mindre samlet engagement.

Trods operativgruppemedlemmernes vurdering af PSP-Frederiksbergs store fordele ved den organisatoriske overlapning myndighederne imellem, peger flere dog på, at en mere væsentlig succes for PSP-Frederiksberg har været en ændring af kulturen inden for myndighederne hen imod mere samarbejde, trods den nye organisatoriske struktur.

KRITISKE FAKTORER

Internt i PSP-Frederiksberg er der stor tilfredshed med samarbejdets struktur, sammensætning og arbejdsformer. Enkelte medlemmer mener dog, at samarbejdet kunne udvides, således at borgerens egen læge blev inddraget i sagsarbejdet, fordi man hermed ville nå endnu mere rundt om borgeren og dennes situation. Andre påpeger hertil, at denne udvidelse i praksis ikke nødvendigvis er mulig, idet de borgere, der behandles i PSP-samarbejdet, ofte ikke har kontakt til egen læge.

Brugerorganisationerne nævner flere vigtige punkter, hvor PSP-samarbejdet kunne forbedres, både med hensyn til yderligere inddragelse af myndigheder og med fokus på mere borgerinddragelse.

YDERLIGERE BRUGERINDDRAGELSE

Psykiatribrukerorganisationen LAP (lokalafdeling Frederiksberg) ser mange problematikker, der må behandles, før PSP-samarbejdets sammensætning og arbejdsmetoder fungerer optimalt. De interviewede LAP-repræsentanter medgiver, at man fra myndighedernes side kan have gavn af et PSP-samarbejde, fordi man hermed undgår, at politiet bliver 'skraldespand' for alle de sager, der falder imellem de andre myndigheder. LAP-repræsentanternes væsentligste bekymring går dog på borgerens egen manglende deltagelse i hans eller hendes sagsbehandling og på udvekslingen af oplysninger mellem myndighederne uden om borgeren.

Som udgangspunkt finder LAP det gavnligt, at myndighederne arbejder sammen og koordinerer, men forudsætningen for, at dette sam-

arbejde kommer borgeren til hjælp, er, at borgeren inddrages på de møder, hvor der udveksles oplysninger. LAP's grundtanke "intet om os uden os" bør, ifølge Frederiksberg-repræsentanterne, også være gældende for PSP-samarbejdet, og de ser ingen grund til, at borgeren såvel som borgerens netværk ikke kunne sidde med ved et PSP-møde enten i borgerens eget hjem eller hos den relevante myndighed. Dette ville ifølge LAP-repræsentanterne optimere den indsats, man vælger over for borgeren, fordi borgeren ville være medvirkende til at vælge den rette indsats. Samtidig ville man undgå risikoen for, at borgeren marginaliseres yderligere, fx gennem at blive paranoid over myndighedernes fælles indsats eller en oplevelse af krænkende umyndiggørelse fra systemets side.

Enkelte operativgruppemedlemmer påpeger også denne risiko for, at psykisk syge borgere, der i forvejen er paranoide, kan føle det ubehageligt, at deres situation drøftes på PSP-møderne, men de konkluderer, at borgerne af denne grund ikke skal informeres.

EVALUERING AF TIDLIGERE INDSATSER

Ud over mere borgerinddragelse tidligt i processen foreslår LAP, at der til PSP-møderne skal fokuseres på at evaluere tidligere indsatser over for borgerne med henblik på i fællesskab at finde den rette løsning. Som en af LAP-repræsentanterne forklarer:

Vi ser det som en selvfølge, at borgeren er med til det møde. Det skal ikke være en trekantssamtale, men en firkantssamtale, som man ville gøre med alle andre borgere i samfundet. Det er det ene, men den anden ting er, at hvis der skal være en effekt, så bliver der nødt til at være en evaluering af, hvorfor alt andet er slået fejl i forhold til denne her person.

Man kan her tilføje, at en sådan evaluering af tidligere fejlslagne indsatser på det individuelle plan fordrer, at den pågældende borger inddrages i sagsbehandlingsprocessen med sin viden om egen situation.

PERSONLIGT OMBUD

LAP København Frederiksberg foreslår også indførelsen af et "personligt ombud", der skal sidde med ved samtaler med myndigheder for at varetage patientens interesser og sørge for, at patientens rettigheder ikke overtrædes. Brugerorganisationen mener desuden, at PSP-samarbejdets

nuværende deltagende myndigheder kun udgør ”en delmængde” af de relevante personer, der med fordel kunne inddrages i et samarbejde omkring den udsatte borger. Personer som borgerens familie, nabo og andre, der er involveret i borgerens problem, burde ifølge repræsentanterne også inddrages ved PSP-møderne. Forudsætningen er igen, at borgeren selv sidder med ved disse møder.

FLERE NETVÆRKSMØDER

Hos brugerorganisationen SIND's Frederiksberg-kreds er man, ifølge den interviewede repræsentant, generelt positivt indstillet over for PSP-samarbejdet. Her ser man et stort potentiale i det øgede samarbejde og den øgede koordinering mellem myndighederne. Hos SIND nikkes der dog også genkendende til, at paranoide brugere kan støde systemet endnu mere fra sig, hvis de føler, at der bliver handlet uden deres samtykke. Som en løsning på dette foreslår man hos SIND, at PSP-samarbejdet i større grad vil gøre brug af netværksmøder, hvor alle de involverede parter, dvs. borgeren, de tre myndigheder, støtte-kontakt-person (SKP), medarbejdere på institution eller fra boligselskabet osv., inddrages. Dette skal dog først ske i anden omgang, når man i operativgruppen har holdt sit første møde om borgeren.

DIVERGERENDE VÆRDIGRUNDLAG

Overordnet bygger LAP København Frederiksbergs forestillinger om forandringer i forbindelse med PSP-samarbejdet på andre årsags-virknings-kæder, og LAP arbejder grundlæggende ud fra andre krav til og værdier i forhold til PSP-samarbejdet end både myndighedsaktørerne og repræsentanten fra SIND Frederiksberg.

LAP's årsags-virknings-kæder bygger på foreningens grundprincip om, at psykiatriske patienter skal være til stede i alle de sammenhænge, hvor myndighederne behandler deres sager. Dette princip kan siges grundlæggende at stå i modsætning til konceptet for PSP-samarbejdet og de implicite årsags-virknings-kæder heri, i særdeleshed efter lovændringen af 1. april 2009. PSP-konceptets årsags-virknings-ræsonnement siger, at myndighedernes vidensdeling og handlinger uden at spørge borgerne medvirker til at skabe gode forandringer for borgerne, bl.a. fordi der kan handles hurtigt og effektivt. I modsætning hertil er LAP's årsags-virknings-ræsonnement, der siger, at netop den manglende borgerinddragelse i væsentlige beslutninger for og omkring borgeren er medvir-

kende til at marginalisere borgeren og forværre hans eller hendes mentale tilstand, bl.a. gennem at skabe modvilje mod behandling.

Forestillinger hos LAP om, hvad forandring vil sige, og hvilke handlinger der kræves for at skabe en forandring, kræver altså en mere grundlæggende organisationsændring fra – med PSP-samarbejdet – et udvidet samarbejde mellem myndighederne til – med LAP's forslag – et udvidet samarbejde mellem myndigheder og borgere.

SAGSBEHANDLING OG INDSATSER

PSP-Frederiksberg fungerer i praksis på to måder: som et formelt samarbejde med sagsbehandling omkring operativgruppemødet, og afledt heraf som et mere uformelt, men ikke mindre væsentligt, samarbejde med sagsbehandling uden om operativgruppemødet på frontlinjemedarbejderniveau. PSP-indsatser har form af både direkte borgerrelaterede aktiviteter og aktiviteter mellem myndighederne omkring konkrete borgers situation eller omkring procedurer, der skal forbedre servicen for borgere. I det følgende beskrives, hvordan sager behandles både til operativgruppemødet og uden om.

SAGSBEHANDLING I OPERATIVGRUPPEN

OPDAGELSEN AF PSP-SAGER

I PSP-Frederiksberg opdages PSP-sager forskellige steder både internt hos myndighederne og hos udenforstående, som henvender sig til et operativgruppemedlem.

Ifølge operativgruppemedlemmerne kom initiativet til en PSP-sag på operativgruppemødet i starten af samarbejdet primært fra politiet. Hos politiet identificeres en sag i døgnrapporterne (som udkørende/vagthavende betjente laver under hver vagt) af en mellemlider, der repræsenterer politiet i operativgruppen, som derefter tager sagen op på operativgruppemødet.

Ved de to observerede PSP-møder blev PSP-sagerne dog initieret af enten en af socialforvaltningens enheder (socialenheden, pensionsenheden, jobcentret, SKP-enheden, socialpsykiatrien) eller psykiatriens enheder (den psykiatriske skadestue, distriktskykiatrien eller det opsøgende psykiatri-team (OP-teamet)). Hos begge myndigheder starter sager

ved, at frontlinjemedarbejdere henvender sig til operativgruppemedlemmet (en gruppe- eller afdelingsleder) om en sag, fx for at høre direkte, om det bør blive en PSP-sag, eller i situationer, hvor de mere diffust er i tvivl om, hvad der skal gøres, fordi de mangler oplysninger (fx om borgerens psykiatriske forhold, eller hvorvidt borgeren har udeståender med politiet). Operativgruppemedlemmet kan også selv under den generelle kollektive sagsgennemgang i gruppen eller afdelingen blive opmærksom på sager, som med fordel kunne bringes op på operativgruppemødet. I begge situationer tager operativgruppemedlemmet herfra sagen med på operativgruppemødet.

Endelig kan PSP-sager starte ved, at udenforstående personer med kendskab til PSP-samarbejdet henvender sig til et operativgruppemedlem og gør opmærksom på en borgers adfærd eller uholdbare situation. Det kan fx være en henvendelse fra et boligselskab om udsættelse af en borger fra sin bolig eller fra en institutionsleder, der påpeger en beboers kriminelle aktiviteter eller truende adfærd.

OPERATIVGRUPPEMØDETS AKTIVITETER

Sagen diskuteres nu på operativgruppemødet. Operativgruppemødet er formelt set kerneaktiviteten i PSP-samarbejdet, idet sagsbehandlingen igangsættes og organiseres herfra. I PSP-Frederiksberg er selve sagsbehandlingen og mødets relaterede aktiviteter organiseret efter følgende dagsorden: Efter en indledende ”Godkendelse af referatet fra sidst” følger:

- Orientering fra områderne
- Opfølgning på gamle sager
- Nye sager
- Generelle emner

”Orientering fra områderne” omfatter orientering om nye procedurer, love, lederskifte eller andre organisatoriske forandringer inden for de tre myndigheder, som kan være direkte relevante for PSP-samarbejdet (fx hvis en repræsentant skal udskiftes) eller mere indirekte relevante, ved fx at påvirke arbejdsrammerne inden for den pågældende myndighed.

Under ”Opfølgning på gamle sager” gennemgår man igangværende sager for at høre, hvem der har gjort hvad siden sidste møde, og hvad der er sket for borgeren. Under arbejdet med en sag gives altså

løbende tilbagemeldinger på operativgruppemødet, så alle er orienteret om sagens forløb.

Under ”Nye sager” tages en eventuel ny sag op, og alle deltagerne byder ind med den viden, de måtte have om den aktuelle borger og dennes situation. Borgerens cpr-nummer videregives mundtligt, så myndighederne kan fremskaffe flere oplysninger, hvilket sker enten med det samme (hvor en eller flere deltagere forlader mødelokalet og kontakter egen myndighed, der kan søge efter borgeren i registret) eller som forberedelse til næste møde. Borgerens situation belyses i forhold til tilstedeværelsen af sociale, evt. psykiatriske og/eller kriminalitetsmæssige problemstillinger. Man diskuterer på baggrund af den samlede viden om borgerens situation, om sagen skal gå videre hos en af myndighederne eller ej. Man beslutter dernæst, hvilken myndighed der i givet fald skal arbejde videre med sagen. Sagen rykker nu over i én myndighed, som løser den inden for myndighedens allerede eksisterende rammer. Et operativgruppemedlem karakteriserer sagsgangen således:

Samarbejdet mellem myndigheder om selve sagsarbejdet foregår mest uden for operativgruppemødet, men ofte tages der initiativ til samarbejde, og det afsluttes med tilbagemelding til operativgruppemødet ... mødet definerer en sag, men løser den ikke, det gør man hos de enkelte myndigheder.

Den konkrete borgerrelaterede indsats, som herefter sættes i gang, afhænger af den konkrete sag og den myndighed, som overtager sagen.

Under ”Generelle emner” diskuteres andre spørgsmål eller generelle problematikker af relevans for PSP-samarbejdets arbejdsvilkår eller PSP-brugere. Det kan være problematikker, som udspringer af individuelle sager, men som her diskuteres, uden at den pågældende sag ekspliciteres, men blot diskuteres i generelle vendinger som en principiel sag. Her diskuterer man typer af sager, som er svære at finde løsninger på og derfor er tilbagevendende. Det er også under dette punkt, at diskussioner af, hvordan systemet bedre kan håndtere sager, finder sted (se ”Systemevaluering” under ”Resultater” sidst i dette kapitel).

INDSATSER

PSP-samarbejdets væsentligste indsats er at koordinere viden om udsatte borgeres situation. En videre konsekvens er, at sagen overdrages til én af

de tre myndigheder, som igangsætter indsatser inden for myndighedens almindelige rammer. De aktiviteter, der igangsættes i en PSP-sag, kan derfor i sagens natur variere afhængigt af, hvilken af de tre myndigheder der overtager sagen under operativgruppemødet.

For politiet er de primære aktiviteter i en PSP-sag at levere oplysninger ved operativgruppemødet, så en anden myndighed er 'klædt på' til at arbejde videre på sagen (fx hvorvidt en borger kan være farlig for de andre myndigheder at arbejde med). En anden central aktivitet for politiet er at træde til i konkrete situationer med borgerkontakt. Det kan være, hvis en borger vurderes at kunne blive voldelig i mødet med en ansat fra socialforvaltningen eller psykiatrien. Politiet kan også bidrage ved under patruljering og i kontakten til beboere og fx boligselskab i boligområder at "holde øje" med, hvordan borgere har det.

Aktiviteter igangsat af psykiatrien kan fx være at rykke ud med OP-teamet og få personlig kontakt med borgeren. Herefter kan der ske indlæggelse, etableres løbende kontakt med borgeren omkring hans eller hendes tilstand og fx medicinering. Psykiatrien er også opmærksom på, om en PSP-borger normalt er under medicinering, og om mangel på samme kan være årsag til, at borgeren dukker op hos de andre myndigheder.

Når socialforvaltningen overtager en sag, kan der sættes ting i gang fra sagsbehandlerens bord (fx bevilling af hovedrengøring, betaling af regninger eller husleje, kontakt til fogeden vedr. fastholdelse af boligen osv.), eller en SKP igangsætter arbejdet med at få personlig kontakt med borgeren i dennes hjem og at få ham eller hende motiveret til andre tiltag, såsom rengøringshjælp eller sagsbehandlerkontakt.

KONKRET ENKELTSAGSBEHANDLING OG GENERELLE DISKUSSIONER

Sagsbehandlingen i PSP-regi er primært enkeltsagsbehandling. Ifølge operativgruppemedlemmers udsagn kan en sag køre over nogen tid, hvis den samme problemstilling gør sig gældende. Findes en løsning, eller stilles sagen i bero (dvs. borgeren er uden problemer eller reaktioner i en tid), afsluttes sagen i PSP-regi. Går der derefter nogen tid, vil en eventuel sag med samme borger skulle startes op som en ny sag. Pointen med det er, at borgeren ikke skal blive 'hængende' som sag i PSP-regi.

På operativgruppemødet diskuteres også mere generelt, hvordan myndighederne og PSP-samarbejdet kan blive dygtigere til deres arbejde, hvilke problemer systemet ikke opsamler (så PSP-samarbejdet må "rydde

op”), og hvordan dette kan forandres. Ofte leder behandlingen af enkelt-sager til diskussioner af generelle problemstillinger som fx i en sag, hvor en borger er ved at blive sat ud af sin lejlighed, fordi han har misligholdt sin husleje pga. af manglende indtægter efter ophørt kontanthjælp. Sagen leder over i en generel diskussion af, hvordan en sådan situation i fremtiden kan forhindres i systemets procedurer. Operativgruppen kommer frem til, at der bør indføres en generel procedure i socialforvaltningen for opfølgning på en borgers situation ved kontanthjælpsophør. Koordinatoren vil herefter fremlægge dette forslag i styregruppen og på område-ledermødet internt i socialforvaltningen.

ANSVARSPACERING, ANSVARSDILING OG OVERVÅGNING

Når en enkelt-sag er oppe til operativgruppemødet, bliver ansvaret for den placeret på det sted, hvor deltagerne mener, den bedst kan løses. Det betyder både, at der handles på sagen, og at de andre myndigheder formelt set kan lægge ansvaret fra sig imens. De kan så få ansvaret igen i sagens videre forløb, men ansvaret for handling er hele tiden synligt og placeret ét sted. Den løbende tilbagemelding om sagens forløb under efterfølgende operativgruppemøder virker, groft sagt, som en form for fælles kontrol og overvågning af den myndighed, som har fået handlings-ansvaret. Denne overvågning medvirker til, at sagen ikke ”ender i en bunke”.

Samtidig sker der implicit en form for ansvarsdeling i forhold til den pågældende borger i kraft af den fælles vidensdeling og opmærksomhed rettet imod ham eller hende. Når en myndighed tager en sag op ved operativgruppemødet, bliver de andre myndigheder automatisk opmærksomme på, hvis samme borger skulle dukke op i deres eget regi, eller – hvis han eller hun allerede eksisterer her – hvad man i eget regi kan gøre for borgerens situation. Det kan fx være, at politiet har set en borger have det dårligt i et givet boligkvarter, hvorefter man i socialforvaltningen bliver ekstra opmærksom på at følge op på, hvordan det går med borgeren. På denne måde bliver flere myndigheder ofte involveret i den videre konkrete sagsbehandling. For eksempel vil psykiatrien tage kontakt til politiet, hvis en borger skal tvangsindlægges, eller socialforvaltningen vil bede lokalpolitiet om at holde øje med en bestemt borger, der er ustabil og går med kniv, når de patruljerer i borgerens boligområde, eller politiet vil tage kontakt til en borger, der har mødeforbud (på

socialforvaltningen), og som derfor er svær for socialforvaltningen at holde kontakt med, for at høre, hvordan det går med ham eller hende.

Det løbende samarbejde om en sag kan også indebære at 'afprøve' en myndigheds vurdering af borgerens situation ved at involvere de andre myndigheders kompetencer. Det kan fx være, at psykiatrien bekræfter eller afviser socialforvaltningens vurdering af, at en borger er psykotisk eller det modsatte, at en borger bliver diagnosticeret af psykiatrien, så man kan forstå hans eller hendes sociale situation, og indsatsen efterfølgende finder sted i lyset af den psykiatriske lidelse.

SAGSBEHANDLING PÅ FRONTLINJEMEDARBEJDERNIVEAU

Det uformelle PSP-samarbejde udspringer af den kultur, som har udviklet sig i PSP-Frederiksberg parallelt med samarbejdets etablering og formelle virke. Det uformelle samarbejde finder i høj grad sted på frontlinjemedarbejderniveau som en afledt virkning af, at operativgruppemødet har gjort samarbejde og udveksling på tværs af myndigheder både synligt og muligt. Det er i kraft af operativgruppemødet blevet synligt, at vidensdeling og fælles indsatser kan være en fordel i svære sager, hvor myndighederne har begrænset viden om eller kontakt til borgeren. Samarbejdet er desuden blevet muligt og umiddelbart tilgængeligt i kraft af det personlige netværk, som hver enkelt myndighed har fået gennem repræsentanterne i operativgruppen. Disse personlige kontakter deler operativgruppemedlemmerne med deres medarbejdere, som herefter selv gør brug af netværket til at etablere et samarbejde om konkrete borgere og sager. En mere konkret afledt effekt af dette netværk er bl.a., at det er blevet lettere og mere oplagt for socialforvaltningen eller psykiatrien at indkalde til netværksmøder i forhold til en borger med deltagelse af relevante aktører både hos myndighederne og i borgerens private netværk med henblik på i fællesskab at finde den bedste løsning på borgerens situation.

Med kulturændringen til mere uformelt samarbejde om PSP-Frederiksbergs PSP-brugere har frontlinjemedarbejderne fået en mere aktiv rolle i sagsbehandlingen. Ofte er det nu også frontlinjemedarbejderne, der, før en sag når operativgruppemødet, kontakter de andre myndigheder og søger at løse sager på et tidligt stadium. PSP-Frederiksberg er derfor mere udbredt og omhandler reelt flere konkrete sager end de sager, som tages op og registreres på operativgruppemødet.

BORGERETIK OG BORGERKONTAKT

Som nævnt har spørgsmålet om praktisk at håndtere tavshedspligten og kravet om samtykke været genstand for mange diskussioner og overvejelser i PSP-Frederiksberg. Diskussionerne har gået på, hvordan samarbejdet kan opretholde en høj grad af borgeretik, samtidig med at man muliggør samarbejdets forandringsmål om koordinering af indsatser.

En praksis omkring håndtering af tavshedspligt og kravet om samtykke er én af de ting, som har udviklet sig undervejs i arbejdet med at etablere PSP-Frederiksberg. Et operativgruppemedlem fortæller, hvordan operativgruppemedlemmer på hendes område successivt udviklede en praksis for at afbalancere hensynet til tavshedspligten og handlingsdygtigheden:

I starten fortalte vi slet ikke noget om borgerne. Senere gik vi over til at sige: ”Vi hører, hvad I siger, vi skriver jeres oplysninger ned, og så går vi tilbage og ser, hvad vi har af samtykke, og så kan vi gå tilbage og udveksle”. Men nu lytter vi til sagen, og hvis vi så kan høre, at den er så betændt, eller der er så meget risiko, der er nogle børn, eller der er risiko for, at borgeren bliver smidt ud af boligen, eller der sker noget andet voldsomt, så er vi mere tilbøjelige til at give de oplysninger, vi finder relevante, til sagen. Men det er ikke sådan, at vi bralrer op.

Ifølge de interviewede operativgruppemedlemmer og frontlinjemedarbejdere drejer det at navigere i forhold til tavshedspligten sig i bund og grund om, hvilke oplysninger man udveksler. Politiets grundregel har været kun i overordnede termer at give oplysning om, hvorvidt man fra døgnrapporterne kender den borger, sagen drejer sig om, samt hvor ofte vedkommende optræder der og i store træk på hvilken foranledning. Man har ligeledes adspurgt givet oplysning om, hvorvidt en borger er ’farlig’ for myndighederne (og andre borgere) at have med at gøre, men ikke, hvilke domme eller sigtelser borgeren har modtaget. Socialforvaltningens og psykiatriens repræsentanter beskriver, at de som grundregel ikke giver borgeroplysninger, som ikke har været strengt relevante for belysning af den pågældende sag. Desuden betyder respekten om tavshedspligten, at man ikke involverer andre end de strengt relevante aktører i oplysninger om borgeren. Hvis der udveksles oplysninger om en

borger med fx frontlinjemedarbejdere, sker det kun med netop den medarbejder, som er involveret i sagen.

JURIDISK GRÅZONE I UDVEKSLINGEN AF OPLYSNINGER

Med frontlinjemedarbejders mere aktive rolle i den konkrete sagsbehandling er der i PSP-Frederikeberg skabt en gråzone i forhold til overholdelse af tavshedspligten, hvor ikke kun hvert enkelt operativgruppedlem, men også hver enkelt frontlinjemedarbejder må balancere mellem, hvilke oplysninger der i hver enkelt sag bør tilbageholdes, og hvilke der skal bringes videre til andre myndigheder af hensyn til at kunne belyse sagen og evt. iværksætte en indsats.

En lignende gråzone skabes med den nye retsplejelov, som ikke indskrænker muligheden for omgåelse af tavshedspligt og kravet om samtykke til lederniveauet. Dette udtrykker flere operativgruppemedlemmer bekymring over. Et operativgruppemedlem fortæller:

Jeg kan blive meget bekymret for, at hvis de rigtige personer ikke sidder der, som hele tiden er opmærksomme på, hvordan de omgår de her oplysninger, så kan man være bange for, at tavshedspligten bliver overtrådt. Man skal hele tiden indskærpe den og hele tiden være opmærksom på den.

Dette gælder inden for PSP-gruppen:

Jo mere man kender hinanden, des mere tillid har man til hinanden, og jo nemmere kommer tingene på bordet – og jo nemmere overtræder man tavshedspligten.

Men det gælder også uden for PSP-gruppen, hvor bekymringen går på, at det er sværere at holde styr på, hvem der får hvilke oplysninger, hvis det ikke kun foregår på lederniveau, ”for på lederniveau må man forvente, at der er en større ansvarlighed til stede”.

Både styregruppe- og operativgruppemedlemmer samt frontlinjemedarbejder opfatter tavshedspligten som et tveægget sværd. På den ene side skal de respektere tavshedspligten, dels fordi det står i loven, dels fordi det er etisk korrekt over for borgerne at beskytte deres privatliv. På den anden side må de ikke bruge tavshedspligten som en sovepudd, dvs. som en hjemmel til som system ikke at handle og ikke tage an-

svar i situationer, hvor borgere har det rigtigt skidt. Det samme gælder problemstillingen omkring indhentning af samtykke. Samtykke er i princippet et væsentligt redskab til at beskytte borgernes retssikkerhed, men oplevelsen blandt PSP-aktørerne er generelt, at kravet om at indhente samtykke ikke er muligt at arbejde med i praksis.

PRAKSIS OMKRING BRUGEN AF SAMTYKKEERKLÆRINGER

I begyndelsen eksperimenterede man i PSP-Frederiksberg med en specifik PSP-samtykkeerklæring, som politiet skulle benytte i mødet med borgere, hvis situation kunne blive en PSP-sag. Men politiet oplever ofte at komme ud til meget tilspidsede situationer. Et operativgruppemedlem fortæller:

En typisk situation er, at politiet kommer ud, fordi naboen har ringet, eller der er lort op og ned ad væggene, og borgeren ligger i sit eget møg. Hvor er det så lige, at du får et samtykke fra vedkommende? Der handler det om at få ham indlagt, så han kan få den rette behandling, og at tage hånd om boligen. For ellers bliver han jo smidt ud. Så det er typisk borgere, der er i en tilstand, hvor de ikke siger: ”Jo, det er en god idé for mig at få hjælp”.

Politiet vurderer i sådanne situationer, at det er uhensigtsmæssigt at skulle bede om et samtykke i form af en underskrift. Samtidig, at et reelt samtykke måske ikke bedst indhentes af netop politiet.

En frontlinjemedarbejder fortæller:

En samtykkeerklæring kan man ikke bede politiet om at tage med, fordi de kommer med meget stor autoritet med deres uniformer og hunde, og hvad ved jeg, og så vil enhver jo føle sig presset til at skrive under på noget.

I PSP-Frederiksberg er det derfor blevet praksis ikke at bede om samtykke i kontakten med borgeren. Uden indhentet samtykke er borgeren i de fleste tilfælde ikke klar over, at han eller hun bliver behandlet i PSP-regi. Borgerne vil umiddelbart kun opleve kontakten til den tovholdende, handlende myndighed, fx OP-teamet, SKP-ordningen eller kommunens sagsbehandler. Frontlinjemedarbejdere fortæller, at de over for borgeren forklarer deres henvendelse til ham eller hende i generelle vendinger, fx

med, at de ”har fået henvendelse fra politiet eller de sociale myndigheder, som har en vis bekymring for borgerens situation og velbefindende”. Inden for disse rammer er den borgerkontakt, der etableres, ifølge PSP-aktørerne ikke anderledes end den, der normalt foregår i de tre myndigheder.

MANGLENDE BORGERINDDRAGELSE

Den ikke-eksisterende brug af samtykkeerklæringer og den manglende information til borgeren om, at dennes sag behandles i PSP-regi, vidner om en meget svag borgerinddragelse i PSP-arbejdet.

Som LAP-Frederiksberg påpeger (se ”Kritiske faktorer” tidligere i dette kapitel), kan dette anfægtes som en fundamental svaghed ved selve PSP-konceptet. Den manglende borgerinddragelse kan problematiseres som en form for umyndiggørelse af borgeren. Ofte er der tale om borgere, der er marginaliserede i forhold til samfundet og systemet, og man kan diskutere, om endnu et møde med systemet, hvor borgeren ikke selv involveres som en medbestemmende aktør, kan medføre en yderligere marginalisering. I sager, hvor borgeren fx lider af paranoia, kan denne opfatte det som intimiderende ikke at være blevet oplyst om, at der er blevet snakket om tiltag i hans eller hendes sag. Det kan medføre, at borgeren støder myndighederne yderligere fra sig. Omvendt kan netop situationer med paranoide borgere også tale for, at en borger ikke skal informeres om, at flere myndigheder er involveret i vedkommendes sag.

Operativgruppemedlemmerne er tilsyneladende klar over denne problematik. Deres generelle holdning er, at borgerinddragelse er en vigtig del af samarbejdet, men at dette først kan ske i andet led, nemlig når borgerens sag er drøftet i PSP-forummet, og der er fundet en passende indsats for borgeren. Den myndighed, der efterfølgende varetager indsatsen omkring borgeren, er forpligtet til at inddrage borgeren i den videre proces efter de almindeligt gældende lovmæssige retningslinjer.

På baggrund af myndighedsaktørernes udtalelser kan man pege på potentialet for en anden form for borgeretik i PSP-samarbejdet, en handlingsetik. Denne etik vægter, at myndighederne handler i forhold til borgere, der befinder sig i en akut problematisk situation, og hermed lever op til deres forpligtelser over for nødlidende borgere, frem for at myndighederne – under dække af at overholde tavshedspligten, fx af ikke at kunne indhente samtykke eller af generel berøringsangst i svære sager, parkerer sagen i en bunke’.

Et operativgruppemedlem peger på, at PSP-samarbejdet er en ekstraordinær instans, som må have udvidede handlingsbeføjelser for at have sin eksistens berettiget:

PSP-samarbejdet skal jo præcist virke de steder, hvor det normale system ikke kommer igennem eller svigter over for borgerne, og derfor må det også benytte andre metoder. Ellers behøvede man os jo ikke.

I forlængelse heraf kan man diskutere, hvilke PSP-brugere PSP-samarbejdet i praksis sagsbehandler, og hvilke situationer disse personer befinder sig i, når PSP-samarbejdet kommer ind i billedet. PSP-aktørerne peger, som i citatet ovenfor, på handlingsetikken som relevant i forhold til borgere, der er så dårligt fungerende, at ”der er lort op og ned ad væggene”. Men, som det vil fremgå af følgende afsnit, behandler PSP-Frederiksberg også borgere, der generelt er godt fungerende, men måske er havnet i en akut problematisk situation. I disse sager kan man ikke nødvendigvis bruge samme argumentation for manglende borgerinddragelse, nemlig at borgere generelt er alt for dårligt fungerende. Her må en vurdering af, at man kan undlade at indhente samtykke, bygge på, at borgere, der ellers i lange perioder fungerer godt, i den aktuelt tilspidsede situation vil være ude af stand til at indgå i et informeret samarbejde om egen behandling.

PSP-BRUGERE OG SAGSTYPER

PSP-Frederiksberg har arbejdet med en målsætning om at forebygge borgeres sociale deroute og samle borgere op, der ’falder mellem flere stole’. Hvem har disse borgere vist sig at være, hvilke problemstillinger slås disse borgere med, og i hvilke situationer bliver PSP-Frederiksberg involveret?

I praksis har PSP-Frederiksberg beskæftiget sig med en lang række forskellige borgere. Fælles for mange af disse borgere er dog, at de er svagt stillet økonomisk, helbredsmæssigt eller socialt. Der er ofte tale om borgere, der står uden for arbejdsmarkedet eller er på pension eller kontanthjælp og periodisk har svært ved at få hverdagen til at hænge sammen pga. psykiatiske eller sociale problemer eller problemer med

misbrug. Andre borgere, som PSP-Frederiksberg har beskæftiget sig med, er mere midlertidigt i fare for marginalisering og har brug for akut hjælp på et mere afgrænset område af deres liv og måske i en kortere periode. Disse borgere er også ofte bedre socialt fungerende.

I det følgende præsenterer vi de kategorier af borgere, som PSP-Frederiksberg ifølge de interviewede myndighedsaktører har beskæftiget sig med, og det beskrives kort, hvordan PSP-samarbejdet overordnet har været anvendt i forskellige sagstyper.

USYNLIGE BORGERE

'Usynlige borgere' beskrives som de borgere, der sidder derhjemme i deres lejligheder og forfalder, uden kontakt til omverdenen. Ofte er usynlige borgere psykiatriske patienter, som ikke tager deres medicin, ikke er i kontakt med psykiatrien eller endnu ikke har en diagnose. I og med at de ikke selv opsøger hjælp og ikke har så bred berøringsflade med andre mennesker (fx gennem en arbejdsplads), vil kontakten til myndighederne ofte ske, hvis politiet bliver tilkaldt på grund af naboklager. Klagerne kan være begrundet i lugt fra lejligheden eller borgerens adfærd. Det kan også være boligselskabet eller fogeden, som retter henvendelse til fx socialforvaltningen om en boligudsættelse. Ved at dele informationer i PSP-regi om fx naboklagerne kan man sætte tidligere ind og fx forhindre boligudsættelse ved konkret at få taget hånd om borgeren og huslejeproblemet.

Usynlige borgere kan også være svage borgere, som er nemme ofre for chikanerier og trusler fra andre borgere, som de ofte ikke melder til politiet. Sidstnævnte kan skyldes, at de bliver truet til at lade være med at melde sagen til politiet, eller at de selv er involveret i småkriminalitet. Når OP-teamet møder sådanne problemstillinger i boligkvarterer, hvor de har deres gang, koordinerer de gennem PSP-Frederiksberg deres kontaktskabende indsats over for borgerne med politiets patruljering, så også politiet kan medvirke til at få borgerne til at anmelde chikanerne og til at finde bevismateriale for de ulovligheder, der begås mod de svage borgere.

Usynlige borgere kan have forbud mod at møde op på socialforvaltningen ('mødeforbud') og pga. af den manglende kontakt blive 'usynlige' for sagsbehandleren. Her kan andre myndigheders opmærksomhed i forhold til borgerens tilstand, fx lokalpolitiet, OP-teamet eller SKP'erne, give væsentlige tilbagemeldinger til sagsbehandleren. Det samme gælder

hjemløse, som ikke opsøger socialforvaltningen, men som politiet kender til. I kraft af politiets tilbagemeldinger om disse borgere kan socialforvaltningen tage initiativ til at forbedre disse borgeres situation, fx ved at politiet holder opsyn med deres tilstand, eller gennem SKP-ordningen at støtte op om behandling af misbrug eller medicinering i forbindelse med psykiatrisk lidelse.

UDADREAGERENDE BORGERE – 'TIKKENDE BOMBER'

'Tikkende bomber' er borgere, som reagerer ved at blive aggressive og 'eksplosive'. De beskrives også som borderline-prægede, personlighedsforstyrrede, psykotiske, skizofrene eller ramt af PTSD (posttraumatisk stress-syndrom). I sidstnævnte gruppe møder man, ifølge PSP-aktørerne, flere og flere fra krigen i Afghanistan.

'Tikkende bomber' kan reagere med vold og hærværk (fx at smadre ruder) eller med at true omgivelserne med vold. Borgere, der har mødeforbud på socialforvaltningen eller i psykiatrien pga. af trusler, kan være 'tikkende bomber'. Gennem PSP-Frederiksberg har socialforvaltningen og psykiatrien kunnet få oplysninger fra politiet om, hvorvidt en person er farlig, og om de fx skal have politiet med til et hjemmebesøg eller vagter med til et møde i socialforvaltningen. Et operativgruppemedlem fortæller, at dette samarbejde med politiet har medvirket til, at frontlinjemedarbejdere fra socialforvaltningen er blevet mere bevidste om at melde truende borgere til politiet frem for at finde sig i truslerne.

KARAKTERAFVIGENDE BORGERE

Borgere med aparte, asocial eller 'mærkelig' opførsel, der vækker utryghed eller skaber gener i omgivelserne, er også potentielle PSP-sager. Det kan fx være en borger, der ringer til politiet 50 gange i døgnet, en borger, der som nabo chikanerer en børnehave og skræmmer børnene, en borger, der går nøgen rundt på gaden, eller en borger, der opfører sig upassende i svømmehallen. Disse borgere har ofte ikke et decideret psykiatrisk problem, overtræder ikke loven og er ikke nødvendigvis brugere af socialforvaltningen. Det kan derfor være svært for den enkelte myndighed at skride ind, mens PSP-samarbejdet kan iværksætte, at én myndighed alligevel tager kontakt til borgeren og forsøger at finde en løsning på sagen. Interviewede PSP-aktører peger på, at der, selv om PSP-samarbejdet ikke kan løse alle sager, ofte sker en forbedring af situatio-

nen blot ved, at nogen tager kontakt til de personer, der er involveret i borgerens ”mærkelige” opførsel. Det skaber en oplevelse hos borgerne af ”at blive hørt”, og det kan i nogle tilfælde ”afspænde situationen”.

AKUTTE SAGER

Nogle PSP-sager behandles som akutte sager. Det kan fx være, når der er børn involveret, når en boligudsættelse er i gang, hvis borgeren er selv-mordstruet eller ved tvangsindlæggelser. I akutte sager tages der ofte kontakt til andre myndighedsaktører uden om operativgruppemødet, fordi man ikke kan vente med at handle i sagen til næste operativgruppemøde. Ved akutte børnesager er det en stor fordel, at socialforvaltning og psykiatri får oplysninger fra politiets udrykninger om, hvordan situationen er for børnene (fx at mor er fuld, mens far er i detentionen, og ingen tager sig af børnene) – en viden, som derfor gør det lettere hurtigt at gribe ind.

RESULTATER

Hvilke forandringer har PSP-Frederiksberg skabt? De forestillinger om forandringer, som dannede udgangspunkt for samarbejdet, vægtede forbyggelse af borgeres sociale deroute og kriminalitet, opsamling af borgere mellem de tre myndigheder, koordinering og tilbagemelding og tværfaglig erfaringsudveksling. Når myndighedsaktørerne taler om de forandringer, som PSP-Frederiksberg rent faktisk har skabt, nævnes bl.a. disse forandringer. I interview og under operativgruppemøderne beskriver operativgruppemedlemmer, at de får tilbagemeldinger fra frontlinjemedarbejdere eller andre i borgerens nærhed, fx boligselskabet, om, at situationen for borgere i PSP-regi er stabiliseret eller forbedret, så sagens videre forløb kan klares inden for rammerne af myndighedernes almindelige opfølgende sagsarbejde.

PSP-aktørerne beskriver også andre positive resultater af PSP-samarbejdet, som vi skitserer i det følgende.

SYNLIGGØRELSE OG MOBILISERING

Flere operativgruppemedlemmer giver udtryk for, at PSP-samarbejdet er med til at synliggøre nogle sociale områder og nogle borgere, som ellers

forsvinder ud af fokus i myndighedernes arbejde. Det kan bl.a. være 'gråzone'-sagerne, hvor borgerne på sin vis hører til i alle tre myndigheder eller i ingen af dem. Gennem de tre myndigheders vidensdeling om konkrete borgers situation og om PSP-brugere, arbejdsgange og arbejdsredskaber i de enkelte myndigheder dannes der mere hele billeder af, hvilke hjælpe-støtte-behov der findes for bestemte borgere i bestemte situationer. Et eksempel er, at man ved udskrivelsen af restpsykiatriske patienter nu laver længerevarende samarbejdsplaner, fordi alle er opmærksomme på disse borgere i PSP-samarbejdet. Et andet eksempel er, at borgere med hidtil ukendte behov for psykiatrisk hjælp synliggøres, når politiet i PSP-samarbejdet deler oplysninger om naboklager. Et operativgruppedlem fortæller:

Vi bliver nu opmærksomme på flere personer, inklusive børn, som er udsat, end vi før har kunnet se gennem vores eget arbejde.

Sager i PSP-Frederiksberg har opnået at få særlig opmærksomhed hos myndighederne generelt. Når en sag er kategoriseret som en 'PSP-sag', får den mere "pondus" og mobiliserer interesse på et højere ledelsesmæssigt niveau. En frontlinjemedarbejder forklarer:

Det er blevet kendt, at har man behandlet en sag i PSP, så er den vigtig. Så ved alle, at det er noget mere end bare det sædvanlige. Så PSP pifter en sag mere op på en eller anden måde.

Sagen behandles nu hurtigt og med stor alvor, forklarer et operativgruppedlem:

Fordi en sag kun bliver til en PSP-sag, hvis problemstillingen er meget alvorlig og kræver en umiddelbar indsats.

Det samarbejde, som i nogen grad eksisterede tidligere i dele af myndighederne, er med oprettelsen af PSP-samarbejdet desuden blevet formaliseret og "legaliseret", bl.a. fordi det opadtil fremstår som et mere systematisk samarbejde.

PSP-samarbejdet skaber også større fokus på socialt udsatte borgere udadtil i samarbejdsrelationerne, fx gennem at undervise ansatte

i boligselskaberne om PSP-samarbejdet og dets PSP-brugere, og ”skaber en større social bevidsthed i omgivelserne”, fortæller et operativgruppedlem:

Jo større opmærksomhed, man har omkring socialt nødlidende i det her samfund, des nemmere er det at etablere en hurtigere indsats. Og så undgår man jo, at folk bliver hjemløse, og at de bliver smidt ud af deres lejlighed osv. Og folk strækker sig længere. Og det gør de generelt, fordi de ved, at de er nogle aktører, som formår at gå ind og arbejde med sagerne.

NETVÆRK

Det er både frontlinjemedarbejdernes og operativgruppemedlemmernes opfattelse, at PSP-samarbejdet har skabt et stærkere netværk myndighederne imellem på flere niveauer. Flere frontlinjemedarbejdere nævner, at de er blevet bevidste om personer eller funktioner hos de andre myndigheder, som de ikke kendte til før, men som de nu har fået kendskab til: ”Sektorerne kender utroligt meget mere til hinanden, og vi ved præcis, hvilke personer vi skal have fat i”.

Et operativgruppemedlem fortæller, at man bl.a. hos politiet nu nemt kan opsøge de andre myndigheder også uden om PSP-mødet og få klargjort, hvilke indsatsmuligheder de to andre myndigheder ville kunne bidrage med i forhold til en bestemt borger:

Der er et supergodt netværk, man kan bruge, også hvis man står med nogle konkrete sager, som man har brug for en vurdering ud fra. Man behøver jo ikke at sætte navn og personnummer på, man kan jo ringe med et eksempel: ”Hvis jeg nu har sådan og sådan, hvad kan I så gøre? Har I nogen muligheder?”

KENDSKAB TIL HINANDENS ARBEJDE

Det udvidede samarbejde gennem PSP har ført til et større kendskab de individuelle myndigheder imellem. Det har bl.a. betydet, at alle har fået afkræftet gensidige fordomme. Flere aktører fra psykiatrien og de sociale myndigheder fortæller, at de er blevet overrasket over politiets store sociale engagement:

Der er blevet rokket meget ved vores fordomme om politiet. Og på den måde tror jeg, at begge de to andre sektorer her har oplevet, at det har været rigtigt godt at have politiet med i et myndighedssamarbejde, fordi vi har oplevet det engagement, de har lagt for dagen, og den interesse, de har haft for samfundets svage borgere.

Det øgede kendskab til hinandens arbejdsgange har givet en større indbyrdes respekt omkring de forskellige myndigheders arbejde.

Det kendskab til hinandens arbejdsområder, arbejdsformer, lovgivningsmæssige rammer og begrænsninger for de forskellige myndigheders handlemuligheder, som formidles (dels implicit i sagsbehandlingen og dels som et særligt punkt under operativgruppemødet, se "Operativgruppemødets aktiviteter" tidligere i dette kapitel), bidrager til at finde fælles samarbejdsflader og områder, hvor indsatser og kompetencer komplementerer hinanden. Et operativgruppemedlem fortæller fx, at der tidligere har været frustration hos politiet over, at psykiatrien ofte lod syge patienter gå fra behandlingen og så "overlod" det til politiet at samle patienterne op bagefter:

Og der havde politiet opfattelsen af, at psykiatrisk afdeling lod folk gå, bare de sagde, at de nu ikke ville være der mere. Vi var ikke klar over retningslinjerne i psykiatriloven, hvor man på grund af deres rettigheder ikke kan holde på folk. Og det har været rigtigt vigtigt for os, at vi har fortalt om hinandens arbejde, og hvilke love vi er underlagt, hvordan forvaltningsloven fungerer, psykiatriloven osv., ikke? Fordi det skaber en bedre forståelse for, hvordan vi kan supplere hinanden.

PSP-aktørernes gensidige kendskab til hinandens arbejdsrammer afstedkommer ifølge dem selv også en større ansvarlighed i forhold til at løse opgaverne i fællesskab. Et operativgruppemedlem siger:

Det giver også et større ansvar, at man ikke bare kan skubbe årsagsforklaringerne ud til andre sektorer. Så man bliver tvunget til at samarbejde og til at løfte en opgave ved fælles hjælp. Og det, synes jeg, er det allerstørste udbytte af PSP-samarbejdet. Det er det der kendskab på tværs af sektorerne.

EFFEKTIVISERING AF SAGSGANGE Gennem KOORDINERING

PSP-aktørerne vurderer, at PSP-sager gennemgår en langt mere effektiv sagsbehandling, end det tidligere var tilfældet. Det skyldes det større netværk til opsamling af relevante sager og den umiddelbare videregivelse af en sag til den relevante myndighed, fx en socialsag fra politiet. Et operativgruppemedlem forklarer:

Der er jo en eller anden tendens til, at hvis sager ikke lander det rigtige sted, så dør de et eller andet sted i en bunke. Og så bliver der ikke rigtigt taget sig af det. Så det er vigtigt at sige, at sådan nogle sociale rapporter og sociale sager skal placeres det rigtige sted fra starten. Det giver også en enorm effektivisering.

Effektiviseringen er ikke kun tidsmæssig, men også kvalitativ, idet tilstedeværelsen af samlet viden og fælles kompetence muliggør iværksættelsen af mere helhedsorienterede løsninger. Også her spiller kendskabet til hinandens arbejdsområder, arbejdsformer og begrænsninger en rolle for koordineringen af indsatsen:

Man kan lave en meget bedre opgaveløsning. For når man sidder i det forum, så er der jo mange aktører til stede, som har store kompetencer til at gribe ind og lave løsninger. Handlekraften bliver væsentligt forøget, når man sidder og har et kendskab til hinanden på den måde.

Disse fordele er ikke kun til stede, når sagerne runder operativgruppens bord, men også på frontlinjemedarbejderniveau, hvor man oplever, at: ”Afstanden til hinanden er blevet kortere, og man finder ud af, at der er rigtig mange ting, vi kan sammen”.

Blandt frontlinjemedarbejdere oplever man også, at borgere undgår at ”blive til besvær” eller ”hænge fast” hos myndigheder, der ikke har mulighed for at hjælpe. En frontlinjemedarbejder fortæller:

PSP-samarbejdet kan give nogle andre løsninger, frem for at mange af de her mennesker ellers vil sidde fast og blive opfattet som kværulerende, irriterende og aldrig få hjælp. De ville køre mere og mere fast både i det sociale, men også i politiets system.

De ville have nogle smadder kedelige sagsmapper stående rundt omkring uden i virkeligheden at få hjælp.

Effektiviseringen gennem koordinering sker også, idet man i nogle sager undgår, at alle tre myndigheder involveres i en sag, fx at modtage hjælp omkring sociale forhold, uden at politiet behøver at gribe ind. Et operativgruppemedlem beskriver PSP-samarbejdet som et værktøj til at ”hjælpe skæve eksistenser uden om politimæssig indblanding”:

Før i tiden ville vi have sat ind politimæssigt eller tvangsindlagt folk eller lavet andre tiltag politimæssigt. Men for mange af de her borgere er det jo et råb om hjælp, og der skal vi bruge et helt andet værktøj. Der er PSP et supergodt værktøj, som vi har fået.

Ifølge nogle PSP-aktører kommer muligheden for at dele oplysninger frontlinjemedarbejderne til gode, fordi det gør det sværere for borgeren at ”løbe om hjørner” med fx sagsbehandleren. Når sagsbehandleren gennem sin PSP-repræsentant får oplysninger om borgerens sag både fra psykiatrien og politiet, bliver det muligt at få et bedre og mere realistisk billede af borgerens situation, end borgeren måske selv ville give i første omgang. PSP-aktørerne mener dog, at denne mulighed for kontrol af borgerens informationer til de enkelte myndigheder kommer borgeren til gode, fordi det herigennem bliver lettere at komme ind til sagens kerne, så sagsbehandleren kan træffe bedre afgørelser. Fra et mere kritisk perspektiv (se forordet og afsnittet ”Sagsbehandling og indsatser” tidligere i dette kapitel) kan sådanne udtalelser dog illustrere, hvordan PSP-samarbejdet også kan fungere som et belejligt myndighedsredskab til social kontrol af borgeren gennem at underkende borgerens egne udsagn om egen situation til fordel for andre myndigheders udsagn.

SYSTEMEVALUERING

PSP-Frederiksberg har en systemevaluerende funktion internt hos myndighederne som et forum, hvor man diskuterer hullerne i systemer og i indsatser over for borgerne. Konkrete PSP-sager, hvor en borger er endt i en håbløs situation, giver anledning til, at man forsøger at afdække, hvorfor myndighederne ikke har grebet ind tidligere, og hvordan myndighederne kunne have grebet ind tidligere. Man forsøger altså at finde frem til konkrete fejl og mere systematiske mangler, der optræder internt

i eller mellem de tre myndigheder, med henblik på at komme lignende situationer i forkøbet og optimere den fremtidige indsats. Et operativgruppemedlem forklarer:

Næste gang ved vi, at vi nu lige skal passe på, fordi det var i dét her hul, sagen landede sidst. Så nu skal vi følge sagen til dørs selv eller uddelegere den til de rigtige personer.

HURTIGERE INDSATSER – BRANDSLUKNING OG FOREBYGGELSE
PSP-samarbejdet har ifølge operativgruppemedlemmer og frontlinjemedarbejdere medført en hurtigere og mere vedholdende indsats over for udsatte borgere på Frederiksberg. PSP-samarbejdet gør det muligt tidligere at få øje på udsatte borgere og sætte ind over for mindre symptomer og at blive opmærksomme på borgerens problemer, inden de bliver katastrofale:

Det oplagte eksempel er der, hvor vi når i gang med en tidlig indsats ved at følge op på en sag fra politiet, hvor vi fx får reddet en lejlighed og givet folk behandling.

Når PSP-samarbejdet har været inde over en sag, vil der desuden ofte være tale om mere vedholdende indsatser for borgeren. Et operativgruppemedlem beskriver:

Folk får nogle lidt mere udholdende behandlingstilbud, hvor man ikke bare siger: ”Nå, men de mødte ikke op”, efter at de havde fået et brev, men man bliver ved. Fordi den er altså stadig gal derude. Og hvor man har et mere sejt træk omkring nogle af de mere marginaliserede borgere.

UDFALDSMÅL

Et af formålene med denne kortlægning er at pege på mulige udfaldsmål for PSP-Frederiksberg, som danner baggrund for et effektstudie af PSP-Frederiksberg (evalueringens delprojekt 2).

Da PSP-Frederiksbergs konkrete indsatser ikke afviger fra myndighedernes øvrige indsatser, kan det være svært at pege på, hvor specifikke PSP-udfaldsmål måtte ligge. De mere konkrete forandringer og

mulige udfaldsmål, som aktørerne i PSP-Frederiksberg påpeger, er dog følgende:

- Færre psykisk syge i politiets døgnrapporter, fordi der findes løsninger på deres situation. Disse borgere er ellers ofte gengangere i døgnrapporterne.
- Fald i politiets registreringer af bestemte kategorier af problemer, de kommer ud til, fx 'selvmordsbesøg', 'voldsomme husspektakler', 'mulig syg og hjælpeløs' m.m.
- Færre udrykninger og udkørsler til voldsomme sager for politiet, fx i forbindelse med tvangsindlæggelser.
- Mindre kriminalitet pga. kriminalitetsforebyggende indsatser i det sociale og psykiatriske system. Effekten på antallet af psykisk syge kriminelle vil man måske først kunne se om 10 år. Nogle PSP-aktører mener dog, at PSP-borgere ikke laver voldsom kriminalitet, snarere narkosalg i mindre omfang, små indbrud, berigelsesforbrydelser og mindre voldsepisoder.
- Generelt flere sociale og psykiatriske indsatser og sager, dels fordi nogle problematikker og borgere bliver mere synlige gennem PSP-samarbejdet, dels fordi både psykiatri og socialforvaltning går ind i nogle af disse sager, selvom de ikke egentlig falder inden for deres målgruppe, men fordi der ikke er andre, der kan løse opgaven.
- Flere indlæggelser af folk, som man opdager, der har en psykiatrisk problemstilling, herunder flere tvangsindlæggelser.
- Færre dødsfald blandt hjemløse, fordi de pga. PSP-samarbejdets opmærksomhed fx ikke længere fryser ihjel i Frederiksberg Have om vinteren.
- Kortere indlæggelser, fordi folk kommer ind, før de har det rigtigt, rigtigt skidt.
- Længere indlæggelser, fordi borgere indvilger i længere behandling.
- Færre udsmidninger fra bolig, fordi socialforvaltningen adviseres fra boligselskaberne, når huslejeforpligtelserne eller kontrakten misligholdes.
- Færre genindlæggelser pga. bedre udskrivningsforløb gennem samarbejde mellem patienten, psykiatrien og socialforvaltningen, som klæder patienten bedre på til at klare sig i samfundet, fx gennem kontakt med OP-teamet, som medvirker til at skabe en hverdag for borgerne uden om psykiatrisk hospital.

- Flere på ventelister, fx til SKP-ordningen eller til visitationer til botilbud, fordi borgere, der ikke er i stand til at bo i egen lejlighed, bliver synlige.
- Færre PSP-sager med tiden, fordi der er blevet ryddet op i nogle sager og små sager løses uden om operativgruppemødet, hvorfor der kun er meget svære sager tilbage.

Mens aktørerne i PSP-Frederiksberg er enige om, at samarbejdet har skabt en række væsentlige og synlige forandringer for både myndighedernes borgerarbejde og for borgeres service, udtrykker de divergerende holdninger til, om disse forandringer er målbare. Aktørerne udtrykker også tvivl om, hvorvidt evt. målbare effekter har entydige udfaldsmål. Et eksempel er, at flere tvangsindlæggelser som følge af PSP-indsatser både kan tolkes som en positiv eller negativ effekt. Om en tvangsindlæggelse er positiv eller negativ for borgerens situation, må nemlig vurderes i det enkelte tilfælde. Et andet eksempel er, at PSP-samarbejdet kan føre til modsatrettede effekter: PSP-samarbejdet kan således medføre både flere indlæggelser (myndighederne opdager behovet for behandling hos flere borgere) og til færre indlæggelser (PSP-samarbejdet får kontakt til borgeren, før han eller hun har fået det rigtigt slemt, og kan rette op på medicineringen eller andet, så man kan undgå indlæggelse). Begge tendenser vil tilsammen altså danne et ukorrekt billede af, at der ingen forandring er sket for borgerne.

OPSAMLING OG PERSPEKTIVERING

I dette kapitel samler vi op på kortlægningen af PSP-Frederiksberg ved at skitsere PSP-samarbejdets koncept, den praksis, man har udviklet, og nogle af de erfaringer, man har gjort sig, særligt med, hvilke succeskriterier, drivende kræfter og barrierer man har oplevet. Endelig præsenterer vi de anbefalinger til kommende PSP-samarbejder, vi kan uddrage af denne kortlægning.

KONCEPT

Selve PSP-indsatsen består primært i at koordinere viden om borgerens situation og hidtidige indsatser fra systemet, samt at udveksle information om de enkelte myndigheders arbejdsrammer. Dette sker med henblik på dels at kunne placere et handlingsansvar og hermed overdrage borgeren til konkrete og specifikke indsatser inden for én af myndighederne, dels at skabe overblik over, hvordan hver myndighed kan bidrage under sagsbehandlingen. Hermed søger man at håndtere både de substantielle (sociale, psykiske, kriminalitetsmæssige) problemstillinger, som PSP-Frederiksbergs PSP-brugere står med, og deres problem i forhold til ikke at 'matche' systemets almindelige sagsbehandlingsprocedurer. Den myndighed, der overtager handlingsansvaret i forhold til sagen, bliver sagens tovholder, mens de andre myndigheder løbende bidrager til indsatsen

med hver deres (supplerende) handlingsmuligheder. Konkrete indsatser over for borgeren holder sig inden for rammerne af de tre myndigheders indsatsmuligheder.

PRAKSIS

PSP-Frederiksbergs PSP-brugere omfatter primært borgere i to kategorier:

- Socialt, socioøkonomisk og helbredsmæssigt svage og marginaliserede borgere med psykiske lidelser, evt. også misbrug, som opdages enten gennem en meget udadreagerende adfærd eller gennem en selvdestruktiv adfærd, som er mindre åbenlys, men på et tidspunkt alligevel bliver generende for omgivelserne.
- Socialt bedre fungerende borgere, som periodisk eller i en specifik krisesituation mister kontrollen over deres liv, er på vej ud i en social deroute (fx pga. arbejdsløshed, indtægtsophør, skilsmisse, periodisk psykisk ustabilitet, udsættelse fra bolig) eller kommer på kant med omgivelserne pga. afvigende opførsel.

Det gennemgående for begge grupper er, at de kan være svære at rumme inden for hver enkelt af de tre myndigheder, fordi de enten ikke rigtigt er kerne-PSP-brugere for nogen af sektorerne eller omvendt, fordi de falder inden for alle tre sektorer. Disse borgeres problemstillinger bliver derfor ikke mål for kerneydelserne i nogen af sektorerne eller bliver måske mål for kerneydelserne i alle tre sektorer.

ERFARING

De konkrete forandringer og mulige resultater, som aktørerne i PSP-Frederiksberg påpeger, ligger inden for både det kriminalitetsmæssige, det sociale og det psykiatriske område:

- Nedgang i politiets udrykninger og ændringer i politiets registreringer af psykisk syge og bestemte kategorier af problemer (selvmordsbe-

søg', 'voldsomme husspektakler', 'mulig syg og hjælpeløs') i døgn-rapporterne

- Kriminalitetsforebyggelse
- Flere sociale og psykiatriske sager, herunder flere indlæggelser og flere på ventelister til institution og anden behandling
- Færre boligudsmidninger
- Færre PSP-sager med tiden.

SUCCESKRITERIER

Myndighedsaktørerne er alle meget begejstrede for PSP-Frederiksberg og taler med stor entusiasme og begejstring om alle samarbejdets forcer og gode resultater. Det er dog i den sammenhæng nødvendigt at diskutere, hvad succeskriterierne for et PSP-samarbejde bør være, og hvem der bør sætte disse kriterier.

Evaluerer man de succeskriterier, som PSP-aktørerne selv opstiller og bl.a. formulerer i forandringsmålene, er PSP-Frederiksberg en stor succes. Der er stor overensstemmelse mellem de forandringsmål, aktørerne opstiller, og de resultater, de selv påpeger. Og set i dette lys har PSP-Frederiksberg forbedret indsatsen væsentligt over for bestemte borgere og gjort sagsbehandlingen og arbejdet med borgerne mere effektivt og tilfredsstillende for myndighederne.

Opstiller man et andet succeskriterium, hvor borgeretik og borgerindflydelse er i centrum – som man implicit gør hos LAP København Frederiksberg – fremstår PSP-Frederiksberg ikke som den samme succes. Her opfatter man det sådan, at PSP-Frederiksberg, og for eftertiden PSP-samarbejder i resten af landet, (lovligt) suspenderer de regler, som er opstillet netop for at forbedre borgeretikken og borgerindflydelsen i forbindelse med myndighedernes forvaltning.

DRIVENDE KRÆFTER

I belysningen af PSP-Frederiksbergs succeser og styrker er det også relevant at diskutere, hvilke kræfter der har drevet samarbejdet.

Den af sådanne drivende faktorer, der springer mest i øjnene i PSP-Frederiksberg, er den store entusiasme og begejstring, som myndig-

hedsaktørerne selv udtrykker at føle i forbindelse med samarbejdet og bruger generelt i karakteristikkene af samarbejdet. Det er åbenlyst, at PSP-Frederiksberg har været båret af et stort engagement af de aktivt involverede aktører og har formået at skabe en ny kultur og nye veje, bl.a. gennem personkontakter, for øget samarbejde myndighederne imellem. Den succes, som aktørerne tillægger PSP-Frederiksberg, er måske netop drevet af de involverede aktørers meget positive stemning omkring samarbejdet. Den fælles støtte til og det store engagement hos medarbejdergruppen i og omkring PSP-Frederiksberg er måske én af forklaringerne på dette samarbejdes tilsyneladende succes.

Det er værd at påpege, at PSP-samarbejdets substans og karakter af organisatorisk enhed i høj grad og af forskellige årsager beror på, at de involverede aktører investerer et stort og vedholdende engagement i samarbejdet. Det sker i og med, at et PSP-samarbejde for at virke efter hensigten – dvs. nå ud til borgere, som ellers overses af myndighederne, eller som behandles af de forskellige myndigheder, uden at man opnår resultater – skal skabe nye personlige netværk og herigennem bane vejen for nye former for kommunikation og indsatser mellem myndigheder. PSP-samarbejdet kræver et langt stykke ad vejen 'pionerarbejde' med engagerede medarbejdere.

Da PSP-Frederiksberg tilsyneladende i høj grad er lykkedes i aktørernes øjne, fordi samarbejdet synes velforankret på både frontlinje-medarbejderniveau og – efter aktørernes udsagn – har stor opmærksomhed på ledelsesniveau hos myndighederne, kræver et PSP-samarbejde ligeledes en løbende indsats for på denne måde at gøde jorden for samarbejdet i baglandet. PSP-samarbejdet kræver, at især operativgruppe-medlemmerne aktivt sørger for – blandt både kolleger på alle niveauer og eksterne samarbejdspartnere (fx boligselskaber, institutionsledere) – at fastholde opmærksomheden over for samarbejdet som en mulighed.

BARRIERER

På baggrund af erfaringerne fra PSP-Frederiksberg kan man pege på følgende barrierer for PSP-samarbejdet:

- Strukturelle omorganiseringer
- Medfølgende personudskiftninger og andre forstyrrelser

- Organisering i for store enheder
- Desuden en organisering, hvor man inden for samme PSP-samarbejde har meget uensartede målgrupper (optageområder) myndighederne imellem.

Disse forhold kan virke hindrende for en kontinuerlig opbygning af personligt netværk, tillid, fælles mål og ansvarsfølelse, ensartede retningslinjer for arbejdet, samt fælles standarder for brugen af tavshedspligt.

ANBEFALINGER

På baggrund af kortlægningen af PSP-Frederiksberg kan vi uddrage følgende væsentlige anbefalinger for andre PSP-samarbejder:

- At PSP-samarbejdet ikke bindes op på for mange bureaukratiske forpligtelser og arbejdsgange og dermed forbliver en fleksibel operativ enhed. Dog kan man for at kunne følge med i frekvensen af persongængere i PSP-regi registrere, hver gang den samme person dukker op som PSP-sag.
- At man tillader, at samarbejdet i så vid udstrækning som muligt får mulighed for at udvikles af deltagerne 'fra neden' og tilpasset lokale forhold.
- At man udpeger en koordinator mellem operativgruppen og styregruppen, som formidler information om samarbejdet og de typer sager og problemstillinger, man arbejder med, samt væsentlige generelle problemstillinger, som evt. skal tages med op på politisk niveau.
- At man forpligter styregruppe- og operativgruppemedlemmernes deltagelse gennem mødepligt – hermed bevares også kontinuiteten i sagsarbejdet.
- At man sørger for, at kendskab til PSP-samarbejdets muligheder forplantes grundigt til myndighedernes frontlinjeniveau, og at frontlinjemedarbejderne jævnligt er i direkte kontakt med et operativgruppemedlem.
- At politiet udvikler en god afrapporteringspraksis over for PSP-samarbejdet i døgnrapporterne.

- At samarbejdet udvikles til og anerkendes som et personligt netværk og personbåret samarbejde, som bl.a. bygger på tillid og en personlig ansvarsfølelse.
- At operativgruppemedlemmerne udvælges strategisk i forhold til både at have beføjelser som ledere og kompetencer som praktikere, så de kender deres myndigheds kerneydelser og PSP-brugere nøje og samtidig er bredt forankret i organisation og 'ildsjæle'.
- At man er forberedt og opmærksom på, at PSP-sager kan være af meget forskelligartet karakter og derfor forholder sig åben i forhold til, hvilke løsninger der kan komme i spil, og hvilke aktører (også eksterne) man med fordel kan inddrage i sagsarbejdet.
- At man vedvarende er opmærksom på at opretholde en høj etisk standard i forhold til borgerne, mere konkret ved praktisering af tavshedspligten og i kontakten med borgerne.

Det kan diskuteres, i hvilken udstrækning erfaringerne fra PSP-Frederiksberg kan anvendes i etableringen af PSP-samarbejder i resten af landet.

De gode erfaringer hos PSP-Frederiksberg med at starte som pilotprojekt og de muligheder, dette har givet for at udvikle en samarbejdspraksis 'fra neden', kan – i sagens natur – ikke nødvendigvis kopieres til opstarten af PSP-samarbejder i resten af landet. Her er 'behovet' for et PSP-samarbejde jo politisk bestemt snarere end lokalt erfaret, og der findes allerede en udefra defineret model for både konceptet og rammerne for samarbejdet. Man kan dog i de kommende PSP-samarbejder tage ved lære af vigtigheden af fx at lade operativgruppen selv udvikle en praksis, der er hensigtsmæssig for de deltagende aktører og tilpasset lokale forhold. Det gælder både i forhold til myndighedernes arbejdsrammer og de borgere, som PSP-samarbejdet kan rettes imod. Hermed kan man forsøge at skabe noget af den samme pointerånd, som PSP-Frederiksberg tilsyneladende har været præget af, og som muligvis er en af de afgørende faktorer for samarbejdets succes. Ligeledes kan metoderne fra PSP-Frederiksberg til at implementere PSP-samarbejdet ud i alle myndighedernes relevante organisatoriske led fungere som inspiration for andre PSP-samarbejder.

Nogle af erfaringerne med de løbende udfordringer for PSP-Frederiksberg kan ikke overføres direkte på et konkret plan. Erfaringerne med udvikling af en PSP-praksis for brug af tavshedspligt og samtykke er

ikke længere direkte relevante med lovhjemlen til at fravige disse hensyn (med lovændringen af 1. april 2009). Men PSP-Frederiksbergs aktører påpeger vigtigheden af, at man vedbliver med at værne om borgernes retssikkerhed, også selvom loven nu er mere liberal i forhold til at bruge personfølsomme oplysninger og fravige kravet om samtykke.

Ligeledes vil de nye PSP-samarbejder ikke nødvendigvis opleve en politireform og en strukturreform. Andre former for organisatoriske omvæltninger kan dog også blive en realitet i nye PSP-samarbejder, og her vil det dermed også være relevant at finde metoder til at fastholde kontinuiteten og arbejdsroen i samarbejdsgruppen. Nye PSP-samarbejder vil fra starten skulle forholde sig til en mindre entydig myndighedsstruktur i forhold til optageområder og målgrupper. Med strukturreformen og politireformen vil normen være, at de tre myndigheder dækker uensartede borgergrupper. De nu store politikredse dækker flere kommuner, som samtidig afviger fra regionernes opbygning og hermed psykiatriens optageområder. Et af problemerne med et samarbejde mellem sådanne uensartede organisatoriske enheder er bl.a. spørgsmålet om, hvor styregruppen skal placeres. Skal der være én styregruppe pr. politikreds? Og hvor mange kommuner skal så være repræsenteret i den? Et andet problem er forholdet til optageområder. Organiserer man operativgrupper efter de psykiatriske centres optageområder, vil der ofte være to forvaltninger inde over med hver deres borgergruppe.

DEL II: ODENSE, AMAGER,
ESBJERG

METODE

FOKUS: PROCES, PRAKSIS OG ERFARING

Denne del af rapporten indeholder kortlægningen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg. Kortlægningen beskriver, hvordan og gennem hvilke processer PSP-samarbejder etableres i de tre kommuner, hvilken praksis man igangsætter under andre strukturelle forhold end på Frederiksberg, og hvilke positive og negative erfaringer aktørerne har gjort sig.

TEORETISK INSPIRATION

Begrebsmæssigt lader kortlægningen sig inspirere af litteratur om undersøgelser af implementeringsprocesser, også kaldet procesevaluering (Høegsbro, 2004; Bar-Eva, 2010a, 2010b). Vi retter her fokus mod selve den igangværende proces ved etableringen af PSP-samarbejdet, dvs. hvordan processen forløber, og herunder hvilke organisatoriske, strukturelle eller politiske barrierer og muligheder, der opstår undervejs, både i forhold til samarbejdets organisatoriske og samarbejdsfærdige udfordringer samt i forhold til kontakten med borgerne. Med dette fokus kan vi – i kraft af at vi følger samarbejdets udvikling indefra, dvs. gennem aktørernes beskrivelser af praktiske erfaringer – pege på mulige forklaringer på problemer og barrierer, fx med henvisning til indre dynamikker

i organisationen, som svækker PSP-samarbejdets realisering efter hensigterne (Høegsbro, 2004:68). Procesevaluering kan både have til formål at korrigere et projekt undervejs i forløbet og at pege på, hvilke processer der i det hidtidige forløb førte til de resultater, man opnåede (Bar-Eva, 2010a). Vi vil anvende begge formål og dels se på, hvordan implementeringen af de nye PSP-samarbejder i Odense, Amager og Esbjerg indvirker på aktørernes oplevelser af samarbejdets virke og resultater, dels pege på, hvad man kan have fokus på i samarbejderne fremover (både de her undersøgte og i landets øvrige PSP-samarbejder) med henblik på evt. at korrigere forhold fra det hidtidige forløb. Procesevaluering kan kortlægge aktørernes roller undervejs og deres betydning for resultater (Bar-Eva, 2010a) og de processer, som finder sted mellem aktører på forskellige niveauer i de netværk, som PSP-samarbejderne udgør (Bar-Eva, 2010b).

Vi vil i denne kortlægning ikke rette fokus på aktørernes forventninger til forandring. Det har vist sig gennem vores interview af aktører i PSP-Odense, Amager og Esbjerg, at aktørernes forventninger til forandring er helt sammenfaldende med de forventninger, vi fandt i PSP-Frederiksberg, nemlig forandringer i kontakten til borgere og internt hos myndighederne. PSP-konceptet er designet til og promoveret landsdækkende med henblik på at løse særlige udfordringer i arbejdet med borgere i krydsfeltet mellem politi, socialforvaltning og psykiatri, og det er derfor forventeligt, at man rundt omkring i landet vil have omtrent samme forventninger til, hvad samarbejdet skal kunne bruges til.

I centrum for denne analyse står derimod, hvordan man på forskellige måder har realiseret disse forventninger i organiseringen og driften af PSP-samarbejderne, og hvilke lokale organisatoriske løsninger man i implementeringsprocessen har arbejdet sig frem til i forhold til lokale forhold, udfordringer og tidligere erfaringer med gruppen af PSP-brugere blandt borgerne.

Vi har desuden omdrejningspunkt i anbefalingerne fra undersøgelsen af PSP-Frederiksberg (se kapitel 5). Vi undersøger i denne kortlægning, hvordan og i hvilken udstrækning PSP-Odense, Amager og Esbjerg har taklet de udfordringer, som anbefalingerne rummer. Desuden undersøger vi, om der er opstået andre udfordringer til PSP-samarbejderne i den implementeringsproces, de har gennemgået, og på baggrund af de forskellige organisatoriske forhold de tre samarbejder. Anbefalingerne retter sig både mod den proces, man igangsætter for implementeringen af PSP-samarbejder, den praksis, man etablerer, og de

erfaringer, man gør sig. Ved proces forstår vi organisering, sammensætning af samarbejdsgrupper og implementering af samarbejdet. Praxis vedrører, hvordan samarbejdet fungerer i de nye PSP-områder, og herunder belyser vi operativ- og styregruppernes roller samt den konkrete sagsbehandling. Ved erfaring forstår vi, hvordan aktørerne i samarbejdet oplever og håndterer samarbejdet, hvordan samarbejdet prioriteres, hvorvidt man kan se nytte og resultater af samarbejdet, og hvilke erfaringer man høster i forhold til borgersager.

METODISKE REDSKABER: KVALITATIVE INTERVIEW I TO RUNDER

De konkrete metodiske redskaber for empiriindsamlingen til denne kortlægning er telefoninterview med styregruppemedlemmer og operativgruppemedlemmer inden for de tre myndigheder foretaget i to runder, samt telefoninterview med frontlinjemedarbejdere i anden interviewrunde (se Bilag 10). Vi planlagde som udgangspunkt at gennemføre telefoninterview for hver af de tre samarbejder med et styregruppemedlem – hvis muligt koordinatoren, og tre operativgruppemedlemmer, hvis muligt én informant fra hver sektor (i Odense dog fem informanter pga. deltagelse af kriminalforsorgern og retspsykiatrien). Hertil kom telefoninterview med tre frontlinjemedarbejdere, én fra hver sektor, udpeget af operativgruppemedlemmet i forbindelse med interview.

Den første interviewrunde fandt sted i foråret 2009. Disse interview omhandlede både aktørernes forventninger til forandring i forbindelse med PSP-samarbejdets etablering, og hvad og hvordan etableringsprocessen i sig selv forløb på et tidligt stadium.

Anden interviewrunde fandt sted i efteråret 2010, dvs. ca. 1 ½ år efter første interviewrunde, hvor såvel eventuelle gode erfaringer med samarbejdet som barrierer og problemer havde haft tid til at vise sig. Her undersøgte vi PSP-samarbejdet set fra alle tre myndighedsniveauer (styregruppe-, operativgruppe- og frontlinjearbejderniveau). Vi gennemførte telefoninterview med styregruppemedlemmer og operativgruppemedlemmer og frontlinjearbejdere (dog kun frontlinjen inden for politiet). I anden interviewrunde rettede vi fokus mod den praksis, PSP-samarbejdet har ført med sig, og de erfaringer, man på myndighedsniveau har gjort sig med etableringsprocessen og håndteringen af de udfordringer, som

PSP-Frederiksberg udpegede både internt mellem myndighederne og i mødet med borgerne.

Som vi var inde på i kortlægningen af PSP-Frederiksberg, vil det optimale metodedesign også i forhold til kortlægningen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg omfatte interview med borgere, der har givet samtykke i forhold til PSP-samarbejdet. Det er imidlertid med lov om ændring af retsplejeloven (lov nr. 114 af 16. februar 2009) ikke længere muligt rent praktisk, da et samtykke fra borgere til PSP-samarbejdets indgriben ifølge loven ikke længere er nødvendigt.

INFORMANTER

Vi har i første omgang søgt at få et interview fra styregruppeniveauet fra hvert af de tre områder og ligeledes tre til fem interview med repræsentanter på operativ-/praksisgruppeniveau fra hvert af de tre samarbejder for på denne måde at belyse samarbejdet for begge parter fra både styre- og praksisniveau. Ligeledes er det tilstræbt at få interview med én repræsentant fra hver af de tre til fem sektorer i samarbejdernes operativgrupper (politi, socialforvaltning, psykiatri, retspsykiatri og kriminalforsorg) for på denne måde at belyse samarbejdet fra sektorernes synsvinkel så bredt som muligt. Dette er imidlertid ikke lykkedes i alle tre PSP-samarbejder. Vi har søgt at få interview med de samme informanter i begge interviewrunder, men i tidsrummet mellem de to interviewrunder er der imidlertid sket udskiftninger og omrokeringer af folk i forskellige positioner, så det ikke er lykkedes at opnå deltagelse fra alle. Når dette har været tilfældet, har vi i stedet udvalgt en ny informant fra samme sektor til anden interviewrunde. Sluttelig har vi tilstræbt at gennemføre enkelte interview på frontlinjeniveau, men det er kun lykkedes at gennemføre to interview med informanter fra denne gruppe.

Den svage repræsentation på frontlinjeniveau skyldes primært, at man hos socialforvaltningen og i psykiatrien generelt har udtrykt, at det under den lokale organisering af PSP-samarbejder er operativgruppe-medlemmerne fra disse sektorer, der i realiteten udgør frontlinjen, dvs. det er disse aktører, som har kontakten til borgerne. Da frontlinjeinterviewene undersøger samarbejdets forankring blandt de aktører, som varetager borgerkontakten, havde vi derfor dækket dette aspekt med vores interview med operativ-/praksisgruppemedlemmer i socialforvalt-

ningen og psykiatrien. Socialforvaltningen er en stor organisation med mange forskelligartede afdelinger og funktioner, som ikke alle er (eller kan være) repræsenteret i operativ-/praksisgrupper. Det er derfor berettiget at indvende, at vi stadig kan mangle at afdække dele af forvaltningens kendskab til PSP-samarbejdet. Hos politiet, hvor det primært er de udkørende betjente, der har borgerkontakten, var det dog kun i Esbjerg, at vi fik formidlet kontakt fra operativ-/praksisgruppemedlemmer til to frontlinjemedarbejdere. Interviewene med informanterne fordeler sig som vist i Boks 6.1, 6.2 og 6.3.

BOKS 6.1

Interview i Odense

Fra PSP-Odense er der gennemført telefoninterview i de to interviewrunder med repræsentanter fra operativ- og styregruppeniveau fra følgende instanser:

Interviewrunde 1:
Styregruppeniveau
Odense Kommune
Lokalpoliti Odense
Operativgruppeniveau
Retspsykiatrien Fyn
Psykiatrien Odense
Odense Kommune
Lokalpoliti Odense

Interviewrunde 2:
Styregruppeniveau
Lokalpoliti Odense
Operativgruppeniveau
Retspsykiatrien Fyn
Psykiatrien Odense
Odense Kommune
Odense Lokalpoliti

BOKS 6.2

Interview på Amager

Fra PSP-Amager er der gennemført telefoninterview i de to interviewrunder med repræsentanter fra operativ- og styregruppeniveau fra følgende instanser:

Interviewrunde 1:
Styregruppeniveau
Region Hovedstadens Psykiatri
Københavns Kommune
Operativgruppeniveau
Psykiatrisk Center Amager
Socialcenter Amager
Amager Lokalpoliti

Interviewrunde 2:
Styregruppeniveau
Region Hovedstadens Psykiatri
Operativgruppeniveau
Psykiatrisk Center Amager
Socialcenter Amager
Amager Lokalpoliti

BOKS 6.3

Interview i Esbjerg

PSP-Esbjerg var endnu ikke etableret med en operativgruppe i første interviewrunde. Her gennemførte vi interview med repræsentanter fra politi og socialforvaltning, som deltog i det indledende arbejde. I anden runde gennemførte vi interview med både PSP-sekretariat, operativgruppe og frontlinjepersonale fra politiet. Interviewene fordeler sig som følger:

Interviewrunde 1:	Interviewrunde 2:
Indledende PSP-arbejdsgruppe	PSP-sekretariat
PSP-sekretariatet Esbjerg (politi)	PSP-sekretariat Esbjerg (politi)
Esbjerg Kommune	Operativgruppeniveau
	Esbjerg Kommune (to repræsentanter)
	Esbjerg Lokalpoliti
	Kriminalforsorgen Esbjerg
	Frontlinjemedarbejdere

ANALYTISKE TVÆRSNIT

Analysen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg retter opmærksomheden mod forskellige dele af det empiriske materiale ud fra forskellige tværsnit:

- Overordnet belysning i forhold anbefalingerne
- Hvordan lever samarbejderne op til anbefalingerne fra kortlægningen af PSP-Frederiksberg?
- Er der opstået nye problematikker?
- Er der forskelle mellem samarbejderne?
- Er der forskelle i praksis de tre samarbejder imellem?
- Er der forskelle på praksis i de tre nye samarbejder sammenlignet med PSP-Frederiksberg?
- Hvad er tidsperspektivet?
- Hvilke problematikker kan vi identificere i tidsperspektiv 1?
- Hvordan løses disse frem til tidsperspektiv 2 (hvis de løses)?
- Er der forskelle mellem de tre sektorer i deres tilgang til og opfattelse af samarbejdet?
- Er der andre forskelle mellem sektorer.

En analyse af tre samarbejder, der belyser disse tværsnit og sammenligninger, er nødvendigvis kompleks. Til analysen har vi derfor benyttet analyseprogrammet Nvivo. Ved at analysere i Nvivo kan man på en

overskuelig måde danne forskellige snit i interviewmaterialet, der gør det muligt at se på konklusioner fra interviewmaterialet på forskellige niveauer, for alle interview samlet og for interview inden for bestemte sektorer på tværs af områder og over tid. Denne systematiske analyseproces skaber overblik over et stort interviewmateriale og sikrer samtidig, at konklusionerne er empirisk funderede.

PROCES, PRAKSIS OG ERFARING

ORGANISERING

En af vores anbefalinger fra kortlægningen af PSP-Frederiksberg pegede på, at man bør tillade, at samarbejdet i så vid udstrækning som muligt får mulighed for at udvikles af deltagerne 'fra neden' og bliver tilpasset lokale forhold. Da PSP-samarbejderne i Odense, Amager og Esbjerg alle er igangsat som resultat af lovgivningen om, at PSP-samarbejder skal gennemføres over hele landet, er initiativet selvsagt ikke opstået fra neden – dog startede PSP-Odense tidligt og også som et slags pionerprojekt med inspiration fra Frederiksberg. PSP-Odense, Amager og Esbjerg er i efteråret 2010 organiseret som beskrevet i følgende afsnit.

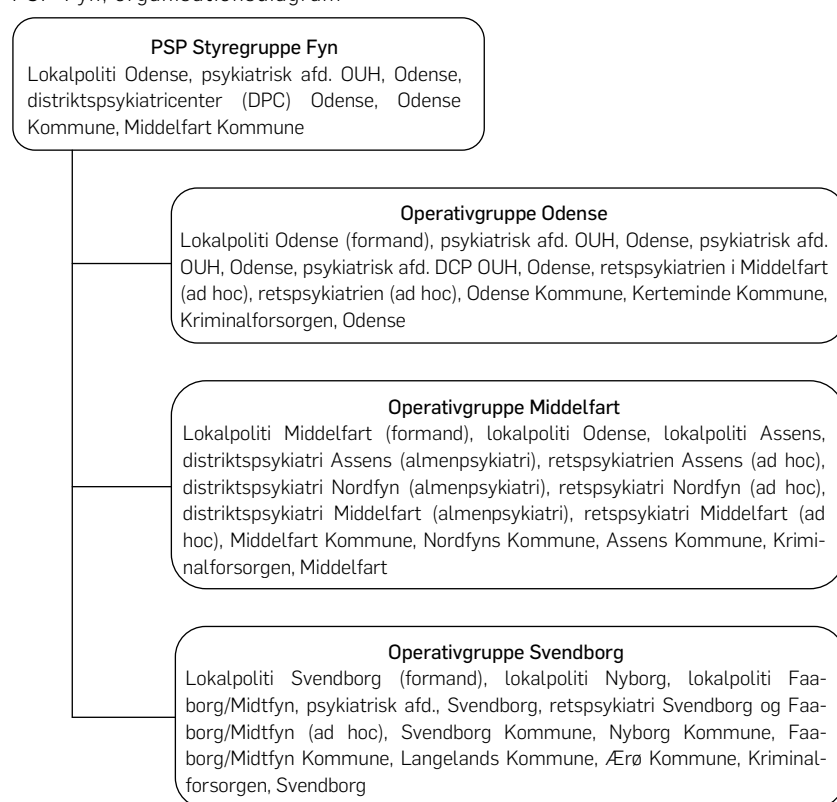
ODENSE

PSP-Odense er en del af PSP-samarbejdet på Fyn, som på styregrupp niveau har deltagelse fra Lokalpolitiet i Odense, Psykiatrisk Afdeling Odense, Distriktpsikiatrisk Center Odense og Odense og Middelfart Kommuner. PSP-Odense er en af de tre PSP-operativgrupper, som dækker Fyn, nemlig operativgrupperne Odense, Middelfart og Svendborg. Alle tre hører under Styregruppe Fyn, som har det overordnede ansvar for PSP-samarbejdet på Fyn. I operativgruppe Odense har man etableret en 'bred' version af PSP-samarbejdet efter modellen fra Frederiksberg,

men med yderligere deltagelse fra både retspsykiatrien og kriminalforsorgen. Gruppen har således deltagelse fra Lokalpolitiet i Odense (formand), Psykiatrisk afdeling OUH, Odense, Psykiatrisk afdeling Distriktspsykiatrisk Center OUH, Odense, retspsykiatrien i Middelfart, Odense Kommune, Kerteminde Kommune og kriminalforsorgen i Odense. Figur 7.1 viser organiseringen af PSP-Fyn.

FIGUR 7.1

PSP-Fyn, organisationsdiagram⁶



6. Fyns Politi, 15.04.10.

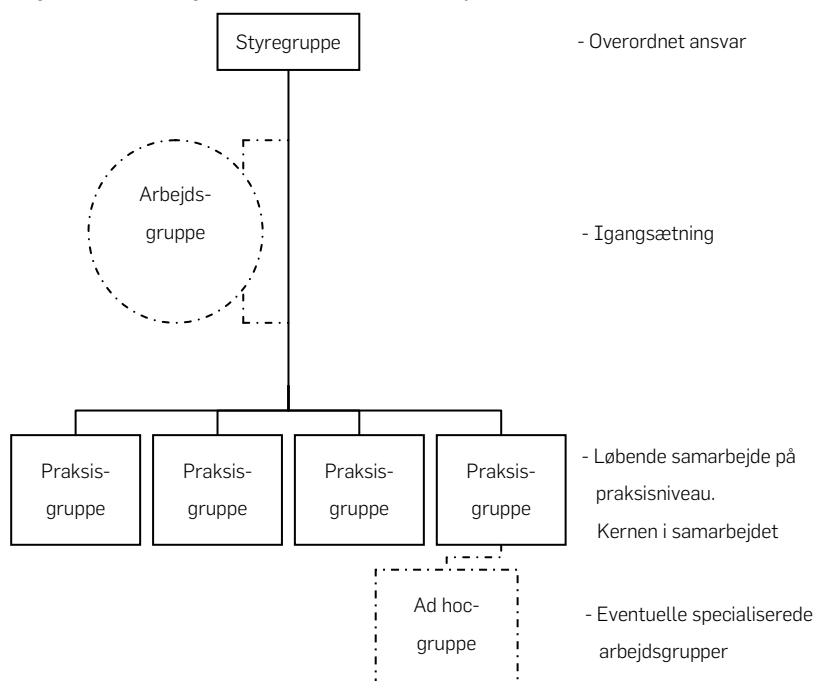
AMAGER

PSP-Amager er en del af PSP-København. PSP-samarbejdet i København har på styregruppeniveau deltagelse fra Københavns Politikreds, socialforvaltningen i Københavns Kommune og Region Hovedstadens Psykiatri. PSP-Amager er én af de fire PSP-praksisgrupper (man har valgt at bruge denne betegnelse frem for 'operativgruppe'), som dækker København, nemlig praksisgruppe Amager, City, Bellahøj Øst og Bellahøj Vest. De fire praksisgrupper hører alle under Styregruppe København, som har det overordnede ansvar for PSP-samarbejdet i København. Under implementeringen af PSP-København oprettede man arbejdsgruppen, der midlertidigt havde ansvar for igangsætningen og den tidlige implementering af samarbejdet.

I praksisgruppe Amager har man etableret den 'smalle' version af PSP-samarbejdet, der har deltagelse fra de tre instanser i modellen fra Frederiksberg: politi, sociale myndigheder og psykiatri. Praksisgruppen på Amager har derfor deltagelse fra Københavns Politis Station Amager, Lokalpolitiet Amager, Psykiatrisk Center Amager, Socialcenter Amager, Tårnby Kommune og Dragør Kommune. Oprindeligt var Amager Socialcenter den eneste kommunale repræsentant i gruppen. Men i forbindelse med, at PSP-samarbejdet er blevet gjort landsdækkende, er socialforvaltningerne i Tårnby og Dragør Kommuner blevet deltagere i praksisgruppe Amager og skal indgå i samarbejdet på lige fod med Socialcenter Amager. Figur 7.2 viser organisation og ansvarsfordeling for PSP-København, hvoraf PSP-Amager er én af de fire praksisgrupper.

FIGUR 7.2

Organisation af og formål for PSP-samarbejdet i Københavns Kommune.



Kilde: Københavns Kommune, Dok. nr. 2008-224277.

ESBJERG

I Esbjerg blev der som organisatorisk udgangspunkt for iværksættelsen af PSP-samarbejdet etableret et PSP-sekretariat i Det Kriminalpræventive Sekretariat. Sekretariatet varetager en stabsfunktion, der refererer til Kredsrådet, Region Syddanmark og kriminalforsorgen på et strategisk, politisk niveau. PSP-samarbejdet i Esbjerg er en del af PSP-samarbejdet i Region Syddanmark. Samarbejdet er organiseret med udgangspunkt i Regionens psykiatrivirksomheds funktionsområder. PSP-samarbejdet er opdelt i to styregruppeområder, Styregruppe Vestjylland og Styregruppe Sønderjylland, hvor Esbjerg hører under Styregruppe Vestjylland. Styregruppe Vestjylland har deltagelse fra sygehuspsykiatrien i Esbjerg, distriktskykiatrien i Esbjerg, retspsykiatrien i Esbjerg, kriminalforsorgen, politiet i Sydøstjyllands Politi. De deltagende kommuner er Vejen Kommune, Billund Kommune, Esbjerg, Fanø og Varde. PSP-Esbjerg er således én af de fire operativgrupper under Styregruppe Vestjylland, som har

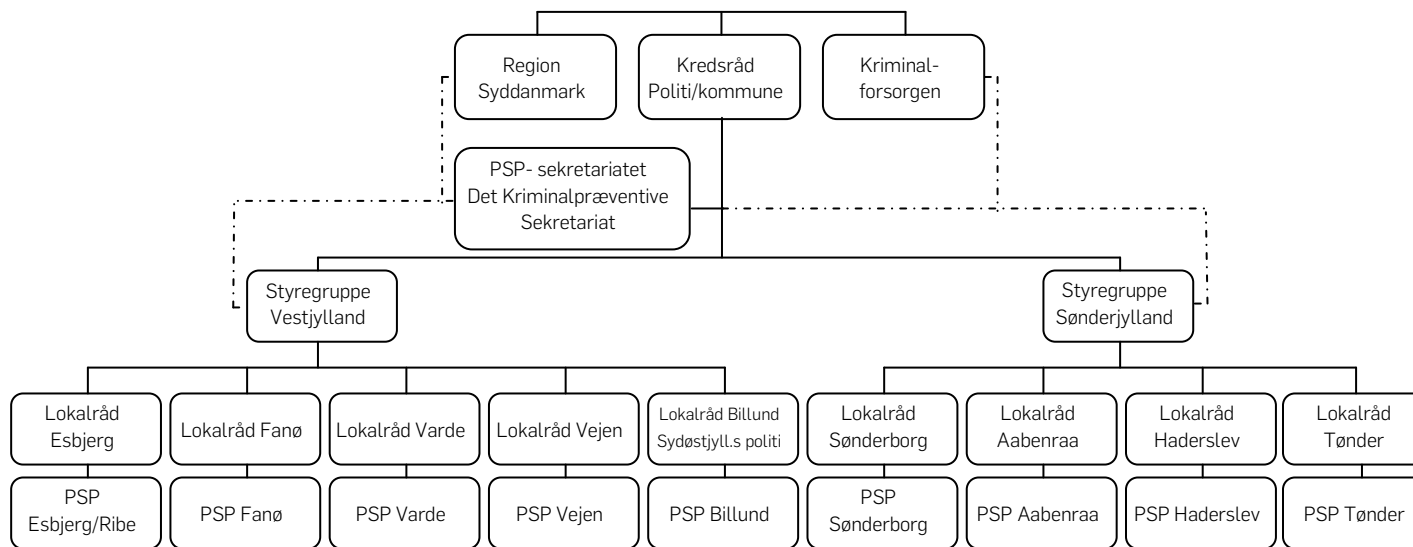
det overordnede ansvar for PSP-samarbejdet i området (hvoraf de tre andre er Varde, Vejen/Billund og Fanø).

I Esbjergs operativgruppe har man etableret en 'bred' version af PSP-samarbejdet med udgangspunkt i organiseringen på Frederiksberg, men med yderligere deltagelse fra kriminalforsorgen og retspsykiatrien. Gruppen har således deltagelse af Region Syddanmark, kriminalforsorgen i Esbjerg, Esbjerg Kommune og fra politiet; Forebyggelsessekretariatet Esbjerg, Lokalpolitiet Esbjerg, Det Kriminalpræventive Sekretariat, Politiets Forebyggelsesafdeling i Ribe og Lokalpolitiet Ribe.

Figur 7.3 viser organiseringen af PSP-samarbejderne i Vestjylland og Sønderjylland. Som det fremgår, har man i organiseringen af samarbejdet forsøgt at indtænke politiets lokaleråd og kredsråd. Herudover er der oprettet et PSP-sekretariat i regionen.

FIGUR 7.3

Organiseringen af PSP-samarbejderne i Vestjylland og Sønderjylland.



Kilde: Det Kriminalpræventive Sekretariat, Esbjerg, december 2010.

IMPLEMENTERING

ODENSE

PSP-Odense var allerede under første interviewrunde fuldt implementeret og i færd med den konkrete sagsbehandling i operativgrupperne. Her havde man på baggrund af PSP-Frederiksberg iværksat en forsøgsordning med PSP. Man havde endda gavn af, at tidligere PSP-iværksætter fra Frederiksberg, Michael Flemming Rasmussen, var overført til Odense Politi og kunne stå for opstarten af PSP-Odense, og man derfor kunne trække intensivt på erfaringerne fra Frederiksberg. Samarbejdet i Odense var derfor i første fase også opbygget i overensstemmelse med den oprindelige Frederiksberg-model. PSP-samarbejdet i Odense med den aktive operativgruppe startede som det første samarbejde på Fyn som et pilotprojekt, og de øvrige to operativgrupper på Fyn er først kommet til i forbindelse med loven, der gjorde PSP landsdækkende. Processen i PSP-Odense fra første til anden interviewrunde er derfor mindre koncentreret om implementering og mere om finjustering og tilpasning på baggrund af lokale erfaringer.

Selve implementeringen begyndte med, at styregruppen udarbejdede et kommissorium om organisering og arbejdsgange i PSP. Derefter gennemgik operativgruppens medlemmer en uddannelse i AMU-regi. De første tre mødegange i operativgruppen indeholdt oplæg fra Frederiksberg, og der deltog en jurist. Først derefter begyndte den konkrete sagsbehandling. Under implementeringen skete der i Odense omstrukturering og tilpasning til de lokale forhold. Startskuddet til de landsdækkende PSP-samarbejder medførte en organisering af Fyns PSP-samarbejder, og i denne proces udvidede man Odense-samarbejdet, så det i dag også omfatter Kerteminde Kommune. Under implementeringen blev også retspsykiatrien inddraget som et fast medlem af operativgruppen, da man havde erfaring for, at potentielle PSP-brugere ofte havde en relation til retspsykiatrien, og at retspsykiatrien sad inde med relevant viden om mulighederne for denne gruppe inden for det retspsykiatriske system.

Omstruktureringerne i form af udvidelsen af PSP-Odense til også Kerteminde Kommune har både givet forstyrrelser i samarbejdet og udfordringer i forhold til optageområder og borgergrupper. Odense og Kerteminde Kommuner har samme politimæssige optageområder, men forskellige optageområder for socialforvaltningerne. Det åbner for et problem om, hvilke oplysninger man kan dele i et forum, hvor der sidder

repræsentanter, som ikke har en konkret borger i sit optageområde. Forandringerne i operativgruppen i Odense er dog endnu så nye, at der ikke er erfaring med, hvordan man rent faktisk kan takle disse udfordringer. Der er på interviewtidspunktet blot afholdt et enkelt operativgruppemøde med repræsentation fra de nye kommuner, men PSP-aktører fra Odense forudser problemer med det uensartede optageområde for socialforvaltningerne og psykiatrien.

I og med at PSP-Odense startede som et pilotprojekt med Odense Kommune som koordinator, oplevede man med den nye landsdækkende PSP-lov også, at formands- og koordinatorrollen overgik til politiet. Fra politiets side sammensatte man operativgruppen blandt ansatte i de deltagende instanser. Overgangen fra styring hos socialforvaltning til politiet oplevede flere aktører som en fordel, bl.a. en aktør fra den sociale sektor i Odense:

... det er en lidt anden form nu, hvor det er politiet, der har taget førertrøjen på ... Jeg synes faktisk, det er blevet mere struktureret af det ... der er en rigtig god disciplin med dagsordener og megen forberedelse osv. ... det har faktisk været godt, at ansvaret ensidigt er blevet placeret der.

AMAGER

I forbindelse med første interviewrunde blev Amager praksisgruppe netop etableret. Her er der mellem første og anden interviewrunde tilsyneladende sket en afgørende udvikling, idet erfaringen med konkret sagsbehandling har bevæget sig fra de første spæde forsøg til en omfattende konkret erfaring. Det var en arbejdsgruppe, der som et ekstra organiseret niveau skulle stå for at løbe operativ-/praksisgrupperne i gang. Styregruppen tog initiativ til at holde et fælles kick-off-seminar med invitation fra Københavns Kommunes centralforvaltning og med deltagelse af dem, der skulle sidde i samtlige praksisgrupper i København. Der var oplæg fra PSP-Frederiksberg. Siden har der dog ikke været nogen uddannelse, og det efterlyser enkelte aktører. På kick-off-seminaret diskuterede man aktivt PSP frem for blot at modtage information om samarbejdet, så man kunne opnå ejerskab til samarbejdet blandt de ansatte. Som en aktør i psykiatrien forklarer:

Det er selvfølgelig vigtigt at få italesat i fællesskab, hvad det er man gerne vil opnå med det her. Det var i hvert fald det, jeg tænkte, der var det vigtigste formål med den her temadag. For hvis man har en eller anden grad af fælles forståelse, så er det i hvert fald lettere at bygge videre på i et konkret samarbejde. Og derefter skal den fællesforståelse jo udvikles med årene ... PSP-konceptet og ånden. Det er jo ikke noget, man bare lige indfører, fordi man siger til folk: ”Nu skal I bare høre: Der er kommet et nyt regelsæt, der giver mulighed for at gøre det lidt mere gelinde med tavshedspligt osv., og nu skal I sørge for at arbejde sammen om de her problemstillinger.”

Efter kick-off-seminaret gik der en rum tid, før de enkelte praksisgrupper mødtes, og igen en del tid, før sagsbehandlingen kunne begynde. Aktører fra politiet fortæller, at de i starten af PSP-samarbejdet forsøgte at udvælge sager, der ikke var for svære at løse for at give samarbejdet en succesrig opstart med hensyn til sagsbehandling. I PSP-Amager har man, siden PSP-samarbejdet blev landsdækkende, udvidet praksisgruppen, således at socialcentrene i både Tårnby og Dragør Socialcentre kom med foruden Socialcenter Amager, som allerede var repræsenteret. Baggrunden var overlappningen af de tre myndigheders optageområder. Politiet dækker siden politireformen de tre bydele Amager, Tårnby og Dragør, mens psykiatrien dækker Amager og Tårnby. Der har derfor i det tidlige samarbejde været eksempler på, at psykiatrien eller politiet i PSP har taget borgere op, som ikke tilhørte Socialcenter Amagers optageområde. Dette problem har været drøftet på styregruppeniveau, og det er nu besluttet, at Tårnby og Dragør er inkluderet i praksisgruppe Amager. Forandringerne i praksisgruppe Amager er endnu så nye, at der ikke er erfaring med, om dette vil skabe uro i operativgrupperne.

PSP-Amager har desuden været præget af forstyrrelser i forbindelse med Københavns Kommunes omstruktureringer, hvor forvaltningen er blevet omstruktureret fra 12 socialcentre til blot 6 enheder. Det er en omstrukturering, der ifølge aktørerne i samarbejdet ikke er forløbet særligt smidigt, men har påvirket både arbejdsmiljøet negativt og hæmmet de andre myndigheders indblik i organisationen.

ESBJERG

I forbindelse med første interviewrunde var operativgruppe Esbjerg endnu i idéfasen, og operativgruppen var endnu ikke nedsat. Man havde på foranledning af politiet etableret et PSP-sekretariat, og med det formål at igangsætte og organisere PSP-samarbejderne i hele Syd- og Sønderjyllands politi. Omfanget af interview i denne interviewfase var derfor begrænset (til to informanter), men interviewene gav et indblik i de første tanker bag organiseringen og sammensætningen af samarbejdet. I anden interviewrunde mødte vi et PSP-samarbejde i Esbjerg, som var fuldt implementeret og netop havde påbegyndt den konkrete sagsbehandling. Her er allerede oparbejdet en erfaringsbase omkring PSP-sager, og man vurderer, at samarbejdet reelt er implementeret, selv om det stadig er i en tidlig fase. Med hensyn til organisering, personudskiftninger og optageområder ser operativgruppe Esbjerg ikke ud til at have oplevet store forandringer, idet samarbejdet først gik i gang efter politi- og kommunalreformerne, og efter at PSP blev gjort landsdækkende.

Det var primært PSP-sekretariatet, der stod for opstart og organisering, og her var repræsentanter, der deltog i alle opstartsmøder i de syv til otte kommuner, som sekretariatet dækker over. Her beskrev repræsentanterne styregruppens og kredsrådets tanker om, hvordan samarbejdet kunne fungere. Styregruppen kom med personforslag til bemanningen af operativgrupperne. Desuden blev der efter opstarten afholdt en temadag i Esbjerg om PSP (her deltog også Odense) med bl.a. en introduktion til PSP-lovgivningen. En aktør fra Kriminalforsorgen beskriver udbyttet:

... det var dejligt med det stormøde, vi var på i foråret, hvor der var det der store PSP-møde, som virkelig åbnede øjnene for, hvor mange muligheder det giver. For i starten kunne man godt mærke, at medarbejderne fra psykiatrien ikke var meget for at fortælle om folk, fordi de var bange for, at de kunne miste folks tillid. På temadagen fik vi præciseret, at det, vi gør, er i orden.

OPERATIVGRUPPENS SAMMENSÆTNING

Ved valg af repræsentanter til operativ/praksisgrupper har nogle myndigheder søgt at sikre den vigtige balance mellem ledere og praktikere

ved at sende to repræsentanter – en frontmedarbejder og en leder. Andre steder finder man det ikke problematisk, at repræsentanten til tider må tilbage i organisationen for at hente kompetence til en beslutning. Fra socialforvaltningen (en bred organisation) er det ikke altid den rette del af forvaltningen, som er repræsenteret, men her vurderer man, at det fungerer fint, at repræsentanten fra forvaltningen tager spørgsmålet med tilbage til det rette sted i organisationen. Men som udgangspunkt har man tilstræbt at imødekomme anbefalingen om, at repræsentanter er på mellemlederniveau.

I de nye samarbejder erkender man vigtigheden af operativgruppens sammensætning. Her lægger man vægt på, at gruppen er sammensat af myndigheder, således at man når hele vejen rundt om borgeren. I Odense og Esbjerg har dette ført til en udvidelse af samarbejdet, således at gruppen i Odense også omfatter retspsykiatrien og kriminalforsorgen, og i Esbjerg også kriminalforsorgen. På Amager har man valgt at bevare den oprindelige model, hvor politi, socialforvaltning og psykiatri er repræsenteret i PSP-samarbejdet. En aktør fra Amager fortæller om den smalle version af samarbejdet:

Man kan have rigtig mange synspunkter om, at både naboer og pølsemand og præster osv. skal være med i sådan et samarbejde. Men jeg synes, at det dækker de rigtige områder, fordi det er de tre myndighedsområder, hvor man kan træffe beslutninger.

I Esbjerg har man udvidet samarbejdet til også at omfatte deltagelse fra kriminalforsorgen, mens man i Odense både har valgt at inddrage kriminalforsorgen og retspsykiatrien. Aktørerne i de to samarbejder oplever bredden i de udvidede PSP-modeller som gavnlig i de borgersager, de tager op. Retspsykiatrien kan efter egen vurdering bidrage med viden om bl.a. proceduren for mentalundersøgelser, behandlingsdomme og retslige forhold omkring indlæggelser – en viden, som man mener, kan være nyttig i mange borgersager i PSP-regi. Kriminalforsorgen oplever, at en af forsorgens egne klienter optræder i PSP-samarbejdets målgruppe, og at kriminalforsorgen ofte kan bidrage med eller modtage viden, som er relevant for håndteringen af de pågældende klienter, som oftest psykisk syge, der har fået en dom. Herudover vurderer man, at kriminalforsorgen og retspsykiatrien ofte kan have gavn af et samarbejde.

MØDEPLIGT

Evalueringen af samarbejdet på Frederiksberg belyste vigtigheden af at bevare en vis kontinuitet i samarbejdet. Hvis tre (eller flere) store og travle organisationer med akutte borgersager skal formå at holde liv i et samarbejde, er det vigtigt, at de enkelte deltagere forpligtes til at møde op hver eneste gang. En anbefaling var derfor, at man forpligter styregruppe- og operativgruppemedlemmernes deltagelse gennem mødepligt – hermed bevarer man også kontinuiteten i sagsarbejdet.

Kun i Odense-samarbejdet har man mødepligt. Her mødes man en gang månedligt, fast samme tid og samme sted. Hver 3. gang forlænger man mødet og laver det til en halv temadag. På Amager mødes man en gang hver 2. måned og i Esbjerg en gang månedligt. Her har man ikke mødepligt, men sørger for at planlægge møderne langt ud i fremtiden. I samarbejderne vurderer man, at medlemmerne alligevel prioriterer fremmødet højt. Som en aktør fra styregruppen i København fortæller, viser en statusrapport over alle operativgrupperne, at der er en del afbud til praksisgruppemøderne, og derfor foreslår nogle aktører, at man laver mødepligt i samarbejdet. Særligt aktører fra psykiatrien på Amager finder det til tider vanskeligt at finde tid til at prioritere samarbejdet. I afdelinger, hvor patienter/borgere akut kan dukke op, kan det være vanskeligt at møde op til et månedligt møde, som en repræsentant fra Amager psykiatri fortæller:

Men nu er vi jo et hospital, og ligesom hos politiet så må man nogle gange tage sig af noget andet først.

Hvorvidt der er behov for mødepligt, og hvor ofte møderne bør falde, mener vi, bør overvejes lokalt. Denne undersøgelse behandler tre relativt store samarbejder. I mindre samarbejdsgrupper, der dækker et smallere optageområde, vil behovet for mødepligt muligvis kunne erstattes af ad hoc-kontakt.

IMPLEMENTERING PÅ FRONTLINJENIVEAU

En anbefaling på baggrund af PSP-Frederiksberg var, at man sørger for, at kendskab til PSP-samarbejdets muligheder forplantes grundigt til myndighedernes frontlinjeniveau, og at frontlinjemedarbejderne jævnligt er i direkte kontakt med et operativgruppemedlem.

Der er i PSP-Odense, Amager og Esbjerg forskel på, om frontlinjeniveauet har kendskab til PSP. Det har med to ting at gøre: dels hvor langt de enkelte myndigheder er kommet i implementeringsprocessen (og altså, om de også er nået helt ud i organisationen til frontlinjemedarbejderne), dels om man vurderer, at frontlinjearbejdernes kendskab til PSP-samarbejdet er centralt for samarbejdet. Her spiller det blandt andet ind, hvordan de forskellige sektorer har valgt at lade deres organisation være repræsenteret i PSP-samarbejdet.

PSYKIATRIEN

I alle tre PSP-samarbejder opfatter man i psykiatrien frontlinjearbejdernes kendskab til PSP-samarbejdet som væsentligt for PSP-samarbejdet, idet psykiatrien har kontakt og kendskab til nogle af de borgere, som PSP-samarbejdet netop retter sig imod.

Psykiatrien i Odense vurderer, at det relevante personale kender til PSP-samarbejdet, dels gennem deres viden om, at den nærmeste chef ofte sidder til møde i PSP-regi, dels fordi han eller hun har undervist de øvrige medarbejdere i samarbejdet.

Inden for psykiatrien på Amager varetager PSP-repræsentanterne ofte selv kontakten med de potentielle PSP-borgere i det daglige arbejde, bl.a. de opsøgende psykoseteam. Hvorvidt PSP er implementeret på rette niveau i psykiatrien, afhænger derfor snarere af, om kendskabet til samarbejdet er udbredt på tværs i organisationen (end 'ud' på yderste frontlinjeniveau). Dette sikres på Amager ved, at PSP-repræsentanterne er udvalgt således, at de har kontakt til flest mulige funktionsafsnit i psykiatrien, som kan have kontakten til de potentielle PSP-borgere. På Amager har man yderligere valgt (igen som en måde at sikre samarbejdets udbredelse i alle organisationens relevante dele), at psykiatriens PSP-gruppe er sammensat med repræsentanter dels fra faggrupper inden for psykiatrien – fra hhv. OP-temaet, distriktpsykiatrisk center, sengeafsnit og ambulatorium – dels med en geografisk bredde, dvs. fra hver af de tre matrikler/psykiatriske centre, der dækker Amager. Aktørerne vurderer, at kendskabet til PSP-samarbejdet er udbredt tilstrækkeligt og bliver benyttet af psykiatrien på Amager:

...[man] kender til det i vores skadestuer – det er jo også frontlinjearbejdere. Det er også min forestilling, at man i langt de fleste opsøgende team [OP-team] – altså den del af vores organisa-

tion, der er forankret i distriktpsychiatrien – kender til det og kender til nogle af de muligheder, det giver.

SOCIALFORVALTNINGEN

I socialforvaltningen i Odense vurderer man, at samarbejdet ikke nødvendigvis skal implementeres på alle niveauer i organisationen, men at operativgruppens medlemmer og ansatte på lederniveau forventes at have et kendskab til samarbejdet og samtidig sidde strategisk placeret i organisationen, således at de vil opfange, hvis en medarbejder er i færd med en kompliceret sagsbehandling, der er et potentielt PSP-emne.

Hos socialforvaltningen på Amager anerkender man, at det næste skridt i PSP-implementeringen er at indarbejde samarbejdet på frontlinjeniveau i hele organisationen. På interviewtidspunktet vurderer man her, at det kun er den enkelte PSP-repræsentant og dennes nærmeste medarbejdere, der kender til samarbejdet. Flere aktører vurderer, at samarbejdet endnu ikke bruges på frontlinjeniveauet, men at der er et behov for at udbrede kendskabet til samarbejdet i organisationen.

... vi sidder bare som repræsentanter, og når nu vi kommer ned i den konkrete sagsbehandling, så skal vi jo også fodres af vores kolleger i forhold til, at vi skal have noget at gå videre med. Så i den forstand er det jo nødvendigt, at der er et kendskab til samarbejdet på frontlinjeniveau, for ellers kan det ikke bruges.

At dette ikke er sket endnu, forklarer PSP-aktørerne med tidsperspektivet: At PSP-samarbejdet først må fungere godt i praksisgruppen, før man kan videreformidle til frontlinjeniveau. Men også omstruktureringer i socialforvaltningen har spillet ind på PSP-samarbejdet, fordi et uroligt/omskifteligt arbejdsklima med mange forandringer og personaleudskiftninger skaber svære rammer for udbredelsen af et nyt samarbejde (omstruktureringer i Københavns Kommune, der har betydet omrokeringer af personale).

I Esbjergs socialforvaltning finder man det ligeledes vigtigt at udbrede kendskabet til PSP, sådan at forcerne ved PSP (kendskab til de andre myndigheder) kan komme til gavn i hele organisationen og samtidig sikre, at medarbejdere, der møder potentielle PSP-borgere, bringer informationen videre til PSP. Her har man blandt andet været rundt i jobcentre, center for misbrug osv. og fortælle om PSP i forbindelse med

en allerede planlagt orientering om psykosocialt arbejde i kommunen. I forbindelse med denne orientering er frontpersonalet blevet opfordret til at ringe op til PSP-repræsentanten, i fald der var spørgsmål til PSP. Informanten vurderer dog, at tilbuddet er blevet brugt for lidt med kun fem telefonopkald om PSP på 6 måneder.

POLITIET

PSP-Odense, Amager og Esbjerg har valgt forskellige måder at organisere indberetning af PSP-sager på, og frontlinjeniveauet og afrapporteringspraksis herfra spiller derfor forskellige roller, afhængig af de lokale forhold (se også afsnittet ”Afrapportering” senere i dette kapitel).

I Odense er det primært de vagthavende betjente og sagsledere, som sidder tæt på de vagthavende betjente, der screener for potentielle PSP-sager, når de gennemgår døgnrapporterne. Men samtidig er implementeringen til frontlinjeniveauet foregået ved, at man har oprettet en ’PSP-funktionspostkasse’, hvor frontpersonale kan melde en bekymring om potentielle PSP-borgere. Man har desuden sendt en ’aktionspakke’ ud til alle betjente, hvor de informeres om funktionspostkassen og dens brug. En aktør fra politiet fortæller, hvordan PSP-repræsentanten ligeledes har forsøgt at motivere beredskabet til at benytte PSP gennem en personlig kontakt til frontlinjen:

I forbindelse med, at vi gik i drift har [en kollega] og jeg været i beredskabet, set den enkelte politimand i øjnene og fortalt ham, at det her [PSP] nu er etableret, og at vi både har nogle ressourcensyn, som taler for, at de går ind i det her, men også at det jo som sagt vil løse disse frustrerende oplevelser. Så motivationen er til stede helt ud i patruljevognene.

Information til frontpersonalet er desuden sket på temadage og per e-mail. Der er dog blandt de interviewede aktører alligevel tvivl om, hvor bredt kendskabet er nået ud i organisationen, og om det er noget, alt frontpersonale benytter. Det afgørende, vurderer aktører, er dog, at der er kendskab til samarbejdet blandt sagsledere og vagthavende.

I Amager Politi afrapporterer man ved, at potentielle PSP-hændelser tildeles et journalnummer af vagthavende. Derfor har man i første omgang tilstræbt et indgående kendskab til samarbejdet på vagthavendeniveau. De interviewede aktører vurderer, at dette er implemente-

ret, men også, at et bedre kendskab til samarbejdet på frontlinjeniveau vil gavne samarbejdet.

I Esbjergs politi har man valgt en organisering, hvor frontlinjearbejdere tildeler potentielle PSP-sager et 'a-journalnummer'. Man har som et led i implementeringen udarbejdet en intern instruks til, hvordan den journalføring foregår. Samtidig vurderer man, at en tilbagemelding til frontlinjearbejderne vil give disse et positivt incitament til at benytte PSP-journalsystemet:

Så de får en tilbagemelding på deres bekymring, og de plejer at melde tilbage og sige tak for meldingen. Så på den måde håber jeg da, at vi kan motivere dem til at fortsætte. Men det er jo snart den eneste måde at synliggøre det på, at de får tilbagemeldingen, og vi siger, at: "Vi har reageret på din bekymring, vi har gjort sådan og sådan".

I kriminalforsorgen i Esbjerg har man orienteret frontlinjemedarbejderne om samarbejdet og dets muligheder og har i enkelte tilfælde også oplevet, at kolleger har været bekymrede for en klient og har taget kontakt til PSP-repræsentanten.

LOVGIVNINGENS RAMMER

1. april 2009 trådte som nævnt ændringen af retsplejelovens § 115 i kraft med det formål at skabe et klarere lovgrundlag for de nye PSP-samarbejder i forbindelse med, at samarbejdet blev landsdækkende. Den nye paragraf fastsætter, at politidirektøren skal igangsætte etablering af PSP-samarbejder mellem "politiet, de sociale myndigheder og social og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer", og at deltagerne "kan videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde eller af hensyn til politiets samarbejde med de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte", men at oplysningerne ikke må "videregives med henblik på efterforskning af straffesager."

I Odense, hvor samarbejdet blev skudt i gang i 2007, inden den nye lovgivning, byggede man på samme måde som på Frederiksberg samarbejdet op omkring forvaltningsloven og retsplejeloven. Forvalt-

ningslovens § 28, stk. 2 om værdispring var centrale for samarbejderne. Den praktiske betydning blev, at en borger kun kunne tages op i PSP, hvis der med baggrund i værdispringsreglen kunne argumenteres for, at det er nødvendigt at dele oplysninger, eller hvis der er samtykke (hvilke dog ingen PSP-samarbejder i disse kortlægninger arbejder med).

I den ændrede § 115 gives der mulighed for at dele oplysninger i PSP uden at begrunde det i værdispringsreglen. I praksis betyder det, at der er mulighed for at have indledende drøftelser og visiterende samtaler i PSP-regi, hvor man afklarer, hvorvidt borgeren er en PSP-borger. I PSP-samarbejderne vurderer man denne mulighed som afgørende for PSP-samarbejdets effektivitet. Hvis ikke man har mulighed for at dele oplysninger om borgeren i første omgang, får man ikke de oplysninger der er relevante for at vurdere, om borgeren reelt har behov for en PSP-indsats. Som en aktør i psykiatrien forklarer:

Vi har jo forstået konsekvensen af den nye lovgivning sådan, at vi på et – ikke nødvendigvis løsere grundlag – men på et mere afklaret grundlag kan tage disse drøftelser op i PSP-gruppen. Og det gør jo, at vi ikke bruger så meget tid i samarbejdet på at diskutere, om denne værdispringsovervejelse er opfyldt, og det betyder også, at vi kan drøfte en bredere gruppe af klienter. Sådan opfatter og fortolker og praktiserer vi den lovændring.

OPERATIVGRUPPENS PRAKSIS

Den primære udfordring for PSP-samarbejdets praksis, som blev adresseret i kortlægningen af PSP-Frederiksberg, var at undgå, at PSP-samarbejdet bliver bundet op på for mange bureaukratiske forpligtelser og arbejdsgange, så det forbliver en fleksibel operativ enhed. Vi vil i det følgende beskrive praksis i operativ-/praksisgrupper med dette som omdrejningspunkt, men også komme ind på andre udfordringer, man er stødt på, og hvordan man har søgt at imødegå dem.

SAGSGANG

Operativ-/praksisgrupperne er organiseret med inspiration i den praksis, man etablerede i Frederiksberg-samarbejdet. Det giver samarbejdet struktur, at der på forhånd er udarbejdet en dagsorden, og at de sager,

der er meldt ind, forekommer på denne dagsorden, så myndighedsrepræsentanterne har mulighed for at forberede sig og finde de relevante oplysninger om borgeren. Denne forberedelse kan bestå i at slå personen op i eget myndighedsregister eller egen journal, udvælge relevante oplysninger eller at undersøge, hvilke behandlings-/støttetilbud man har mulighed for at bidrage med. I Odense diskuterede man under første interviewrunde denne rundsendelse af sager som forberedelse til møder. Grunden var, at man på daværende tidspunkt endnu ikke havde oprettet sikret e-mail til brug for PSP-samarbejdet. Ved gennemførelsen af anden interviewrunde har man fået oprettet et krypteret mailsystem. Når sagen er bragt op i PSP, byder alle myndigheder ind med de relevante oplysninger og muligheder for at støtte op om borgeren. En aktør forklarer, at et operativgruppemøde foregår således:

Vi sidder [alle] omkring bordet og kan byde ind med noget i forhold til, hvad vi ser, og hvor sagen har været. Og kender vi ham? Eller skal vi have sendt en opsøgende medarbejder ud? ... Alle byder meget aktivt ind.

I nogle tilfælde har en af myndighederne ikke kendskab til borgeren (selvom det vurderes, at det er relevant), og her vil man typisk få til opgave at tage tilbage til fx kommunen og få en opsøgende medarbejder til at opsøge borgeren og søge oplysninger om vedkommende. Det handler altså også om at få øje på borgere, som ikke er kendt i systemet.

REGISTRERING

På baggrund af PSP-Frederiksberg anbefalede vi, at man af hensyn til at følge med i frekvensen af persongengangere i PSP-regi registrerer, hver gang den samme person dukker op som PSP-sag. Dette har man varierende praksis for i både PSP-Odense, Amager og Esbjerg.

Det giver struktur på samarbejdet, at man på hvert møde følger op på gamle/igangværende PSP-sager. Det er derfor vigtigt, at man skriver referat af møderne og registrerer, hvilke tiltag og beslutninger der er blevet truffet i de igangværende PSP-sager, så at det står klart, hvordan ansvaret for videre opfølgning på sagen er blevet fordelt. Referatet/personlisten findes i et standardskema, som benyttes af både Frederiksberg og Amager (se Bilag 11), og hvor man noterer oplysninger om navn, alder, køn, status, problemstilling, tidligere indsats, opfølgning,

specielle problemstillinger osv. Sekretariatsfunktionen tilhører en bestemt person/myndighed, der står for udarbejdelse af dagsorden, og det er her, man på forhånd kan melde en PSP-sag. På Amager ligger sekretariatsfunktionen hos socialforvaltningen, i Odense (efter PSP-lovens ikrafttrædelse) og Esbjerg ligger den hos politiet. Til registrering har politiet i Odense og i Esbjerg desuden oprettet et journaliseringsnummer for PSP-sager i deres sagssystem, POL-SAS, og deri holder de styr på registreringerne. I dette system oprettes et nummer på den person, der er blevet drøftet i PSP, og man kan herefter tilføje status for den enkelte sag. Der er ikke udviklet nogen central procedure for registrering af PSP-sager – på Amager har man ladet sig inspirere af Frederiksberg-samarbejdets registreringsskema, mens registrering i de to øvrige samarbejder sker i politiets system.

OPERATIV-/PRAKSISGRUPPENS STØRRELSE

PSP-samarbejdernes størrelse er en faktor, der kan spille ind på samarbejdernes fleksibilitet og manøvreduktighed. Mens det kan være en fordel at have flere relevante instanser ind over sagsbehandlingen af hensyn til at få sagen belyst fra flere sider, kan mange deltagere omvendt gøre det svært at sikre fremmøde fra alle repræsentanter og samtidig bevare samarbejdets handlekraft. En god balance mellem bred sagsbelysning og beslutningsdygtighed kræver, at man er selektiv i forhold til, hvem (hvilke myndighedsaktører) der er relevante. Man skal udpege nogen med kompetence til at kunne agere.

I de samarbejder, hvor der sidder repræsentanter fra flere kommuner (fx sidder både Odense og Kerteminde kommuner i Odense PSP-gruppe), kan det ske, at samarbejdet tager en borger op, som kun har relevans for den ene kommune. Det har været drøftet som noget, der på sigt vil kunne true retssikkerheden for borgeren, da der bliver givet oplysninger videre i et for bredt forum. Der er forskellige løsningsforslag. Nogle aktører ser det som den eneste mulighed at forlade lokalet, hvis man drøfter en borger uden relevans for den pågældende kommune. Andre mener, at den anden kommunes repræsentant kan komme med gavnlige indspark til diskussionen om kommunernes generelle muligheder, og at dette er i tråd med PSP-samarbejdets formål om at styrke erfaringsudveksling og dermed forebygge, at der opstår lignende situationer. En aktør fra politiet fortæller, at de i hans samarbejdsgruppe deler oplys-

ninger om personer uden at anonymisere, også selvom der er en kommune-repræsentant til stede, som ikke har borgeren i sit optageområde.

De personfølsomme oplysninger betragter aktørerne i denne sammenhæng kun som videregivet i det øjeblik, de har relevans for kommunen. Det skal forstås på den måde, at det godt kan være, at informationerne bliver drøftet i disse visiterende samtaler (hvilket også er tilladt efter den nye bestemmelse), men at de, hvis de ikke har relevans for kommunen, ikke betragtes som videregivet. Man kan sige, at kommunen på denne måde får gavn af den sparring, der ligger i den naturlige evaluering og erfaringsopsamling.

Det kan diskuteres, om denne praksis er tilladelig inden for lovens rammer omkring deling af oplysninger. Problematikken omkring flere kommuners tilstedeværelse i det samme PSP-samarbejde gælder for mange af landets PSP-grupper, og vi anbefaler, at der udarbejdes generelle retningslinjer for praksis af dette, som PSP-grupper i hele landet kan følge.

ANTAL SAGER

På et PSP-møde drøfter man typisk en til tre borgere. Informanterne vurderer, at man i socialforvaltningen, psykiatrien og hos politiet bringer lige mange borgere op i samarbejdet. Retspsykiatrien og kriminalforsorgen har typisk en anden rolle, der primært består i at bidrage med relevante oplysninger. I Esbjerg var det i den tidlige fase af samarbejdet primært politiet, der bidrog med sager til PSP-samarbejdet gennem deres screening af døgnrapporterne.

På Amager har man på interviewtidspunktet drøftet og videregivet 13 sager, i Esbjerg 41 sager, i Odense 47 sager samt (i Odense) drøftet 19 problemstillinger i netværket, uden at det blev til en PSP-visitering, de såkaldte NP-sager (se "Uformelle aktiviteter" nedenfor). Dette antal sager er dog ikke helt sammenligneligt, da de forskellige PSP-grupper har forskellige definitioner af, hvornår en sag bør defineres som en PSP-sag. Nogle steder indgår det uformelle samarbejde, der løser sager mellem møderne, også i registreringen af sager, mens det i andre samarbejder ikke indgår i optællingen. Der er tilsyneladende også forskel på, hvor bredt man opfatter PSP-samarbejdet i de forskellige områder. Nogle steder visiterer man et stort antal sager til PSP, mens man andre steder har en mere restriktiv opfattelse af, hvornår man skal benytte PSP-forummet. Vi anbefaler, at man i landets øvrige PSP-grupper gør sig klart,

hvor omfangsrigt samarbejdet skal være, og hvor bred definitionen af PSP-borgere bør være.

UDVIDELSE AF MÅLGRUPPEN

Flere informanter (særligt fra Esbjerg) taler om at udvide PSP-målgruppen til ikke blot at omfatte voksne borgere over 18 år, men også børn og særligt unge. På børneområdet findes SSP-samarbejdet allerede, men her er psykiatrien ikke inddraget. SSP dækker heller ikke de børn og unge, der er over skolealderen. Denne målgruppe er derfor for unge til PSP og for gamle til SSP. Man kunne med fordel udvide PSP's målgruppe til unge, fx fra 15-17 år, mener informanterne. Også aktører i PSP-Odense og Amager overvejer af samme grund, om man bør dække gruppen af unge under 18 år. Tanken er, at man med fordel kan igangsætte en del forebyggende arbejde i teenageårene:

Jeg ved godt, at der også er SSP-samarbejdet, og jeg ved godt, at det her PSP-samarbejde er en opfølgning på børneområdet, men der er altså også en overgang. Der er overgange for disse unge, indtil de bliver rigtigt voksne. Og det kan vi se fra vores eget system, at det er en gruppe, som vi på en eller anden måde har svært ved at håndtere, fordi igen – hvornår er det lige, at de bliver færdige i børnesystemet? Og hvad gør man med dem i børnesystemet, og så kommer de ind i voksensystemet, og hvad gør man så? Og det er denne overgang, som jeg håber, at man kan dække. Det er i hvert fald det, jeg forestiller mig.

UFORMELLE AKTIVITETER

Et andet aspekt, som væsentligt bidrager til fleksibiliteten, er det uformelle samarbejde ud over de faste møder, hvor man kan tage telefonen og ringe op til en af PSP-myndighederne. Denne del af samarbejdet er yderst vigtig, vurderer informanterne, og mange sager bliver taget op på denne vis og når aldrig til PSP-niveau. De påpeger dog, at den personlige kontakt er afgørende for, at den øvrige kontakt finder sted. En aktør i psykiatrien på Amager siger:

Det er vigtigt, at folk har set hinanden og givet hinanden hånden og set hinanden i øjnene ... Men ude i dagligdagen i samarbejdet

skal det være sådan at man bruger telefonen og siger: ”Hvad skal vi dog stille op med det”.

I Odense-samarbejdet har man navngivet denne samarbejdsform NP-sager ’Netværkspraksis-sager’. Betegnelsen dækker de sager, som drøftes imellem PSP-møderne af to eller flere myndigheder, og som på baggrund af denne drøftelse finder en løsning, inden sagen når til det reelle PSP-niveau. Her er tale om en slags visiterende samtale, hvor udfaldet enten kan blive en løsning internt eller mellem de to myndigheder – eller kan resultere i, at sagen bringes videre op i PSP. En aktør fra politiet fortæller:

NP-sager står for netværkspraksis-sager, dvs. sager, hvor vi på efterfølgende operativgruppemøder orienterer om, at vi har været i kontakt med hinanden i det og det spørgsmål. Der ligger en vidensdeling i denne kontakt, hvor man deler en bekymring om et eller andet og vil høre, hvad den anden part har at sige til sagen. Fx om det er hensigtsmæssigt at indvisitere i en samtale på PSP.

Netværkspraksis-sager og andre mere uformelle udvekslinger mellem PSP-aktører giver mulighed for at drøfte sager og handle akut, evt. finde en løsning på sagen mellem møderne. Men en yderligere effekt er, at man kan ringe op med andre problemstillinger, der ikke nødvendigvis er PSP-relevante, men hvor man har brug for rådgivning eller vejledning fra en af de andre myndigheder. På denne måde bliver netværkspraksis bredere end PSP-målgruppen, nemlig en del af det forebyggende arbejde. En aktør i politiet forklarer:

Det er måske den største positive ting, der sker, at man får hoved på nogle mennesker, der sidder rundt omkring. Det er meget nemmere at ringe og så forelægge et eller andet konkret problem, hvis man har det her og nu og skal løse det ... Det er ikke altid, man kan løse det ved at vente til næste møde.

Dette resultat af samarbejdet, vurderer vi, er ganske vigtigt efter politio- og kommunalreformen, hvor landet er inddelt i større enheder: regioner, store kommuner og store politikredse. Det personlige kendskab, man

opnår gennem PSP, har stor betydning. Flere aktører fremhæver, at det at vide, hvem man skal ringe til, hvis man har et spørgsmål, man skal have afklaret, sikrer en mindre tilfældig kontakt og koordination mellem myndigheder. Den effektivitet og fleksibilitet, der ligger i PSP-samarbejdets 'uformelle' muligheder, medvirker ifølge aktørerne til, at samarbejdet også får en forebyggende karakter, som en aktør fra politiet fortæller:

Ja, jeg synes måske, at der, hvor styrken er størst, er i forhold til det forebyggende PSP-arbejde ... Det er måske der, hvor jeg synes, at det flotteste arbejde tit og ofte bliver lavet. Det er det forebyggende.

Trods fordelene ved, at PSP-netværket kan udnyttes som en del af det forebyggende arbejde, oplever enkelte informanter også, at det er vigtigt at klargøre rammerne for samarbejdet. Mens PSP-samarbejdet skal kunne iværksættes hurtigt, hvor der er behov, skal det ifølge informanterne ikke benyttes som en del af det generelle 'akutberedskab'.

AFRAPPORTERING

Evalueringen af PSP-Frederiksberg viste, at det er af afgørende betydning for samarbejdets virke og nytte, at der løbende/konstant indmeldes nye sager til PSP. Muligheden for at benytte sig af PSP i en borgersag afhænger af, om repræsentanter fra de deltagende myndigheder er opmærksomme på, hvornår en sag bør tages op i PSP, og bringer sagen op på PSP-mødet. Men undersøgelsen viste også, at PSP-repræsentanten (på trods af at være på mellemliderniveau) somme tider ikke er i direkte kontakt med de borgere, hvis situation kan være en potentiel PSP-sag. Hvis samarbejdet skal have sin fulde nytte og komme alle potentielle PSP-borgere til gode, er det derfor afgørende, at der også internt i de deltagende myndigheder findes gode afrapporteringsmekanismer fra frontlinjemedarbejdere til PSP-repræsentanter. Lige som det gælder organiseringen og sagsgangen, må hensigtsmæssige afrapporteringspraksisser tilgodeses nødvendigheden af både en grundig screening af borgere for PSP-potentiale og procedurer, der ikke bliver for bureaukratisk tunge.

AFRAPPORTERING I DE FORSKELLIGE MYNDIGHEDER

Der er forskellig afrapporteringspraksis inden for de forskellige sektorer/myndigheder i PSP-samarbejderne. Dette har årsag i myndighedernes sædvanlige arbejdsgange og kommunikationskanaler, enhedernes størrelse (mange eller få medarbejdere) og PSP-repræsentantens organisatoriske placering i forhold til de øvrige medarbejdere (og til PSP-borgerne).

I nogle sektorer vil en klar afrapporteringspraksis fra frontlinje til PSP-repræsentant være helt nødvendig, fordi der er langt fra frontlinjemedarbejderens oplevelser og til mellemliderniveauet, som er repræsenteret i PSP. Dette gør sig særligt gældende inden for politiet, hvor det ofte vil være det patruljekørende personale, der møder potentielle PSP-cases, når de kaldes ud til husspektakler, gadeuorden og lignende. I øvrigt er det værd at bemærke (som vi også gjorde i kortlægningen af PSP-Frederiksberg), at politiet har 'åbent' uden for de sociale myndigheders åbningstid, og det derfor oftest er politiet, der støder på akutte borgersager.

Hos andre myndigheder vil PSP-repræsentanten være den, som også har den daglige kontakt med de PSP-relevante borgere, og her vil behovet for en systematiseret afrapporteringspraksis være mindre. Dette gør sig eksempelvis gældende i psykiatrien, hvor blandt andet OP-teamet (opsøgende psykoseteam) er repræsenteret i PSP-samarbejdet.

De sociale myndigheder er oftest meget store organisationer med mange medarbejdere. Selvom de sociale myndigheder typisk har PSP-repræsentanter fra forskellige dele af forvaltningen, vil der være behov for noget afrapportering om relevante PSP-borgere på tværs i organisationen (mellem forvaltninger). Her er det igen af stor betydning, at hele organisationen (også de dele af forvaltningen, der ikke har deres egen repræsentant i PSP) er velinformeret om PSP og mulighederne for at bringe en borgers sag videre hertil. Som en aktør fortæller:

Det foregår sådan, at hvis der er en medarbejder, der bliver opmærksom og tænker, om det kunne være noget, så kommer vedkommende ind og snakker med mig om det. Men det kan også foregå den anden vej, hvor jeg bliver kaldt ud som konsulent inden for ældreområdet eller et af deres tilbud og så siger: "Ved I hvad, jeg synes faktisk, at det her er en PSP-sag. Den vil jeg gerne igangsætte, og I må gerne trække på mig i denne proces, så jeg bliver bindeleddet mellem PSP og jer som afdeling".

FORSKELLIGE AFRAPPORTERINGSPROCEDURER

Særligt inden for politiet er der udviklet forskellig praksis for afrapportering af PSP-sager. Hos politiet i Odense har man oprettet en særlig PSP-funktionspostkasse, en særlig e-mail-adresse, hvortil frontbetjente kan skrive en e-mail om deres oplevelser, hvis de støder på en borger, der er relevant for PSP-samarbejdet. Funktionspostkassen læses af det lokale PSP-sekretariat, der screener henvendelserne med henblik på at sortere og visitere de sager, der måtte være relevante at give videre til og/eller tage op i PSP. En aktør fra Odense Politi fortæller:

Funktionspostkassen til PSP bruges, når kollegerne har været ude til en hændelse, som ikke lige er en indlæggelse eller nogen anden politimæssig rapport, men at de alligevel synes, at ham der har et problem af den ene eller anden art. De møder ham for eksempel på gaden hele tiden, eller hvad der nu kan være årsagen. En sag, hvor de ligesom tænker ”psykiatri” eller ”PSP”. Så kan de gå ind til en computer og lige skrive 10 linjer om det til den funktionspostkasse.

Denne metode forudsætter, at politiets frontlinjeniveau dels er opmærksomt på eget ansvar i forhold til denne praksis, dels at de har den fornødne viden til at afgøre, hvornår der er tale om en PSP-relevant hændelse. Metoden stiller altså store krav til information til og uddannelse af frontlinjepersonale (i Odense har man som nævnt udleveret en vejledning til frontlinjebetjentene). Desuden screener politiets PSP-repræsentant også Pol-Sas (politiets sagssystem) for potentielle gengange og generelt PSP-relevante hændelser.

Amagers PSP-samarbejde bruger en anden form for systematiseret afrapportering hos politiet. Her lader man vagthavende screene døgn-rapporterne for PSP-relevante sager. Opstår der sager, som vagthavende vurderer, skal drøftes i PSP, får hændelsen et PSP-journalnummer i politiets sagssystem POL-SAS (et ’a-journalnummer’). Denne metode stiller ikke krav om uddannelse af frontlinjepersonale, men derimod krav om et kendskab til PSP på vagthavendeniveau. En aktør fra Amager Lokalpoliti fortæller:

Vagthavende er jo samlingspunkt for holdene. Så det er ikke, fordi en patrulje møder en på gaderne og siger, at han er da

skingrende skør, at så kunne det være interessant. Der skal være lidt mere kød på, hvor vi siger, at det er én, der går igen.

En tredje møder man hos politiet i Esbjerg, hvor det lokale PSP-sekretariat (Syd- og Sønderjyllands Politi) screener politiets sagssystem for PSP-relevante hændelser. Dette sker i sagssystemet, hvor man søger efter det forømtalte PSP-journalnummer og desuden screener efter personer, der dukker op i politiets registre gentagne gange, hvor politiet tilsyneladende ikke har kunnet gribe ind. Sidstnævnte kan pege på et behov for at involvere andre myndigheder. Dette kræver, at enten frontlinjepersonalet kan markere en PSP-sag med et PSP-nummer, eller at vagthavende har gjort det. Fordelen ved denne metode er, at der i flere led bliver screenet efter PSP-sager, så PSP-relevante borgere ikke glemmes i systemet. Samtidig er formålet at lægge så lidt pres på frontlinjeniveauet som muligt og indskrænke deres ansvar til blot at påføre sagen et journalnummer. En aktør fra Esbjerg Politi forklarer:

Vi har bevidst lavet det så nemt som muligt, at det eneste, betjentene skal gøre, er at tildele hændelsen et a-journalnummer. Og det tager 10 sekunder, når de er inde på et skærbillede alligevel, og så skal vi nok klare resten.

Tidligere skulle betjentene i princippet skrive en hel socialsag, og denne praksis eksisterer stadig parallelt med PSP-samarbejdet. Hos politiet i Esbjerg er der på frontlinjeniveau stadig ikke generelt kendskab til PSP-samarbejdet (baseret på de to interview, vi har gennemført) og viden om, hvilke borgere der kunne være potentielle PSP-sager. Ifølge disse betjente benytter man stadig den praksis at skrive socialrapporter til kommunen, når man støder på sager, som er kritiske, men ikke kan løses af politiet. Om de to interviewede betjentes vurdering er repræsentativ for hele gruppen, er svært at sige, dette kan tyde på, at tildelingen af a-journalnumre primært finder sted på overordnet organisatorisk niveau.

STYREGRUPPENS ROLLE OG PRAKSIS

Det generelle billede af styregrupperne i de tre nye samarbejder er, at de til at begynde med skulle nedsætte og kompetenceudvikle operativgrup-

perne. Operativgrupperne skulle herefter falde tilbage på dem ved mere overordnede spørgsmål. En socialforvaltningsaktør i styregruppen forklarer:

Vores rolle er at opfange eventuelle dårlige erfaringer og gode erfaringer ... Vi er som sådan en back-up-funktion, hvis noget går helt galt, eller hvis der er noget, hvor man vil kunne sige, at det her er rigtig smart, hvis det kunne blive inddraget.

Styregruppernes rolle er dog med tiden gledet ud af syne, og en del af operativgruppernes medlemmer ved slet ikke, at der stadig er en styregruppe, og at de kan benytte den. Flere operativgruppemedlemmer kender efter endt implementering af samarbejdet ikke medlemmerne af deres styregruppe og har ikke erfaringer med, hvordan man benytter styregruppen.

I Odense arrangerer praksisgruppen sine egne temadage (hver 3. uge), hvor man drøfter generelle temaer. Hvis der på baggrund af disse drøftelser bliver behov for at inddrage det politiske niveau, kan drøftelsen videregives til styregruppen.

Men så er der nogle gange nogle spørgsmål, som opstår – noget man lige skal dvæle lidt ved. Det 'sparker vi til hjørne', og så ca. hver tredje gang udvider vi mødet til en temadag, hvor vi så tager en halv dag. Så slutter vi kl. 13 i stedet for kl. 11. Og så drøfter vi disse problematikker, som vi ligesom har 'sparket til hjørne'. Det kan så være, at nogle af de her problematikker skal bearbejdes politisk med henblik på noget lovgivning eller nogle hensigtserklæringer. Og der tager vi fat i styregruppen og beder dem om at effektuere eller gå videre med dem.

I de tre samarbejder fungerede styregruppen i den tidlige implementeringsfase som primus motor for operativgruppernes kompetenceudvikling, men dette ansvar ser efter implementeringen ud til at ligge hos operativgruppen selv.

KOMMUNIKATION MELLEM OPERATIVGRUPPE OG STYREGRUPPE

I forbindelse med evalueringen af PSP-samarbejdet på Frederiksberg stod det klart, at det, hvis der skal være samspil mellem styregruppe og operativgruppe, er nødvendigt at have en formaliseret kommunikationsvej mellem de to niveauer i samarbejdet. Vi anbefalede, at man udpeger en koordinator mellem operativgruppen og styregruppen, som formidler information om samarbejdet og de typer sager og problemstillinger, man arbejder med, samt væsentlige generelle problemstillinger, som evt. skal tages med op på politisk niveau.

I de nye PSP-samarbejder har man ikke udpeget en sådan person. Generelt har operativgruppemedlemmerne begrænset kendskab til styregruppens rolle efter implementeringen. De fleste operativgrupper holder selv interne kompetenceudviklende temadage, hvor de diskuterer generelle problematikker (som ellers kunne være et emne for styregruppen). Kun i forbindelse med meget få problemstillinger (oftest lovgivning eller politik) har man valgt at bringe besked videre til styregruppen. Der er tilsyneladende ikke en fast kommunikationsvej mellem styre- og operativgruppe efter implementeringen.

I PSP-Odense lå sekretariatsfunktionen hos repræsentanten fra socialforvaltningen, og denne person var til stede både på operativ- og styregruppemøder. Den faste kontaktperson var med andre ord en formaliseret del af samarbejdet. I forbindelse med, at PSP-samarbejdet blev landsdækkende, overtog politiet sekretariatsfunktionen, og der er herefter ikke etableret nogen formel kontakt mellem styre- og operativgruppe. Dog har man en fast praksis med interne temadage i operativgruppen, hvorfra man i enkelte tilfælde har bragt en drøftelse videre til styregruppen. Temadagene kan derfor have overflødiggjort den formaliserede kontakt med styregruppen.

I Amager-samarbejdet har man ikke en fast repræsentant eller kommunikationsvej til styregruppen. Her stoler man på, at kommunikationen til styregruppen kan foregå ad de allerede etablerede ledelseskana-ler i organisationerne, fx ved, at PSP-repræsentanten tager et principielt spørgsmål op med sin nærmeste afdelingsleder, som så kan bringe det videre. Kommunikationen de to niveauer imellem virker dog ganske begrænset, og operativgruppemedlemmerne virker ikke opmærksomme på, hvilke muligheder der i brug af styregruppen.

I Esbjerg har man heller ikke organiseret samarbejdet med en fast kontaktperson mellem operativ- og styregruppeniveau. Her er der dog tilsyneladende en klar arbejdsdeling, idet politiet i kraft af sin sekretariatsfunktion skal bringe principielle spørgsmål videre til styregruppeniveau. Dette skal ligeledes ske gennem allerede etablerede ledelseskana-ler i politiet. Imidlertid synes der at være en god kontakt mellem Syd- og Sønderjyllands PSP-sekretariat (styregruppen) og Esbjergs operativgruppe, hvilket kan skyldes, at de to til daglig sidder på samme kontor. Så til trods for, at den faste kontakt ikke er formaliseret, foregår den i praksis. Herudover forsøger PSP-sekretariatet jævnligt ”at dumpe ind hos de forskellige operativgrupper”. Denne praksis er formentlig begrænset til den tidlige implementeringsfase og derfor på sigt ikke formaliseret.

En generel erkendelse må være, at kontakten til styregruppen i de tilfælde, hvor den reelt ikke har en funktion efter opstarten, ikke er så væsentlig. På den anden side så vi i forbindelse med PSP-Frederiksberg, at styregruppen i kraft af medlemmernes højere organisatoriske placering inden for sektorerne besad en større politisk gennemslagskraft i forhold til at udpege problemstillinger og mulige ændringer i den måde, systemerne fungerer på. Dette politiske talerør kan man mangle, hvis styregruppen mister sin funktion og sin relation til operativ-/praksisgruppen.

INDDRAGELSE AF FLERE AKTØRER

Organiseringen og implementeringen af de tre PSP-samarbejder har taget udgangspunkt i den definition af målgruppen, som siger, at potentielle PSP-borgere er en bredt sammensat gruppe, som adskiller sig fra andre borgere ved ikke at ’passe ind’ i det etablerede behandlings- og servicesystem. Borgere i denne gruppe har ofte flere problemer én gang, oftest en en psykiatrisk diagnose kombineret med social deroute, en psykiatrisk diagnose kombineret med kriminalitet eller andre kombinationer. Det er netop tilstedeværelsen af de mangfoldige problematikker, der gør disse borgere til målgruppe for PSP-samarbejdet.

Kortlægningen af PSP-Frederiksberg viste, at denne borgergruppe har behov for individualiserede og målrettede støtteprogrammer, som ikke nødvendigvis findes i det gængse system. PSP-aktørerne her opfattede dette behov som et særligt kendetegn for målgruppen for PSP, og PSP som en løsning. Men også repræsentanter fra brugerorganisatio-

nen LAP påpegede, at PSP, hvis det skal være et effektivt tilbud med en kvalitetssikret indsats for samfundets udsatte borgere, skal være præget af en fleksibilitet, som er større end blot en fast kombination af politi, psykiatri og sociale myndigheder. En større fleksibilitet og mulighed for ad hoc-inddragelse af andre aktører blev fremhævet som en hjørnesteen i opfyldelsen af PSP's formål om at nå hele vejen rundt om borgeren. Vi anbefalede på denne baggrund, at man er forberedt og opmærksom på, at PSP-sager kan være af meget forskellig karakter, og derfor forholder sig åbent i forhold til, hvilke løsninger der kan komme i spil, og hvilke aktører (også eksterne) man med fordel kan inddrage i sagsarbejdet.

I de tre nye samarbejder er man også opmærksom på, at PSP-brugerne kan have behov for en sådan flervinklet indsats. I Esbjerg og på Amager har man ikke udviklet en egentlig formaliseret måde at løse dette på ud over, at PSP-repræsentanterne generelt skal bringe en PSP-sag videre til den rette person eller instans inden for egen myndighed.

I Odense har man derimod udviklet en procedure, hvor man informerer PSP-borgerens egen læge. Man har en standardskrivelse, som kan sendes til lægen, et slags 'bekymringsbrev', der skal informere lægen om, at han eller hun skal være opmærksom på, om borgeren evt. er behandlingskrævende, og om borgeren tager sin medicin. Brevet oplyser, at borgeren er blevet taget op i PSP, og fortæller om forhold, som lægen skal være opmærksom på i forhold til borgeren, ligesom det oplyser, hvordan lægen kan komme i kontakt med psykiatriens repræsentant i PSP-samarbejdet, hvis der opstår tvivlsspørgsmål. Denne procedure har bl.a. til formål at håndtere de situationer, hvor en borger skal tvangsindlægges. I specifikke tilfælde inviteres lægen med til et møde om borgeren med deltagelse fra psykiatri, sociale myndigheder og politi, hvis man i PSP-samarbejdet vurderer, at det er nødvendigt. Dette har karakter af et 'bekymringsmøde', hvor de forskellige aktører, som har kontakt til borgeren, fx egen læge, orienteres om borgerens situation. Operativgruppe-medlemmer i Odense vurderer, at denne praksis har en forebyggende effekt, som kommer borgeren til gode. Det er primært, fordi borgeren i mange tilfælde vil dukke op som et politimæssigt problem, hvis ikke psykiatri, sociale myndigheder, og altså i nogle tilfælde egen læge, har mulighed for at gribe ind tidligt.

BORGERETIK I ET BREDT FORUM

På trods af anerkendelsen af, at PSP skal være et fleksibelt forum med mulighed for ad hoc-inddragelse af andre aktører, ser nogle informanter en borgeretisk risiko i, at samarbejdet bliver for bredt. Muligheden for inddragelse af andre aktører skal efter deres opfattelse ikke opfattes som en udvidelse af samarbejdet: Man bør ikke udvide lovgivningens rammer for deling af oplysninger. Flere informanter lægger derfor vægt på, at inddragelse af aktører, som fx egen læge, kun bør ske med 'ad hoc-status' og i større grad skal have karakter af "informerings" end af gensidig udveksling af oplysninger.

Ligeledes opfatter nogle informanter gensidig udveksling af oplysninger om PSP-borgere med aktører uden for PSP-gruppen som direkte lovstridig og som en undergravning af god borgeretik. Som en aktør fra politiet spørger:

De, der er med i operativgruppen, kan få nogle oplysninger efter § 115 i retsplejeloven. Når man så tager andre aktører ind, bør man overveje, om det er nogle, som egentlig må få disse oplysninger.

Ud fra borgeretiske hensyn kan man altså diskutere, om, hvornår og hvordan andre aktører skal inddrages i samarbejdet om en PSP-borger: Om det skal ske i form af ad hoc-inddragelse eller ved, at en myndighed er fast repræsenteret i PSP-gruppen. I Odense har man fx valgt at lade kriminalforsorgen overgå fra ad hoc-status til fast repræsentation.

OPBAKNING TIL SAMARBEJDET

Frederiksberg-samarbejdet startede som et pionersamarbejde på foranledning af 'ildsjæle' fra de tre sektorer, der alle kunne se et behov for et styrket samarbejde. Dette gav en naturlig indgangsvinkel til samarbejdet som noget nødvendigt og nyttigt, man måtte finde tid og ressourcer til at prioritere. De nye samarbejder er alle startet op på foranledning af den ændrede lovgivning. Det er politidirektøren, der skal virke for at udbrede PSP til hele landet. På denne måde er PSP-samarbejdet blevet initieret fra øverste ledelsesniveau, og det er også på dette niveau, at opstartsseminarer, organisering og sammensætning af operativgrupper bliver igangsat.

PSP-samarbejdet har nu politisk legitimitet og lovgivningsmæssig opbakning. Men dette sikrer ikke en lokal, synlig og aktiv ledelsesmæssig opbakning og heller ikke PSP-aktørernes engagement, tværtimod kan den enkelte medarbejders deltagelse i samarbejdet være præget af pligt. I Styregruppe København kunne man i forbindelse med første interviewrunde fornemme en begrænset begejstring for det nye samarbejde:

... det er gået en lille smule bedre, end jeg forventede. Men mine forventninger var heller ikke specielt høje. Jeg var faktisk bange for, at vi ikke rigtigt kunne få det til at fungere, fordi der er rigtigt mange koordinerende fora, som man forventes at deltage i som sagsbehandler eller som chef i et lokalområde. ... Man ved jo ikke rigtigt, hvad man får ud af det, inden man starter med det, vel? Så jeg ville da have været bange for, at det ville have meget svært ved at komme op at køre. Så på den baggrund er jeg sådan mildt positiv, behersket positivt overrasket.

I anden interviewrunde synes der dog generelt at være stor tilfredshed med og opbakning til samarbejdet. Særligt det at påbegynde den konkrete sagsbehandling og få erfaring i form af resultater opleves som noget, der styrker aktørernes engagement i samarbejdet. Det er generelt af stor betydning for samarbejdet, at medarbejderne kan se dets nytte. Særligt hvor der ikke tilføres ressourcer til samarbejdet, er det af afgørende betydning, at medarbejderne oplever, at de får noget igen ved at møde op til samarbejds møderne i PSP. En aktør fra socialforvaltningen på Amager fortæller:

Da først borgerne begyndte at blive taget ind, var det sådan helt en aha-oplevelse ... Det er jo det med, at man tænkte, at: "Det er virkelig brugbart det her – gud hvor har det hjulpet".

De fleste informanter på tværs af de tre samarbejder opfatter samarbejdet som både tids- og ressourcekrævende. Men samtidig prioriterer de samarbejdet, fordi de tydeligt ser en gevinst i form af en forbedring af borgerens situation, som også gavner medarbejderne, der opbygger et personligt netværk:

... det er ligesom en dobbelt nytte af det her arbejde. Der er jo den nytte, der kan være i forhold til den borger, man diskuterer. At det kan være den letteste måde at komme videre på. Men der er jo endelig også den nytte i det, at der er noget netværksarbejde. Man sidder også og plejer et meget relevant netværk af samarbejdspartnere, når man sidder der.

En aktør i psykiatrien i Odense vurderer:

Vi har en oplevelse af – og der udtaler jeg mig på hele gruppens vegne – at det er relevant og udbytterigt at sidde der. Det er et godt samarbejde. Det er mærkeligt, og det er ærgerligt, at man ikke har startet det her for mange år siden.

En vigtig faktor for opbakningen til samarbejdet er frivillighed, altså at deltagerne i samarbejdet selv har kunnet melde sig. Det opfattes generelt som gavnligt at udpege personer, der har erfaring med samarbejde på tværs af myndigheder, og som kan se nytten af at samarbejde. Det er ofte også dem, der selv melder sig til samarbejdet. Som en aktør i politiet i Esbjerg siger:

Det er vigtigt, at den mand, man sætter til det, er en, der vil det. Det skal være en, der kan se fornuften i dette tværfaglige samarbejde. Hvis du bare tvinger en til truget, så tror jeg, at du får et resultat derefter. Det er meget vigtigt, at specielt politiets folk – som jo lidt har førertrojen i det her – at det er nogle, der vil det, at det er nogle, der kan se formålet med tværfaglige samarbejder. Det skal være nogle, der brænder for det.

LEDELSENS OPBAKNING

En anden væsentlig faktor for opbakning og entusiasme i operativ-/praksisgrupperne er oplevelsen af, at ledelsen lokalt bakker op om PSP-samarbejdet. Generelt vurderer man inden for alle tre sektorer, at der fra ledelsens side er stor opbakning til samarbejdet. Flere PSP-aktører opfatter den opbakning som central for samarbejdets overlevelse, og, som vi er inde på ovenfor, spiller styregruppen en central rolle i forhold til at vedligeholde denne kontakt til og opbakning fra sektorernes øverste ledelsesniveau. Men som nævnt er styregruppen dog ikke så synlig i de

tre samarbejder, når samarbejdet først er etableret. En aktør i politiet fastslår:

Det er utroligt vigtigt, når man starter sådan noget op, at det har ledelsens opbakning, for ellers dør det med det samme i systemerne. I starten var der det signal, at man fra øverste ledelse i Københavns Politi prioriterede det.

En aktør fra socialforvaltningen uddyber den vedvarende betydning af ledelsens opbakning:

Altså, de der systemer er jo hammertunge at få til at rette ind. Og det skal der selvfølgelig arbejdes vedvarende på. Du må ikke vende ryggen til det. Det skal blive ved med at have ledelsesmæssig bevågenhed, support og opmærksomhed. Ellers gør folk, som de plejer.

Men samarbejdet er samtidig udtryk for en bestemt behandlingsetik, baseret på en liberal borgeretik, som anskuer samarbejde mellem myndigheder som grundlæggende givtigt. Denne tilgang kan særligt støde imod den samtykkekultur, man har udviklet inden for psykiatrien. I denne undersøgelse har samtlige informanter fra psykiatrien dog udelt opbakning til PSP-samarbejdets motiv. En aktør fra Odense udtaler:

Der er jo også en ideologisk vinkling på det her samarbejde. Der er formentligt nok psykiatriske afdelinger, hvor man mere opfatter det som noget, der er lidt besværligt, end som noget, der er nyttigt.

Ledelsens opbakning understreges også som vigtig i relation til borgeretik og den kultur, der stærkt vægter samtykke, navnlig inden for psykiatrien og socialforvaltningen. Her kan der opstå en form for berøringsangst over for svære sager, fordi der hersker usikkerhed eller frygt i forhold til de rammer, man arbejder inden for som medarbejder i en stor organisation, hvor lovgivning og borgeretik ofte kan komme i modstrid med behovet for at handle i sager med udsatte borgere. Ledelsens opbakning er afgørende i situationer, hvor der måske skal træffes kontroversielle eller nytænkende beslutninger. En aktør i psykiatrien forklarer:

Det er en kæmpe barriere, at vores medarbejdere i det offentlige simpelthen er så bange for at gøre noget forkert ... De er bange for ombudsmanden, Ekstrabladet – altså, det er jo forfærdeligt, hvad de kan blive udsat for af pres, hvis de kommer i uføre, og hvis de bliver kritiseret udefra. Hvis de har gjort noget i en god mening, men ikke har fuldt reglerne til punkt og prikke. Ofte står de så uden støtte fra deres ledelser, når de bliver kritiseret, det er fuldkommen urimeligt. Der er jo aldrig den fjerneste politiske støtte til vore folk ude i marken.

Man vurderer også, at opbakning fra et højere politisk niveau er vigtig, men oplever samtidig generelt, at det kan være svært at skabe politisk opbakning i form af at finde ressourcer til forebyggende arbejde. En aktør fra socialforvaltningen beskriver det således:

Den politiske opbakning er sådan set meget stor. Men det er svært at finde tiden til at investere i forebyggelsen: at fjerne fokus fra det akutte behov og sætte sig sammen med andre sektorer og faktisk arbejde forebyggende ... mens, når en borger enten er blevet rigtig psykisk syg eller er indlagt på skadestuen, eller når en borger har kriminaliseret sig, eller når en borger har fået social deroute, jamen, så er det klart, hvor han eller hun hører til.

Flere aktører nævner i denne sammenhæng også, at den danske sociallovgivning, som har relativt stort fokus på borgerrettigheder, kan virke forhindrende for nogle former for forebyggende arbejde, idet man ikke kan tvangsafbruse og kun i meget særlige tilfælde tvangsbehandle folk, samt at der mangler tilbud til og muligheder for, som en informant udtrykker det, ”at hjælpe dem, der har brug for ikke at bestemme deres egen situation selv”.

RESSOURCER, TID OG PENGE

PSP er sat i værk som et ”ressourceneutralt samarbejde”. Der tilføres ingen ressourcer til samarbejdet, i stedet må ressourcerne, som bruges i forbindelse med tidsforbrug til de månedlige møder, tages ud af de deltagende sektors eksisterende budget. Tanken med samarbejdet er, at de ressourcer, der forbruges på samarbejdet, i sidste ende skal komme de deltagende sektorer til gode, idet der bliver taget tidligere hånd om nogle

borgere, som ellers vil optræde hos de respektive myndigheder gentagne gange. En aktør i psykiatrien opsummerer formålet således:

I og med, at man får fat i nogle borgere tidligere, så kunne det være, at man kunne klare sig med en noget mindre indsats end den, der skulle til, hvis de var blevet rigtigt dårlige ... Så har det jo også en effekt i forhold til behandling, at man måske kun bruger de ressourcer, man skal, i stedet for, at han går og farer fra den ene til den anden til den tredje.

Men samtidig er PSP-samarbejdet et forum, hvor man får øje på borgere, der er blevet glemt af systemet. På kort sigt vil samarbejdet således ofte føre til en behandlings- eller støtteløsning, som igen er en ressourceudskrivning for den pågældende myndighed, som skal bistå med denne behandling. Deltagerne forudser særligt, at den i forvejen belastede sengepsykiatri vil være aftager af en del af PSP-borgerne. En aktør fra psykiatrien udtaler:

Når jeg hører politikere tale om PSP-samarbejdet, så taler de jo om, at det her er ressourceneutralt, fordi man sparer, ved at man kan tilbyde den rigtige hjælp. Og det, tror jeg, kan også være rigtigt for nogle instansers vedkommende. I hvert fald for kommunen og politiet. Men jeg kunne godt tænke mig noget andet omkring sengepsykiatrien, fordi sengepsykiatrien, tror jeg, vil blive ressourcemæssigt belastet af det her.

KOMPETENCEUDVIKLING

PSP-samarbejdet opfattes af de fleste informanter som gensidigt kompetenceudviklende. Videns- og erfaringsdeling opfattes som en central del af samarbejdet, ligesom man naturligt opnår et godt og nødvendigt kendskab til de øvrige myndigheders arbejdsmetoder og områder. Samtidig kan der dog også i forbindelse med samarbejdet opstå spørgsmål, hvor der er behov for viden og undervisning udefra.

På Amager fortæller man, at socialforvaltningen, som i opstartsfasen indkaldte til møder, havde programsat både undervisning og eventuelle konkrete sager. Odense-samarbejdet har opbygget en form, hvor der både er møder og temadag. Et møde varer typisk i 1 ½-2 timer og vedrører den konkrete sagsbehandling, mens en temadag tager ca. en

halv dag, hvor man diskuterer mere overordnede emner, eksempelvis ad-hoc-samarbejde med tredjepart. Yderligere brugte Odense-samarbejdet i opstartsfasen tid på at forsøge at diskutere tænkte sager for at få samarbejdet i gang. En aktør fra politiet:

Da vi begyndte at træne, kan man sige, at vi simpelthen fandt nogle emner for at finde ud af, hvad det er, vi gør. Overlægen ude på psykiatrisk tænkte nogle emner frem, som man sagde, at man kunne prøve at diskutere. Og det gjorde vi simpelthen. Og vi havde også et relevant emne fra politiets side, som vi tog op, og det viste sig, at man kunne lave en løsning.

I alle tre samarbejder fremhæves det særligt, at der på områder som lovgivning, etik og rammer for samarbejdet bør foregå en slags fælles undervisning, således at samtlige medlemmer af samarbejdet har det samme vidensgrundlag. Dette kan mindske spørgsmål og tvivl om samarbejdets mandat i forhold til fx deling af oplysninger. En aktør fra socialforvaltningen fortæller:

Man kan sige, at i det samarbejdsfora opstår der jo selvfølgelig også nogle spørgsmål, som man måske ikke har været så vant til. Så på en måde kunne det godt give mening, at man som gruppe egentlig blev fodret med den samme viden. Det kan måske især være mere juridiske spørgsmål, som vi alle sammen kan sidde og være i tvivl om. Netop fordi ingen af os er jurister.

De interviewede vurderer ligeledes, at en opsamling eller evaluering af de igangværende PSP-samarbejder med en gensidig erfaringsudveksling som formål kunne være gavnlig. Det er håbet, at denne rapport kan imødekomme dette behov.

PERSONLIG TILLID

I kortlægningen af PSP-Frederiksberg anbefalede vi, at samarbejdet udvikles til og anerkendes som et personligt netværk og personbåret samarbejde, som bl.a. bygger på tillid og en personlig ansvarsfølelse. I de nye samarbejder fremhæver man også netop den personlige tillid som en vigtig hjørnesteen i samarbejdet. Det styrker samarbejdet, at man kan stole på hinanden og ved, hvem man videregiver oplysninger til. Den

personlige tillid skaber også en gensidig ansvarlighed, som motiverer parterne til at lægge alle kræfter i at løse en sag. Den personlige relation og det, at man kan sætte navn, ansigt og (ikke mindst) telefonnummer på en person, gør det lettere at samarbejde på tværs af myndigheder, fordi man præcis ved, hvor man skal henvende sig, og dermed undgår at blive stillet om i organisationen eller gå med uforrettet sag. En aktør fra politiet forklarer:

Hvis jeg ringer til Odense Kommune med et eller andet problem om en borger, så kan jeg godt risikere at blive sendt videre fem gange. Og det kan du faktisk også i politiet, hvis du ringer med et eller andet problem, indtil du lander hos nogle, der vil tage sig af det. Og der er ikke noget værre end at blive sendt rundt, og man aner til sidst ikke, hvem man har snakket med. Og det er jo løst, ved at man nu med lige præcis en navngiven medarbejder har mailadresse og telefonnummer, som man så kan rette henvendelse til og forelægge et problem, eller også gør man det til det månedlige møde.

Den personlige relation virker forpligtende i forhold til at hjælpe hinanden på tværs af myndigheder, forklarer en aktør fra politiet:

Så det er jo noget med, at gruppen bliver etableret, og man lærer hinanden at kende og har en tryghed ved at udlevere de oplysninger, man skal, og de bliver håndteret rigtigt. Det er i hvert fald vigtigt ... og det er jo altid sådan, at det er sværere at sige nej til en, som man godt kender, der ringer og spørger om hjælp, end en eller anden fremmed myndighed, man ikke aner, hvem er.

En aktør fra psykiatrien nævner betydningen af den personlige og faglige respekt i PSP-gruppen:

Noget af det, som jeg tænker, der gør det bæredygtigt også, det er faktisk, at vi fungerer rigtigt fint som gruppe. Og jeg har dyb respekt for de mennesker, som sidder i operativgruppen. Jeg vil rigtigt, rigtigt gerne prioritere at komme så meget, som jeg overhovedet kan, fordi jeg får meget energi med mig, når jeg sidder

der sammen med dem. Og sådan er det jo for alle samarbejder. I bund og grund så mange gange, når det virkelig gælder, der, hvor man er med til at gøre en forskel, så er det, fordi der også er noget kemi i det.

Både løbende kompetenceudvikling og den personlige tillid er elementer, som er væsentlige for at vedligeholde den interne opbakning til PSP-samarbejdet.

BORGERETIK

I kortlægningen af PSP-Frederiksberg anbefalede vi, at borgeretik indgår som et centralt tema for PSP-samarbejder, og at man vedvarende er opmærksom på at opretholde en høj etisk standard i forhold til borgerne, dvs. omkring praktisering af tavshedspligt og i kontakten med borgerne. Den nye lovgivning giver bredere rammer for samarbejde om samfundets udsatte borgere og giver samtidig anledning til, at der stilles færre krav til formelle kriterier om, hvornår og i hvilke tilfælde der kan udveksles oplysninger i PSP-regi. Det bliver herved op til det enkelte operativ-gruppemedlem at vurdere, hvornår en borgersag er relevant at dele i PSP-forum, og hvilke oplysninger der kan videregives. Generelt tegner der sig et billede af, at man kun tager sager ind i PSP-samarbejdet, når de er så alvorlige, at der ikke er tvivl om, at det vil være til borgerens klare hensyn at tage sagen op.

Beslutningen om, hvilke borgere der skal tages op i PSP, betegner nogle informanter (primært blandt politiet) som funderet i lovgivningen og i PSP-samarbejdets målbeskrivelse, mens det for andre informanter (særligt i psykiatrien) har stor betydning, at der ligger etiske overvejelser til grund – i tråd med værdispringsovervejslen. Fortolkningen af, hvad god borgeretik er, varierer tilsyneladende mellem sektorerne i PSP-samarbejdet. Enkelte informanter giver udtryk for, at det har været en tung proces at få særligt medarbejdere fra psykiatrien til at vænne sig til mulighederne i den nye lovgivning, og at opstarten generelt har været plaget af usikkerhed og skepsis omkring netop udveksling af oplysninger. De opfordrer til, at fremtidige samarbejder holder fælles uddannelsesdage med inddragelse af en jurist for fra starten at gøre klart, hvilke mulig-

heder og begrænsninger der er i den nye lovgivning. En aktør fra politiet siger:

Nogle af de myndighedsområder, som er flasket op med den her forvaltningslov, altså, den har jo været så basal i sociale og pædagogiske sammenhænge, at der er rigtigt mange sektorer, som har haft den grundsubstans, og så er det jo klart, at man jo ikke lige lægger den fra sig sådan tankemæssigt. Så nogle gange kan det godt sådan lige falde ned i den rille igen og skal så hjælpes op ved lige at opfriske den nye lovgivning.

Interviewede fra psykiatrien (og socialforvaltningen) beskriver kultur og tavshedspligt som afgørende for, at der på trods af lovgivningens lempeligere rammer stadig overholdes en god disciplin og en stærk borgeretik. Ifølge nogle informanter kan kulturen nærmest siges at blive en garanti for god borgeretik. Som en aktør fra psykiatrien fortæller, er tavshedspligten institutionaliseret i psykiatriens professioner:

Jo, men der har vi jo simpelthen vores grundlæggende regler. Altså, lægerne har afgivet et lægeløfte, og sygeplejerskerne har en autorisation.

Men også i politiet skal man tillære sig nye måder at anvende de nye regler. En aktør fortæller:

... før havde vi jo værdispringet, og det sidder stadigvæk dybt i os alle sammen, at det egentlig er det, der er det vigtigste for individet selv. Og det huserer stadig, kan vi mærke på de her operativmøder.

Særligt taler informanterne meget om afgrænsningen af, hvilke oplysninger der er PSP-relevante, og hvilke der bør holdes i den enkelte myndighed. En aktør fra psykiatrien forklarer:

Når vi tager en sag op, skal den, der tager sagen op, kunne rede-gøre for, hvorfor alle hjælpemidler er udtømt i det regi, man kommer fra. PSP skal jo ikke være en bekvem måde at løse problemer på, men en måde, som man ikke finder de andre steder.

Og det vil sige, at de hjælpemidler, der er i den enkelte instans, skal være opbrugt, før man søger hjælp i PSP-samarbejdet.

De fleste informanter fremhæver lovændringen som særdeles vigtig og gavnlig for PSP-samarbejdets muligheder og i sidste ende for den støtte, man kan tilbyde borgeren. Dog fremhæver flere informanter også, at der er risici ved en sådan lempelig lovgivning, og at man fortsat skal være opmærksom på, at man ikke misbruger lovgivningen. En aktør fra Aamager opsummerer problemstillingen sådan:

Det har været en hjælp, at man kan gøre det. Men faren er jo, at hver gang, du giver mulighed for, at der bliver løst for tavs-hedspligten i alle sektorer, så giver du også mulighed for at lave en stalinistisk stat, hvor alle overvåger alle. På den anden side må man sige, at Danmark vel stadig er et relativt tillidsfuldt land, hvor man tror på, at man vil det gode.

Den nye lovgivning stiller således store krav til, at deltagerne selv sørger for at opretholde en stram borgeretik i samarbejdet. Men denne opmærksomhed på lovgivningens risici gør også, at den personlige tillid i PSP-gruppen er en forudsætning for, at medarbejderne benytter lovgivningens brede rammer. En aktør fra politiet beskriver det således:

Men der vil begrænsningen jo nok godt kunne komme ind, hvis kemien ikke passer, fordi der jo står, at vi kan, der står jo ikke, at vi skal. Så hvis kemien ikke er i orden, hvis man på det personlige plan ikke har tillid til hinanden, så kan man jo godt slå bremsen i.

SAMTYKKE OG BORGERINDDRAGELSE

I Frederiksberg-samarbejdet blev der eksperimenteret med samtykke og borgerinddragelse. Denne praksis anvender man tilsyneladende ikke i de nye PSP-samarbejder. Her vurderer man, at borgerinddragelse ikke er en nødvendighed i henhold til lovgivningen. Desuden, at PSP-brugere typisk ikke vil være modtagelige eller samarbejdsvillige i forhold til at give samtykke i den situation, hvor de er så udsatte, at de bliver til PSP-sager. Flere informanter forklarer dog, at borgeren efterfølgende bliver informeret om, at deres situation er blevet taget op i PSP-regi. Det er gængs

praksis – særligt i psykiatrien, retspsykiatrien og kriminalforsorgen – og at denne information generelt bliver modtaget med velvilje eller accept hos de borgere, der er vant til at være i kontakt med flere myndigheder. En aktør i psykiatrien beskriver dilemmaet sådan:

Det [krav om samtykke] er sådan noget, som er godt for de raskes retsfølelse, men det er altså ikke godt for vores muligheder for at hjælpe de syge. Så har man ikke forstået karakteren eller alvoren af det her, hvis man gør et samtykke til en forudsætning for dette samarbejde.

KENDSKAB TIL LOVGIVNINGENS RAMMER

På trods af den nye lovændring bruges der i PSP-samarbejderne (og i organisationerne i øvrigt) stadig mange ressourcer på at udbrede kendskabet til de nye muligheder i lovgivningen. Tavshedspligt og værdispring spiller stadig en stor rolle, især i psykiatrien, hvor man hidtil netop har værnet meget om tavshedspligten. Selvom lovgivningen er etableret formelt, er den således ikke fuldt implementeret i praksis. Nogle informanter opfatter dette som problematisk, mens andre oplever det som en naturlig opretholdelse af god borgeretik.

Der er blandt informanterne tvivl om, hvor brede rammer lovgivningen giver i forhold til det mere uformelle samarbejde inden for PSP. Er det for eksempel tilladt inden for lovgivningens rammer at dele oplysninger eller drøfte borgere over telefon på tværs af myndighederne i PSP-samarbejdet? En aktør fra politiet forklarer denne uklarhed:

Lovgivningen giver os nogle muligheder, vi ikke havde før. Jeg kunne dog ønske mig, og det synes jeg ikke står helt klart i retsplejelovens § 115, at jeg kunne sidde her ved mit skrivebord og ringe til en samarbejdspartner inden for kommunen og sige, at: ”Jeg har en patient, der er kriminalitetstruet”. Det kan man ikke rigtigt sige, at der specifikt står, om man må eller ikke må.

I Odense-samarbejdet har man – med den nye, landsdækkende organisering af PSP – deltagelse fra repræsentanter fra både Odense og Kerteminde Kommuner. Her er der tvivl blandt PSP-gruppens medlemmer om, hvordan man forvalter lovgivningen om deling af oplysninger, når borger-optagelsesområderne ikke er overlappende. Kan man drøfte en

borger i et forum, hvor også nabokommunen (som borgeren ikke er tilknyttet) er repræsenteret? En aktør fra politiet gør sig følgende overvejelser:

Vi viderebringer til den konkrete myndighed, som i virkeligheden skal arbejde videre med borgeren. At der så er andre, der har siddet og kunnet høre med, lyttet med og kommet med gode indspark i øvrigt, for jeg hælder hele tiden meget til det der med, at man da kan have en idé et sted, som man ikke tænker på et andet sted.

PSP OG DOMME

Retsplejeloven § 115, stk. 2 fastsætter, man ikke må videregive oplysninger med henblik på kriminalitets efterforskning. Alligevel melder retspsykiatrien, at PSP netop kan have den effekt, at en person dømmes tidligere end ellers. Her tales om 'behandlingsdomme'. En aktør fra retspsykiatrien forklarer en situation, hvor PSP-samarbejdets opmærksomhed rent faktisk medførte, at en dom blev fremskyndet:

Der har vi på PSP-samarbejdet nævnt, at vi faktisk har en patient, som vi ved, er syg, og som holder op med sin medicin og, som vi ved, snart bliver syg igen, ”men vær opmærksom på ham i gadebilledet og sørg for at få ham bragt til en læge, så han kan blive indlagt”. I flere tilfælde begik den pågældende faktisk overtrædelser – den ene lidt skubberi og lidt vold, den anden lidt mere alvorlig kriminalitet. Der vil jeg mene, at det, at vi i PSP-samarbejdet har nævnt, at her er en kriminalitetsrisiko, gjorde, at den ene faktisk allerede har dom igen. Til trods for, at han fik den ophævet i marts, var han kriminel i juni måned, og han har lige fået en ny dom. Det vil jeg sige, at det er takket være, at vi har det her samarbejde. Ellers kunne der gå flere år, hvor han gik og var kriminel og dårlig.

En anden informant fra politiet fortæller:

Det er ikke en del af akutberedskabet, men det er en meget hårfin balance, fordi vi selvfølgelig også i PSP-samarbejdet kan agere med dags varsel. Det har vi vist allerede nu, at hvis det i PSP-

sammenhæng viser sig, at der er en, der er farlig, jamen, så har vi allerede nu haft sager, hvor vi har handlet med dags varsel, og inden for 48 timer er vedkommende anholdt og anbragt til behandling.

Denne informant anvender udtrykket ”anholdt”, men kan mene ’frehedsberøvet’, hvilket vil være i overensstemmelse med de beføjelser, der er knyttet til PSP-samarbejdet.

Samtidig oplyser politiet, at PSP netop kan virke modsat, ved at en person kan undgå dom for kriminalitet, fordi man i stedet lægger borgerens sag over til psykiatrien, og at personen hermed kan ende med behandling i stedet for dom. En aktør fra politiet giver følgende eksempel:

Der har kørt en lang sag med en person, hvor vi skulle have vedkommende personudredt i stedet for at have ham dømt. Og det gik jeg så til juristen med, og den var hun da helt med på, og så kontaktede hun forsvareren til vedkommende – der skulle nemlig køre en straffesag – og det, syntes han jo også, var en rigtig god idé. Og så blev det sådan, at han blev personudredt, og så tager psykiatrien sådan set over for vedkommende.

OPSAMLING OG PERSPEKTIVERING

I dette kapitel opsamler vi de væsentligste pointer fra kortlægningen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg og præsenterer en række anbefalinger til yderligere refleksion og måske mere præcis lovgivning eller vejledning for PSP-samarbejder, som kortlægningen har givet anledning til. Vi tager udgangspunkt i de tre hovedtemaer for analysen, nemlig proces, praksis og erfaring.

PROCES

De tre PSP-samarbejder i Odense, på Amager og i Esbjerg har valgt forskellige sammensætninger og organiseringer (fra en smal model importeret fra Frederiksberg-samarbejdet til to bredere modeller med deltagelse af yderligere andre myndighedsaktører, så modellen ud over politi, sociale myndigheder og psykiatri også inddrager retspsykiatrien og kriminalforsorgen). Udviklingen frem imod den beskrevne organisering af PSP-Odense, Amager og Esbjerg udspringer både af de overordnede lovmæssige rammer for PSP-samarbejdet som et landsdækkende samarbejde og af lokale omstruktureringer undervejs i implementeringsprocessen. Ud over dette har man lokalt forsøgt at imødegå nogle af de udfordringer, som man også stødte på i PSP-Frederiksberg i forhold til at

indrette et fleksibelt organ med deltagelse af de parter, man lokalt vurderede relevante.

Trods det lovgivningsmæssige pålæg om at etablere PSP-samarbejder organiseres der stadig – i en vis udstrækning – PSP-samarbejder 'fra neden', dvs. på baggrund af lokale aktørers vurderinger af behovet for en tværsektoriel operativ enhed. Man har således søgt at efterleve en af anbefalingerne fra PSP-Frederiksberg. Om disse organisationer imidlertid viser sig at være de mest optimale, er det pga. samarbejdernes unge alder endnu ikke muligt at sige med sikkerhed, men det vil vise sig senere i samarbejdernes virke.

Samarbejderne i Odense, Esbjerg og på Amager er ligeledes struktureret omkring operativ-/praksisgrupper, som varetager sagsbehandling, og man lever op til anbefalingerne om at sammensætte en gruppe repræsentanter, som dels har beføjelser (på mellemliderniveau), dels har borgerkontakt.

Anbefalingen om mødepligt er ikke formaliseret i de tre samarbejder, men akktørerne vurderer selv, at samarbejdet prioriteres højt, og at deltagerne på trods af travlhed finder tid til at møde op på operativ-gruppemøderne, som planlægges på forhånd.

Implementeringsprocessen er sat i værk af de respektive styregrupper (og eventuelle midlertidige arbejdsgrupper), og aktørerne oplever, at den er forløbet tilfredsstillende. Dog har udbredelsen af PSP til hele landet betydet enkelte omstruktureringer, der har påvirket operativ-grupperne – enkelte steder i form af en udvidelse med flere deltagere og et større område (nye kommuner). Da disse omstruktureringer endnu er nye, er det svært at vurdere, om dette har haft indflydelse på samarbejdet.

Vores anbefaling om, at PSP-samarbejdet implementeres helt ud på frontlinjeniveau, synes endnu ikke at være imødekommet i Esbjerg og på Amager, men i alle tre samarbejder anerkender man, at dette er vigtigt for at kunne videreføre samarbejdet. I en vurdering af implementeringen skal man derfor tage i betragtning, hvor længe samarbejderne rent faktisk har fundet sted i forhold til denne undersøgelse.

De tre samarbejders etableringsproces adskiller sig fra Frederiksberg derved, at sidstnævnte var et pionersamarbejde (oprindeligt uden en tydelig lovhjemmel), mens de tre nye samarbejder bærer præg af, at samarbejdet er blevet landsdækkende og kan trække på erfaringer fra Frederiksberg-samarbejdet (og andre tidlige samarbejder). Særligt har ændringen af retsplejeloven i 2009 skabt et helt andet grundlag for sam-

arbejderne, hvor opstart og implementering er præget af færre barrierer og usikkerheder.

PRAKSIS

Praksis er i de tre PSP-samarbejder primært henlagt på operativgruppe-niveau. Det er her, den faktiske sagsbehandling sker, og det er først og fremmest her, man realiserer samarbejdet. Operativgrupperne i Odense og i Esbjerg mødes en gang månedligt, mens man i Amager-samarbejdet mødes en gang hver 2. måned. I de tre operativgrupper har man en formand/koordinator, som varetager sekretariatsfunktionen og sørger for at melde sager til samarbejdet, samt at deltagerne kan forberede sig til mødet med de relevante oplysninger. Samarbejderne lever alle op til anbefalingen om at registrere PSP-sager (hhv. i PSP-regi og i politiets sags-system), og der følges løbende op på igangværende PSP-sager. Vi anbefaler, at man laver en landsdækkende fælles model for registrering, idet den forskellige registreringspraksis og forskelle i definitionen af PSP-sager gør det vanskeligt at sammenligne på tværs af samarbejderne.

De interviewede PSP-aktører (som også på Frederiksberg) anerkender tilsyneladende, at samarbejdet i de tre områder er og skal være bredere end det, der foregår på operativgruppemøderne. En stærk kultur for et mere uformelt samarbejde (fx i form af telefonopringninger mellem møderne) gør, at PSP-samarbejdet kommer til at virke for flere borgere end for dem, der tages op på møderne.

Generelt oplever informanterne, at der er en løbende tilgang af sager til PSP. Vi vurderer derfor, at vores anbefaling fra PSP-Frederiksberg om, at der udvikles en god praksis for afrapportering, tilsyneladende er imødekommet i alle tre samarbejder, dog på forskellig vis. Det står klart, at det udelukkende er i politiet, man har oprettet faste procedurer for, hvordan der indrapporteres sager til PSP, mens man i psykiatrien og socialforvaltningen sætter sin lid til, at PSP-repræsentanten har overblik over PSP-relevante sager i sin organisation. De enkelte PSP-grupper bør diskutere, om også socialforvaltningen og psykiatrien med fordel kunne have formaliserede afrapporteringsprocedurer.

Styregrupperne har primært haft en funktion i forbindelse med opstart og implementering af praksisgrupperne, og i ingen af de tre samarbejder lever man op til vores anbefaling om at have en fast koordinator

mellem styregruppe og operativgruppe. Det kan mærkes ved, at operativgrupperne i de tre områder oplever, at der er eksplicitte forventninger til, hvordan de kan bruge styregruppen i det videre samarbejde efter implementeringen. Det politiske niveau virker på denne måde svækket eller uden kontakt til det operative niveau. Til gengæld har man fx i Odense-samarbejdet valgt at lade operativgruppen opfylde nogle af de formål som styregruppen (i Frederiksberg-modellen) havde ansvaret for, herunder at holde temadage, hvor man tager principielle spørgsmål.

PSP-målgruppen er tilsyneladende den samme som på Frederiksberg: Borgere, der har flertydige problemer, og som er i fare for at havne imellem de tre myndigheder. Man anerkender i samarbejderne, at denne målgruppe har behov for fleksible tilbud, og forsøger at leve op til anbefalingen om fleksibilitet ved fx at inddrage ad hoc-partnere (i form af egen læge) eller at udvide samarbejderne ved at inddrage flere faste aktører (retspsykiatrien og kriminalforsorgen).

ERFARING

I de tre nye samarbejder er der tilsyneladende stor opbakning til PSP-samarbejdet. Nogle har haft begrænsede forventninger i den tidlige opstartsfasen, men oplever, at opbakningen til samarbejdet stiger, når den egentlige sagsbehandling kommer i gang, og man begynder at kunne se nytten af samarbejdet, og samarbejdet reelt imødekommer de behov, det skulle dække. Informanterne vurderer, at det er sårbart for samarbejdet, at det ikke tilføjes ressourcer udefra, og at det er op til medarbejderne at prioritere samarbejdet i form af arbejdstid, men da samtlige aktører oplever en nytte af samarbejdet, har dette endnu ikke skabt problemer. Ledelsens opbakning spiller en stor rolle for medarbejderne i samarbejdet, og det kan her indvendes, at man bør genoverveje styregruppernes tilbageholdenhed efter implementeringsfasen. Borgeretik spiller på trods af den ændrede og mere lempelige § 115 i retsplejeloven stadig en stor rolle i samarbejderne. Samtlige aktører nævner netop, hvordan borgeretiske overvejelser spiller ind på de beslutninger, der træffes i borgersager i samarbejdet, idet man i alle tre samarbejder forsøger at opretholde en høj etisk standard.

At borgeretikken er et så centralt tema for aktørerne, gør anbefalingen om personlig tillid og personbårne netværk så meget desto mere

central. Aktørerne vurderer selv, at de personlige forhold og ansigt-til-ansigt-relationerne er afgørende for, om der eksisterer en tillid i samarbejdsforummet, som kan danne grundlag for, at aktørerne ønsker at bringe borgersager og evt. personfølsomme oplysninger ind i samarbejdet. Her spiller også kendskab til lovgivningens rammer ind. En række aktører vurderer, at der særligt i opstartsfasen har været behov for et solidt kendskab til lovgivningens rammer, og vi anbefaler derfor, at man i de fremtidige samarbejder inddrager en jurist i opstartsfasen, indtil alle føler, de sikkert kan navigere i den nye lovgivningshjemmel.

ANBEFALINGER TIL NYE/ANDRE SAMARBEJDER

De fire kortlagte samarbejder (Frederiksberg, Odense, Esbjerg og Amager) fungerer forskelligt i forhold til organisering og praksis. I denne rapport har vi især fremhævet *forskelle* og de *fordele* og *ulemper*, som knytter sig til forskellige tilgange. Det er tanken, at denne rapport skal fungere som et inspirationskatalog til nye/andre PSP-samarbejder i landet. Det er klart, at kontekst og omgivelser har en stor betydning for, hvilken samarbejdsform man lokalt vil foretrække, men generelt kan der på baggrund af denne undersøgelse rettes følgende anbefalinger til landets samarbejder. Vi har i Del I af denne rapport præsenteret en række anbefalinger baseret på PSP-Frederiksberg. Her følger vores anbefalinger baseret på kortlægningen af PSP-Odense, Amager og Esbjerg.

- At man vedvarende styrker og opretholder styregruppen, ligesom man opretholder styregruppens vedvarende kontakt med operativgruppen for at sikre, at erfaringer fra PSP-samarbejdets praksisniveau vinder genhør på et politisk niveau. Hvor styregrupper ikke længere er aktive, kan et evt. regionalt PSP-sekretariat erstatte styregruppens funktion. Vigtigst er det, at PSP-samarbejdet har et etableret talerør til det organisatoriske og politiske niveau, også efter endt implementering.
- At de nye og landets øvrige samarbejder med tanke på lokalområdets borgergrupper og organisering af myndigheder tager op til nøje overvejelse, hvilke aktører der bør sidde i samarbejdet på fast basis, og hvilke aktører der bør oprettes en ad hoc-kontakt til. I nogle tilfælde vil retspsykiatrien og kriminalforsorgen være selvskrevne med-

lemmer af samarbejdet, mens det i andre tilfælde vil være vanskeligt organisatorisk at gennemføre deres deltagelse. Ligeledes kan operativgruppens størrelse (antal medlemmer) have indflydelse på muligheden for at opretholde en fast mødepraksis og på gruppens effektivitet i øvrigt. Denne undersøgelse har undersøgt tre samarbejder i relativt store områder/byer. Det bør fremhæves, at der på landsplan findes små samarbejdsgrupper, der dækker optageområder med meget få borgere (fx Fanø). I disse samarbejder vil der ikke nødvendigvis være grundlag for faste mødedatoer, men snarere en relation, som man kan trække på ad hoc, når der opstår sager.

- At hvert enkelt lokalt PSP-samarbejde gør sig klart, hvad PSP-gruppens formål er, og eksplicit definerer samarbejdets målgruppe. Der bør være klarhed omkring, hvilken type sager der bør løses i PSP-regi. Der eksisterer et stort uformelt samarbejde omkring PSP, og det bør overvejes, hvorvidt de sager, der løses i dette regi, bør registreres som PSP-sager.
- Organiseringen af hele landet i PSP-grupper har betydet, at der er PSP-grupper, hvor der sidder repræsentanter fra flere kommuner. Dette betyder, at borgere, som ikke har relevans for én af de tilstedeværende myndigheder, kan komme på dagsordenen. Der er tilsyneladende usikkerhed om, hvordan man opretholder en god borgeretik i et sådant forum. Nogle foreslår, at den for sagen irrelevante aktør må forlade lokalet, mens der deles oplysninger, mens andre foreslår, at man drøfter sagen i anonyme/generelle termer, og andre igen mener, at samtlige operativgruppemedlemmer kan få del i oplysningerne. Denne problematik forventes at gælde for en lang række af landets operativgrupper, og vi anbefaler derfor, at man på landsdækkende niveau udarbejder en standardpraksis eller uddybende vejledninger på dette område.
- Frontlinjeniveauets kendskab til PSP-samarbejdet bør anerkendes som en vigtig forudsætning for PSP-samarbejdets videreførelse og for det sagsgrundlag, som repræsentanterne i samarbejdet opnår kendskab til. Vi anbefaler, at frontlinjeniveauet engageres i samarbejdet med mere end information per e-mail. Det kunne fx være gennem seminarer eller ved, at man ved løbende gruppe-/afdelingsmøder tager spørgsmålet om, hvorvidt der er eller har været PSP-sager, op og derved synliggør PSP-samarbejdet i den praktiske hverdag.

- At man etablerer afrapporteringspraksisser, der sikrer en grundig screening af potentielle PSP-sager/brugere, og at denne praksis afstemmes med organiseringen af operativgruppe og niveau af implementering til frontlinjemedarbejdere, samt ikke bliver for bureaukratisk.

BILAG

BILAG 1. FORVALTNINGSLOVEN, UDDRAG AF KAPITEL 8⁷

TAVSHEDSPLIGT M.V.

TAVSHEDSPLIGT

§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,

7. Den fulde lovtekst kan findes hos Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=105127>

- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller
- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 4. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 2, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 3, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.

VIDEREGIVELSE AF OPLYSNINGER TIL EN ANDEN FORVALTNINGSMYNDIGHED

§ 28. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

- 1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
- 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,

- 3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller
- 4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

Stk. 3. Andre fortrolige oplysninger må ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

Stk. 4. Samtykke efter stk. 2, nr. 1, skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger der må videregives, til hvem oplysninger må videregives og til hvilket formål. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor.

Stk. 5. Samtykke efter stk. 2, nr. 1, bortfalder senest et år efter det er givet.

Stk. 6. Lokale administrative organer, som ved lov er tillagt en selvstændig kompetence, anses som en selvstændig myndighed efter stk. 1 og 3.

§ 29. I sager, der rejses ved ansøgning, må oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) ansøgeren har givet samtykke hertil,
- 2) andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov eller
- 3) særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes.

§ 30. Fortrolige oplysninger, der udelukkende er indhentet med henblik på statistiske uddrag eller som led i en videnskabelig undersøgelse, må ikke videregives til en forvaltningsmyndighed til anden anvendelse.

§ 31. I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for

myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder dog ikke anvendelse, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne.

§ 32. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, må ikke i den forbindelse skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

BILAG 2. PERSONDATALOVEN. LOV OM BEHANDLING AF PERSONOPLYSNINGER, UDDRAG AF KAPITEL 4⁸

BEHANDLINGSREGLER

KAPITEL 4

BEHANDLING AF OPLYSNINGER

§ 5. Oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik.

Stk. 2. Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Senere behandling af oplysninger, der alene sker i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed, anses ikke for uforenelig med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.

Stk. 3. Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

Stk. 4. Behandling af oplysninger skal tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne. Der skal endvidere foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger. Oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, skal snarest muligt slettes eller berigtiges.

Stk. 5. Indsamlede oplysninger må ikke opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

§ 6. Behandling af oplysninger må kun finde sted, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil,
- 2) behandlingen er nødvendig af hensyn til opfyldelsen af en aftale, som den registrerede er part i, eller af hensyn til gennemførelse af foranstalt-

8. Den fulde lovtekst kan findes hos Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=828>

ninger, der træffes på den registreredes anmodning forud for indgåelsen af en sådan aftale,

3) behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige,

4) behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes vitale interesser,

5) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse,

6) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, eller

7) behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige eller den tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en berettiget interesse og hensynet til den registrerede ikke overstiger denne interesse.

Stk. 2. En virksomhed må ikke videregive oplysninger om en forbruger til en anden virksomhed til brug ved markedsføring eller anvende oplysningerne på vegne af en anden virksomhed i dette øjemed, medmindre forbrugeren har givet sit udtrykkelige samtykke hertil. Et samtykke skal indhentes i overensstemmelse med reglerne i markedsføringslovens § 6 a. Stk. 3. Videregivelse og anvendelse som nævnt i stk. 2 kan dog ske uden samtykke, hvis der er tale om generelle kundeoplysninger, der danner grundlag for inddeling i kundekategorier, og hvis betingelserne i stk. 1, nr. 7, er opfyldt.

Stk. 4. Der kan efter stk. 3 ikke videregives eller anvendes oplysninger som nævnt i §§ 7 og 8. Justitsministeren kan fastsætte yderligere begrænsninger i adgangen til at videregive eller anvende bestemte typer af oplysninger efter stk. 3.

§ 7. Der må ikke behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis

1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til en sådan behandling,

- 2) behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser i tilfælde, hvor den pågældende ikke fysisk eller juridisk er i stand til at give sit samtykke,
- 3) behandlingen vedrører oplysninger, som er blevet offentliggjort af den registrerede, eller
- 4) behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares.

Stk. 3. Behandling af oplysninger om fagforeningsmæssige tilhørsforhold kan endvidere ske, hvis behandlingen er nødvendig for overholdelsen af den dataansvarliges arbejdsretlige forpligtelser eller specifikke rettigheder.

Stk. 4. En stiftelse, en forening eller en anden almennyttig organisation, hvis sigte er af politisk, filosofisk, religiøs eller faglig art, kan inden for rammerne af sin virksomhed foretage behandling af de i stk. 1 nævnte oplysninger om organisationens medlemmer eller personer, der på grund af organisationens formål er i regelmæssig kontakt med denne. Videregivelse af sådanne oplysninger kan dog kun finde sted, hvis den registrerede har meddelt sit udtrykkelige samtykke hertil eller behandlingen er omfattet af stk. 2, nr. 2-4, eller stk. 3.

Stk. 5. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis behandlingen af oplysninger er nødvendig med henblik på forebyggende sygdomsbekæmpelse, medicinsk diagnose, sygepleje eller patientbehandling, eller forvaltning af læge- og sundhedstjenester, og behandlingen af oplysningerne foretages af en person inden for sundhedssektoren, der efter lovgivningen er undergivet tavshedspligt.

Stk. 6. Behandling af de i stk. 1 anførte oplysninger kan ske, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område.

Stk. 7. Undtagelse fra bestemmelsen i stk. 1 kan endvidere gøres, hvis behandlingen af oplysninger sker af grunde, der vedrører hensynet til vigtige samfundsmæssige interesser. Tilsynsmyndigheden giver tilladelse hertil. Der kan fastsættes nærmere vilkår for behandlingen. Hvor tilladelse meddeles, giver tilsynsmyndigheden underretning herom til Europa-Kommissionen.

Stk. 8. For den offentlige forvaltning må der ikke føres edb-registre med oplysninger om politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige.

§ 8. For den offentlige forvaltning må der ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.

Stk. 2. De i stk. 1 nævnte oplysninger må ikke videregives. Videregivelse kan dog ske, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen,
- 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår,
- 3) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller
- 4) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige.

Stk. 3. Forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område, må kun videregive de i stk. 1 nævnte oplysninger og de oplysninger, der er nævnt i § 7, stk. 1, hvis betingelserne i stk. 2, nr. 1 eller 2, er opfyldt, eller hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

Stk. 4. Private må behandle oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil. Herudover kan behandling ske, hvis det er nødvendigt til varetagelse af en berettiget interesse og denne interesse klart overstiger hensynet til den registrerede.

Stk. 5. De i stk. 4 nævnte oplysninger må ikke videregives uden den registreredes udtrykkelige samtykke. Videregivelse kan dog ske uden samtykke, når det sker til varetagelse af offentlige eller private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse.

Stk. 6. Behandling af oplysninger i de tilfælde, der er reguleret i stk. 1, 2, 4 og 5, kan i øvrigt finde sted, hvis betingelserne i § 7 er opfyldt.

Stk. 7. Et fuldstændigt register over straffedomme må kun føres for en offentlig myndighed.

§ 9. Oplysninger som nævnt i § 7, stk. 1, eller § 8 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at føre retsinformationssystemer af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for førelsen af systemerne.

Stk. 2. De af stk. 1 omfattede oplysninger må ikke senere behandles i andet øjemed. Det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages med henblik på at føre retsinformationssystemer, jf. § 6.

Stk. 3. Tilsynsmyndigheden kan meddele nærmere vilkår for de i stk. 1 nævnte behandlinger. Tilsvarende gælder for de i § 6 nævnte oplysninger, som alene behandles i forbindelse med førelsen af retsinformationssystemer.

§ 10. Oplysninger som nævnt i § 7, stk. 1, eller § 8 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af undersøgelserne.

Stk. 2. De af stk. 1 omfattede oplysninger må ikke senere behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed. Det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages i statistisk eller videnskabeligt øjemed, jf. § 6.

Stk. 3. De af stk. 1 og 2 omfattede oplysninger må kun videregives til tredjemand efter forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden. Tilsynsmyndigheden kan stille nærmere vilkår for videregivelsen.

§ 11. Offentlige myndigheder kan behandle oplysninger om personnummer med henblik på en entydig identifikation eller som journalnummer.

Stk. 2. Private må behandle oplysninger om personnummer, når

- 1) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov,
- 2) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil eller
- 3) behandlingen alene finder sted til videnskabelige eller statistiske formål, eller hvis der er tale om videregivelse af oplysninger om personnummer, når videregivelsen er et naturligt led i den normale drift af virksomheder m.v. af den pågældende art, og når videregivelsen er af afgørende betydning for at sikre en entydig identifikation af den registrerede eller videregivelsen kræves af en offentlig myndighed.

Stk. 3. Uanset bestemmelsen i stk. 2, nr. 3, må der ikke ske offentliggørelse af personnummer uden udtrykkeligt samtykke.

§ 12. Dataansvarlige, der med henblik på markedsføring sælger fortegnelser over grupper af personer, eller som for tredjemand foretager adressering eller udsendelse af meddelelser til sådanne grupper, må kun behandle

1) oplysninger om navn, adresse, stilling, erhverv, e-postadresse, telefon- og telefaxnummer,

2) oplysninger, der indgår i erhvervsregistre, som i henhold til lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov er beregnet til at informere offentligheden, samt

3) andre oplysninger, hvis den registrerede har givet udtrykkeligt samtykke dertil. Et samtykke skal indhentes i overensstemmelse med markedsføringslovens § 6 a.

Stk. 2. Oplysninger som nævnt i § 7, stk. 1, eller § 8, må dog ikke behandles. Justitsministeren kan fastsætte yderligere begrænsninger i adgangen til at behandle bestemte typer af oplysninger.

§ 13. Offentlige myndigheder og private virksomheder m.v. må ikke foretage automatisk registrering af, hvilke telefonnumre der er foretaget opkald til fra deres telefoner. Registrering må dog ske efter forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden i tilfælde, hvor afgørende hensyn til private eller offentlige interesser taler herfor. Tilsynsmyndigheden kan fastsætte nærmere vilkår for registreringen.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis andet følger af lov, eller for så vidt angår udbydere af telenet og teletjenesters registrering af, til hvilke telefonnumre der er foretaget opkald, enten til eget brug eller til brug ved teknisk kontrol.

§ 14. Oplysninger, der er omfattet af denne lov, kan overføres til opbevaring i arkiv efter reglerne i arkivlovgivningen.

BILAG 3. SUNDHEDSLOVEN. BEKENDTGØRELSE AF SUNDHEDSLOVEN, UDDRAG AF KAPITEL 9⁹

KAPITEL 9

TAVSHEDSPLIGT, VIDEREGIVELSE OG INDHENTNING AF HELBREDSOPLYSNINGER M.V.

§ 40. En patient har krav på, at sundhedspersoner iagttager tavshed om, hvad de under udøvelsen af deres erhverv erfarer eller får formodning om angående helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, jf. dog reglerne i dette kapitel.

Stk. 2. I de tilfælde, hvor en sundhedsperson efter §§ 41-46 er tillagt beføjelser efter de enkelte bestemmelser, påhviler det overordnede ansvar for, at oplysninger videregives eller indhentes i overensstemmelse med loven, den driftsansvarlige myndighed.

VIDEREGIVELSE AF HELBREDSOPLYSNINGER M.V. I FORBINDELSE MED BEHANDLING AF PATIENTER

§ 41. Med patientens samtykke kan sundhedspersoner videregive oplysninger til andre sundhedspersoner om patientens helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger i forbindelse med behandling af patienten eller behandling af andre patienter.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan uden patientens samtykke ske, når

- 1) det er nødvendigt af hensyn til et aktuelt behandlingsforløb for patienten, og videregivelsen sker under hensyntagen til patientens interesse og behov,
- 2) videregivelsen omfatter et udskrivningsbrev fra en læge, der er ansat i sygehusvæsenet, til patientens alment praktiserende læge eller den praktiserende speciallæge, der har henvist patienten til sygehusbehandling,
- 3) videregivelsen omfatter et udskrivningsbrev fra en læge, der er ansat på privatejet sygehus, klinik m.v., til de i nr. 2 nævnte læger, når behandlingen er ydet efter aftale med et regionsråd eller en kommunalbestyrelse i henhold til denne lov.

9. Den fulde lovtekst kan findes hos Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=114054>

4) videregivelsen er nødvendig til berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, herunder en patient, der ikke selv kan varetage sine interesser, sundhedspersonen eller andre eller

5) videregivelsen sker til patientens alment praktiserende læge fra en læge, der virker som stedfortræder for denne.

Stk. 3. Patienten kan frabede sig, at oplysninger efter stk. 2, nr. 1-3, videregives.

Stk. 4. Den sundhedsperson, der er i besiddelse af en fortrolig oplysning, afgør, hvorvidt videregivelse efter stk. 2 er berettiget.

Stk. 5. Såfremt der videregives oplysninger efter stk. 2, nr. 4, skal den, oplysningen angår, snarest muligt herefter orienteres om videregivelsen og formålet hermed, medmindre orientering kan udelades efter anden lovgivning eller af hensyn til offentlige eller private interesser svarende til dem, der beskyttes i denne lovgivning.

Stk. 6. Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om videregivelse af helbredsoplysninger m.v. efter denne bestemmelse, herunder om videregivelsens omfang og om gennemførelsen heraf.

§ 42. Samtykke efter § 41, stk. 1, kan være mundtligt eller skriftligt. Samtykket kan afgives til den sundhedsperson, der videregiver oplysninger, eller til den sundhedsperson, der modtager oplysninger. Samtykket skal indføres i patientjournalen. 1.-3. pkt. gælder tilsvarende, når patienten frabeder sig videregivelse af oplysninger, jf. § 41, stk. 3.

Stk. 2. Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om det i stk. 1 nævnte samtykke.

INDHENTNING AF ELEKTRONISKE HELBREDSOPLYSNINGER M.V. I FORBINDELSE MED BEHANDLING AF PATIENTER

§ 42 a. Læger og sygehusansatte tandlæger kan ved opslag i elektroniske systemer i fornødent omfang indhente oplysninger om en patients helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, når det er nødvendigt i forbindelse med aktuel behandling af patienten.

Stk. 2. Andre sundhedspersoner end de i stk. 1 nævnte kan ved opslag i elektroniske systemer, hvori adgangen for den pågældende sundhedsperson teknisk er begrænset til de patienter, der er i behandling på samme behandlingsenhed, som den pågældende sundhedsperson er tilknyttet, i

fornødent omfang indhente oplysninger som nævnt i stk. 1 om aktuel behandling, når det er nødvendigt i forbindelse med aktuel behandling af patienten.

Stk. 3. På behandlingssteder med elektroniske systemer, der kun indeholder oplysninger til brug for behandling, som gives på det pågældende behandlingssted, kan andre sundhedspersoner end de i stk. 1 nævnte, som er ansat på behandlingsstedet, ved opslag i sådanne systemer i fornødent omfang indhente oplysninger som nævnt i stk. 1, når det er nødvendigt i forbindelse med aktuel behandling af patienten. Dette gælder dog ikke, hvis behandlingsstedet har en i stk. 1 nævnt sundhedsperson ansat.

Stk. 4. Ledelsen på et behandlingssted kan give tilladelse til, at enkelte eller grupper af sundhedspersoner, der er ansat på det pågældende behandlingssted, kan foretage opslag i elektroniske systemer efter stk. 1. Tilladelse efter 1. pkt. kan kun gives til sundhedspersoner, der har behov for at kunne foretage opslag efter stk. 1 med henblik på at kunne varetage de funktioner og opgaver, vedkommende er beskæftiget med. Beslutninger truffet efter 1. pkt. skal fremgå af en datasikkerhedsinstruks for behandlingsstedet. Beslutninger truffet efter 1. pkt. skal gøres offentligt tilgængelige.

Stk. 5. Læger og sygehusansatte tandlæger kan endvidere indhente oplysninger som nævnt i stk. 1, hvis indhentningen er nødvendig til berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, herunder en patient, der ikke kan varetage sine interesser, sundhedspersonen eller andre patienter. Tilsvarende gælder sundhedspersoner med tilladelse efter stk. 4. Tilsvarende gælder endvidere andre sundhedspersoner ved opslag i elektroniske systemer omfattet af stk. 2 og 3 på det behandlingssted, sundhedspersonen er ansat.

Stk. 6. Uden for de i stk. 1 og 5 nævnte tilfælde kan læger og sygehusansatte tandlæger med patientens samtykke endvidere ved opslag i elektroniske systemer indhente oplysninger som nævnt i stk. 1 i forbindelse med behandling af patienter.

Stk. 7. Patienten kan frabede sig, at en sundhedsperson indhenter oplysninger efter stk. 1-4.

Stk. 8. Læger og sygehusansatte tandlæger kan under disses ansvar lade medicinstuderende indhente oplysninger efter stk. 1 og 5-7.

Stk. 9. En sundhedsperson kan under dennes ansvar lade sekretærer yde teknisk bistand til opslag i oplysninger, som den pågældende sundhedsperson selv har adgang til, jf. stk. 1-8.

§ 42 b. Samtykke efter § 42 a, stk. 6, og tilkendegivelse efter § 42 a, stk. 7, kan være mundtligt eller skriftligt. Samtykket eller tilkendegivelsen skal meddeles til den sundhedsperson, som indhenter oplysningerne. Samtykket eller tilkendegivelsen skal indføres i patientjournalen.

§ 42 c. Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om private dataansvarliges pligt til at registrere oplysninger om, hvem der har foretaget opslag i en patients elektroniske patientjournal (logging), samt om loggens indhold, opbevaring og sletning.

Stk. 2. Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om patientens elektroniske adgang til oplysninger hos offentlige og private dataansvarlige om, hvem der har foretaget opslag i patientens elektroniske patientjournal, og på hvilket tidspunkt opslagene er foretaget.

VIDEREGIVELSE AF HELBREDSOPLYSNINGER M.V. TIL ANDRE FORMÅL

§ 43. Med patientens samtykke kan sundhedspersoner til andre formål end behandling videregive oplysninger om patientens helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger til myndigheder, organisationer, private personer m.fl.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan uden patientens samtykke ske, når

- 1) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives og oplysningen må antages at have væsentlig betydning for den modtagende myndigheds sagsbehandling,
- 2) videregivelsen er nødvendig for berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, sundhedspersonen eller andre eller
- 3) videregivelsen er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- og kontrolopgaver.

Stk. 3. Den sundhedsperson, der er i besiddelse af en fortrolig oplysning, afgør, hvorvidt videregivelse efter stk. 2 er berettiget.

Stk. 4. Såfremt der videregives oplysninger efter stk. 2, nr. 2, skal den, oplysningen angår, snarest muligt herefter orienteres om videregivelsen

og formålet hermed, medmindre orientering kan udelades efter anden lovgivning eller af hensyn til offentlige eller private interesser svarende til dem, der beskyttes i denne lovgivning.

§ 44. Samtykke efter § 43, stk. 1, skal være skriftligt. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor. Samtykket skal indføres i patientjournalen.

Stk. 2. Samtykke efter stk. 1 bortfalder senest 1 år efter, at det er givet.

Stk. 3. Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om det i stk. 1 nævnte samtykke.

BILAG 4. PSYKIATRILOVEN. BEKENDTGØRELSE AF LOV OM ANVENDELSE AF TVANG I PSYKIATRIEN, UDDRAG AF KAPITEL 1¹⁰

KAPITEL 1

LOVENS OMRÅDE M.V.

§ 1. Frihedsberøvelse og anvendelse af anden tvang i forbindelse med indlæggelse, ophold og behandling på psykiatrisk afdeling må kun finde sted efter reglerne i denne lov.

Stk. 2. Ved tvang forstås i denne lov anvendelse af foranstaltninger, for hvilke der ikke foreligger et informeret samtykke, jf. kapitel 5 i sundhedsloven.

Stk. 3. For patienter, der er under 15 år eller varigt mangler evnen til at give et informeret samtykke, skal der ikke forsøges indhentet et samtykke fra forældremyndighedens indehaver, værger eller de nærmeste pårørende, hvis omgående gennemførelse af en foranstaltning i henhold til denne lov er nødvendig for at afværge, at en patient

1) udsætter sig selv eller andre for nærliggende fare for at lide skade på legeme eller helbred eller

2) øver hærværk af ikke ubetydeligt omfang.

Forældremyndighedens indehaver, værger eller de nærmeste pårørende skal efterfølgende orienteres herom.

Stk. 4. For patienter, der er imellem 15 og 18 år, hvor sundhedspersonen efter en individuel vurdering skønner, at vedkommende ikke selv er i stand til at forstå konsekvensen af sin stillingtagen, jf. sundhedslovens § 17, stk. 2, finder stk. 3 tilsvarende anvendelse.

KAPITEL 2

ALMINDELIGE BESTEMMELSER

§ 2. Med henblik på i videst muligt omfang at forebygge anvendelse af tvang skal sygehusmyndigheden tilbyde sygehusophold, behandling, pleje

10. Den fulde lovtekst kan findes hos Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10339>

og omsorg, som svarer til god psykiatrisk sygehusstandard, herunder med hensyn til de bygningsmæssige forhold, senge- og personalenormering, personalets kompetencer, politikker i relation til patienter og pårørende, mulighed for udendørs ophold samt beskæftigelses-, uddannelses- og andre aktivitetstilbud.

§ 2 a. Sygehusmyndigheden skal sikre, at der på enhver psykiatrisk afdeling findes en skriftlig husorden, som er tilgængelig for patienterne.

Stk. 2. Afdelingsledelsen skal sikre, at den skriftlige husorden udleveres til patienten i forbindelse med indlæggelse.

Stk. 3. Ved udformning eller ændring af den skriftlige husorden skal patienterne, inden der træffes beslutning herom, inddrages.

§ 3. Indlæggelse, ophold og behandling på psykiatrisk afdeling skal så vidt muligt finde sted med patientens samtykke.

Stk. 2. Lægen skal vejlede patienten om formålet med indlæggelsen, opholdet og behandlingen samt om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden.

Stk. 3. Overlægen har ansvaret for, at der opstilles en behandlingsplan for enhver, der indlægges på psykiatrisk afdeling, og at patienten vejledes om planens indhold, samt at patientens samtykke til dens gennemførelse til stadighed søges opnået. En kopi af behandlingsplanen skal udleveres til patienten, medmindre denne frabeder sig dette.

§ 4. Tvang må ikke benyttes, før der er gjort, hvad der er muligt, for at opnå patientens frivillige medvirken. Når forholdene tillader det, skal patienten have en passende betænkningstid.

Stk. 2. Anvendelsen af tvang skal stå i rimeligt forhold til det, som søges opnået herved. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes.

Stk. 3. Tvang skal udøves så skånsomt som muligt og med størst mulig hensyntagen til patienten, således at der ikke forvoldes unødigt krænkelser eller ulempe.

Stk. 4. Tvang må ikke anvendes i videre omfang, end hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål.

Stk. 5. Efter ophør af enhver tvangsforanstaltning skal patienten tilbydes en eller flere samtaler. Sundhedsstyrelsen fastsætter regler herom.

§ 4 a. Bestemmelserne i § 9, stk. 2, § 10, stk. 1, § 10 a, stk. 1, 1. pkt., § 12, stk. 4, § 13, stk. 2, 1. pkt., § 15, stk. 2, § 18 f, § 19 a, stk. 1 og 3, og § 21, stk. 2, er ikke til hinder for, at en beslutning i overlægens fravær træffes af en anden læge. I sådanne tilfælde skal overlægen efterfølgende snarest tage stilling til beslutningen.

**BILAG 5. FOLKETINGETS OMBUDSMAND, UDTALELSE AF 3.
JULI 2007 VEDRØRENDE VIDEREGIVELSE AF OPLYSNINGER
FRA POLITIET I FORBINDELSE MED PSP-SAMARBEJDET**

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Vedrørende j.nr. 2006-945-0606

Hermed bekræfter jeg modtagelsen af Justitsministeriets brev af 22. maj 2007 om et samarbejde mellem politiet, socialforvaltningen og psykiatrien som er etableret i Frederiksberg Kommune (PSP-samarbejde). Jeg har endvidere modtaget udtalelser af 10. og 20. december 2006 fra Politimesteren på Frederiksberg.

Danmarks Radio P1 Morgen, 2. sektion, 3. time, sendte den 21. september 2006 en udsendelse benævnt "Lige lovligt".

I udsendelsen blev daværende politiinspektør Michael Flemming Rasmussen, Frederiksberg Politi, interviewet om det nævnte samarbejde. Udsendelsen havde bl.a. følgende indhold:

Interviewer KR: 'Nu er det jo det at man ikke uden videre må lade personfølsomme oplysninger flyde fra den ene del af forvaltningen til den anden – det kunne jo fx være fra politiet til socialforvaltningen eller de psykiatriske myndigheder. Det er jo reguleret ifølge forvaltningsloven at det må man ikke – hvordan kommer I uden om det?'

MRE: 'Jamen det har du fuldstændig ret i at det er udgangspunktet at det må man ikke – med mindre at det er – om jeg så må sige – til folks eget bedste. Den tager vi gerne på os i politiet. Vi vender den ligesom om og siger jamen kan vi sidde inde med oplysninger om at folk har det skidt uden at gøre noget ved det? Det mener jeg ikke vi kan, og på den baggrund så er vi ikke – havde jeg nær sagt – bange for at smide de oplysninger der er nødvendige ind i det her samarbejde, men det er klart at lige så snart de andre myndigheder begynder at reagere på dem, så vil de

jo typisk bede om en samtykkeerklæring for at de internt kan udveksle oplysninger ...”

Interviewer KR: ’... Altså den person som I fortæller om skal underskrive en erklæring før der bliver udvekslet flere oplysninger?’

MFR: ’Ja sådan er det typisk. Og fordi så går behandlingssystemet i gang og når de begynder at arbejde med sagen, vil de typisk internt bede om en samtykkeerklæring. Men det gør vi ikke inden vi kontakter dem og det er ud fra en filosofi om at det ikke skal være afgørende om folk har brækket et ben eller de har ondt i sjælen hvis vi skal forsøge at skaffe dem noget hjælp, så derfor så gør vi gerne det på vores ansvar - havde jeg nær sagt’.

Interviewer KR: ’Får I ikke klager engang imellem når I begynder at udveksle de her følsomme oplysninger?’

MFR: ’Nej, nu har vi været i drift i noget der ligner halvandet år og der er ikke nogen der har klaget over vores indsats endnu, uanset at når de andre myndigheder rykker ud vil de typisk fortælle at det er fordi politiet har fortalt om hvordan de har det, så som sagt har vi ikke fået nogen klager endnu’.

Jeg modtog en opfordring til nærmere at undersøge den videregivelse der skete i samarbejdet af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold.

Efter at jeg havde gennemgået materialet om udsendelsen, meddelte jeg i brev af 29. november 2006 Justitsministeriet at jeg havde besluttet efter ombudsmandslovens § 17 af egen drift at iværksætte en undersøgelse. Jeg anmodede Justitsministeriet om en udtalelse efter forud indhentet erklæring fra Politimesteren på Frederiksberg.

Jeg anførte bl.a. følgende:

”På baggrund af de oplysninger jeg på nuværende tidspunkt har om samarbejdet, er det min vurdering at de oplysninger politiet videregiver i forbindelse med samarbejdet, er oplysninger vedrørende enkeltpersoners

rent private forhold som nævnt i forvaltningslovens § 28, stk. 1. Oplysninger af denne karakter kan videregives hvis en af undtagelserne i § 28, stk. 2, nr. 1-4, finder anvendelse. Det er i den forbindelse udgangspunktet at de særligt følsomme oplysninger der er nævnt i § 28, stk. 1, ikke må videregives til en anden forvaltningsmyndighed medmindre den oplysningen angår har givet samtykke, jf. stk. 2, nr. 1.

Efter bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, kan oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold videregives til en anden forvaltningsmyndighed uden samtykke når videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser der klart overstiger hensynet til den oplysningen angår.

Blandt de hensyn der kan tale for at oplysninger videregives, kan i ganske særlige tilfælde også være hensynet til den pågældende selv, se tillige John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer 3. udgave (2001), s. 574. Det vil således hvis det i det konkrete tilfælde skønnes at være afgørende for en nødvendig behandling af den pågældende, være muligt at videregive oplysninger fra den ene del af forvaltningen til den anden.

Jeg må forstå politiinspektørens udtalelse sådan at videregivelsen af oplysninger indenfor samarbejdet sker med henvisning til hensynet til den pågældende selv, det vil sige med hjemmel i § 28, stk. 2, nr. 3.

Jeg har tidligere udtalt mig om bl.a. anvendelse af undtagelsen i nr. 3 på den videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold der forekommer i forbindelse med SSP-samarbejdet (se beretningen for 1988, side 233 ff.). Jeg fandt i den forbindelse ikke at der er den fornødne hjemmel i forvaltningsloven til at gennemføre det tværfaglige kriminalitetsforebyggende samarbejde som havde udviklet sig imellem socialforvaltning, skole og politi.

At det kun er i ganske særlige tilfælde at hensynet til den pågældende selv kan begrunde en videregivelse uden at samtykke hertil først er indhentet, fremgår også af min udtalelse om SSP-samarbejdet. I udtalelsen gav jeg således udtryk for at oplysningerne efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, kun må videregives uden samtykke hvis barnet eller den unge er stærkt truet, og at truslen bedre vil kunne afværges

gennem SSP-samarbejdet end ved en målrettet indsats fra de sociale myndigheders side.

...

Som opfølgning på udtalelsen tilkendegav Justitsministeriet at der ville blive foretaget en revision af ministeriets notat om videregivelsesreglernes betydning for SSP-samarbejdet. Det ville i den forbindelse blive fremhævet at hovedreglen er at der normalt ikke må videregives personfølsomme oplysninger medmindre der foreligger et skriftligt samtykke fra den oplysningerne angår. Det ville endvidere blive understreget at videregivelse uden samtykke efter undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, kun kan ske i ganske særlige tilfælde.

Sådan som samarbejdsformen er skitseret i det omtalte interview, forekommer det mere at være hovedreglen end undtagelsen at der i forbindelse med samarbejdet videregives oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Jeg beder ministeriet om at udtale sig om hvorvidt denne antagelse er korrekt og i givet fald udtale sig om hvilken betydning dette har i forhold til vurderingen af om udvekslinger af oplysningerne kan ske med hjemmel i retsplejelovens § 115 b.

Såfremt ministeriet ikke finder at udvekslingen af oplysningerne i PSP-samarbejdet kan ske med hjemmel i retsplejelovens § 115b, anmoder jeg om ministeriets bemærkninger til anvendeligheden af undtagelserne i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2-4, på den udveksling af informationer der foregår i PSP-samarbejdet.

Særligt for så vidt angik undtagelsen i nr. 3 bemærker jeg at videregivelse efter denne bestemmelse kun kan ske såfremt der i hver enkelt sag er foretaget en konkret afvejning af de anførte hensyn. Det vil derfor efter min opfattelse være klart uforeneligt hermed hvis myndighederne med udgangspunkt i denne undtagelsesbestemmelse etablerer faste rutiner for videregivelse, se tillige Jon Andersen, Juristen 1988, s. 173.

Som anført ovenfor synes politiinspektørens udtalelse under interviewet at indikere at politiet har foretaget en mere generel vurdering af beretti-

gelsen af videregivelse af personfølsomme oplysninger i denne type sager. Jeg beder særligt om ministerens bemærkning til lovligheden heraf.”

Politimesteren på Frederiksberg har i udtalelsen af 20. december 2006 anført:

”Videregivelse af personfølsomme oplysninger i PSP samarbejdet [sker] i medfør af Forvaltningslovens § 28 stk. 2, nr. 3. Videregivelse af oplysninger sker efter en helt konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det er således ledere, ikke den enkelte politimand ude på stedet, der vurderer om der skal gives oplysninger og foretager en konkret vurdering af hvilke oplysninger, der er nødvendige. Man er fuldt klar over at videregivelse af oplysningerne skal være sagligt begrundet, og at der skal være tale om et klart værdispring, hvor hensynet til den enkelte klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse.

Der er således ikke tale om rutinemæssige videregivelser af oplysninger. Der er ikke tale om løbende indberetninger. Der er ikke tale om tilbagemeldinger om patient- eller klientoplysninger.”

Justitsministeriet har i udtalelsen af 22. maj 2007 henvist til udtalelsen af 20. december 2006 fra Politimesteren på Frederiksberg og har meddelt at det der er anført, ikke giver Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

OMBUDMANDENS UDTALELSE

Jeg lægger til grund at det i det etablerede samarbejde forekommer at der fra politiet videregives oplysninger om rent private forhold *til* enten socialforvaltningen eller til psykiatrien eller til begge myndigheder uden at der foreligger samtykke som nævnt i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 1, jf. stk. 4.

Jeg lægger endvidere – efter det oplyste – til grund at videregivelsen sker af hensyn til den pågældende selv. Derudover lægger jeg til grund, at videregivelse sker efter en helt konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, og at det er ledere – og ikke den enkelte politimand ude på stedet – der vurderer om der skal videregives oplysninger, og i bekræftende fald da hvilke oplysninger der er nødvendige at videregive. Endelig lægger jeg til grund at politiet er fuldt opmærksom på at videregivelsen skal være sag-

ligt begrundet, og at der skal være tale om et klart værdispring hvor det konstateres at hensynet til den pågældende klart overstiger hensynet til de interesser der begrundet hemmeligholdelsen.

Jeg går ud fra at der i de tilfælde hvor dette skønnes at være muligt, indhentes et samtykke til videregivelse hos den pågældende forinden der sker videregivelse af oplysninger.

Under disse omstændigheder har jeg ikke bemærkninger til at Politimesteren på Frederiksberg med henvisning til bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, som led i det omtalte samarbejde, har videregivet oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder.

Jeg foretager herefter ikke videre.

Kopi af dette brev er sendt til Københavns Politi, Fyns Politi, Frederiksberg Kommune og

Med venlig hilsen

BILAG 6. LOV OM ÆNDRING AF RETSPLEJELOVEN¹¹

(Udveksling af oplysninger som led i politiets samarbejde med de sociale myndigheder og psykiatrien.)

§ 1 I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1069 af 6. november 2008, som ændret senest ved § 15 i lov nr. 1336 af 19. december 2008, foretages følgende ændringer:

1. I § 114 indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. Politidirektøren skal virke for at etablere et samarbejde mellem politiet, de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer.«

2. § 115 affattes således:

»§ 115. Politiet kan videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde eller af hensyn til politiets samarbejde med de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer.

Stk. 2. I samme omfang som nævnt i stk. 1 kan en myndighed videregive oplysninger om enkeltpersoner til politiet og andre myndigheder, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1. Oplysningerne må i forbindelse med de nævnte former for samarbejde ikke videregives med henblik på efterforskning af straffesager.

Stk. 3. Inddrages selvejende institutioner, der løser opgaver for det offentlige inden for social- og undervisningsområdet eller social- og behandlingspsykiatrien, i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1, kan der i samme omfang som nævnt i stk. 1 og 2 udveksles oplysninger mellem myndighederne og institutionerne.

Stk. 4. De myndigheder og institutioner, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1, er ikke forpligtet til at videregive oplysninger efter stk. 1-3.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. april 2009.

11. http://www.ft.dk/samling/20081/lovforslag/L79/som_vedtaget.htm

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

BILAG 7. INTERVIEWGUIDE TIL INDIVIDUELLE INTERVIEW MED MYNDIGHEDER

KORT INTRODUKTION TIL EVALUERINGEN OG TIL INTERVIEWET

- Anonymitet – ikke refereret med navns nævnelse
- Køreplan for interviewet:
- Samarbejdets opstart
- Indhold og implementering af samarbejdet
- Status på, hvordan det går med samarbejdet
- Evt. problemstillinger omkring samarbejdet både internt og i forhold til brugerne
- Erfaringer, der kan videregives til fremtidige samarbejder
- Mulige resultater af samarbejdet
- Mulighed for at interviewe brugere

PRÆSENTATION AF DEN INTERVIEWEDE (IP)

- Beskriv din historie/rolle i PSP-samarbejdet

FORMÅLET MED AT STARTE SAMARBEJDET OP

- Hvad var baggrunden for at starte PSP-samarbejdet op?
- Hvordan startede man samarbejdet op?
- Hvad var målsætningen/-erne?
- Hvilke forventninger havde du til PSP-samarbejdet?
- Hvad mener du om sammensætningen af operativgruppemedlemmer, er det de relevante myndigheder?
- Kunne man inddrage brugerne direkte i PSP-samarbejdet?
- Fx med brugerdeltagelse ved (operativgruppe-)møder, hvor brugeren selv ville få indflydelse på problemdefinitionen og efterfølgende på valg af myndighed, eller evt. i det første møde ude i den enkelte myndighed, hvor man beslutter handlingsstrategi?

INDHOLDET AF SAMARBEJDET/ IMPLEMENTERING, SAMT BETYDNINGEN AF ÆNDRINGER I ADM. STRUKTUR

- Hvad består samarbejdet i?
- Hvilke sager og problemstillinger er potentielle PSP-cases?
- Hvad gør medarbejderne anderledes end tidligere?
- Hvordan oplever du processen omkring etableringen og implementeringen af samarbejdet?
- Har der været nogen særlige problemer hhv. succesoplevelser undervejs?
- Hvordan arbejder I med problemstillinger omkring borgerens retssikkerhed (udveksling af personoplysninger)?
- Hvordan stemmer PSP overens med de respektive sektors normale arbejdsmetoder?
- Har du ændret syn på de to andre myndigheder?
- Hvad har reformerne (struktur- og politireformerne) samt ombudsmandsagen betydet for PSP-samarbejdet?

PROBLEMER I FORHOLD TIL SAMARBEJDET?

- Har der været nogen problemer i forhold til det øgede samarbejde mellem myndighederne? (Og hvordan har I håndteret dem?)
- Hvilke problemer er der i forhold til borgerne?
- Hvordan oplever borgerne samarbejdet?
- Hvilke problemer oplever borgerne?

STATUS/FORELØBIG KONKLUSION – HVORDAN GÅR DET MED SAMARBEJDET?

- Hvordan synes du overordnet, PSP-samarbejdet har fungeret/fungerer i dag?
- Ved frontlinjemedarbejdere på dit område, at PSP eksisterer?
- Anvender de det?
- Hvordan?
- Hvordan er viden om PSP-samarbejdet blevet formidlet til frontlinjemedarbejdere på dit område?

FORSLAG TIL FREMTIDEN

- Har du forslag til ændringer i det nuværende samarbejde?
- Hvilke faldgrupper skal fremtidige samarbejder undgå?

MULIGE RESULTATER/EFFEKTER AF SAMARBEJDET

- Hvor kan man ifølge din vurdering se resultaterne af samarbejdet?
- Hvem er målgruppen? Er der nogen højrisikogrupper? – Særligt PSP-oplagte typer af borgere?
- Hvor vil man kunne se en effekt?
- I forhold til hver af de tre sektorer, hvor tror du, de hver især oplever resultaterne?

MULIGHED FOR AT INTERVIEWE BRUGERE?

- Som en del af vores undersøgelse af, hvad PSP-samarbejdet er for en størrelse, og hvilke muligheder og problemer det rummer, vil vi interviewe nogle brugere, som har været genstand for PSP-samarbejdet, for at høre om deres erfaringer med og holdninger til det.
- Har du kendskab til konkrete cases med samtykke, hvor vi evt. kunne kontakte brugeren?

Mange tak for din deltagelse.

BILAG 8. INTERVIEWGUIDE TIL INTERVIEW MED BRUGERORGANISATIONER

KORT INTRODUKTION TIL UNDERSØGELSEN OG TIL INTERVIEWET

- Anonymitet – ikke refereret med navns nævnelse
- Køreplan for interviewet:
- Hvad ved I om samarbejdet?
- Hvilke erfaringer har I med det?
- Hvad er jeres holdninger til det?
- Muligheden for at interviewe brugere

PRÆSENTATION AF DEN INTERVIEWEDE (IP)

- Hvem er I (du)?
- Rolle i forhold til brugere
- Rolle i forhold til myndigheder

HVAD VED DU OM PSP-SAMARBEJDET?

- Hvad var baggrunden for at starte PSP-samarbejdet op?
- Var/er der et behov, som PSP skal dække?
- Hvilket?
- Hvordan startede man samarbejdet op?
- Blev I involveret som brugerorganisation?
- Burde I have været det?
- Hvad var målsætningen/-erne for PSP-samarbejdet?
- Hvilke forventninger har/havde I/du til PSP-samarbejdet?
- Hvad mener du om organiseringen af samarbejdet – fx sammensætningen af operativgruppemedlemmer (ledelsesniveau og de tre myndigheder)?
- Burde I som brugerorganisation spille en rolle i eller i forhold til samarbejdet?
- Hvorfor?
- Hvordan?

- Hvilke erfaringer har du og din organisation med PSP-samarbejdet?
- Kender I til konkrete sager/brugere, hvor PSP har været involveret?
- Hvordan har pågældende brugere oplevet, at PSP var involveret (at sagen gik fra en myndighed til en anden)?
- Har brugere kendskab til PSP-samarbejdet?
- Hvilke brugere, sager og problemstillinger er potentielle PSP-cases?
- Har der været nogen særlige problemer hhv. succesoplevelser undervejs?
- Oplever I, at implementeringen af PSP-samarbejdet har ændret myndighedernes praksis?
- Hvordan?
- Hvordan er dit indtryk af, at PSP-samarbejdet fungerer i dag?
- Hvordan oplever I, at der i PSP-samarbejdet tages hånd om problemstillinger omkring borgerens retssikkerhed (udveksling af personoplysninger)?

HVAD ER DIN OG DIN ORGANISATIONS HOLDNINGER TIL PSP-SAMARBEJDET?

- Har der været nogen – kan der potentielt være – problemer i forhold til det øgede samarbejde mellem myndighederne?
- Hvilke og hvordan oplever I, at de takles?
- Hvilke problemer rummer PSP-samarbejdet i forhold til borgerne?
- Har du forslag til ændringer i det nuværende samarbejde?
- Mener du/I, at PSP skal udbredes til hele landet?
- Hvilke faldgrupper skal fremtidige samarbejder undgå?
- Hvor kan man ifølge din vurdering se resultaterne af samarbejdet?
- Hvem er målgruppen? Er der nogen højrisikogrupper? – Særligt PSP-oplagte typer af borgere?
- Hvor vil man kunne se en effekt?

MULIGHED FOR AT INTERVIEWE BRUGERE?

Som en del af vores undersøgelse af, hvad PSP-samarbejdet er for en størrelse, og hvilke muligheder og problemer det rummer, vil vi interviewe nogle brugere, som har været genstand for PSP-samarbejdet, for at høre om deres erfaringer med og holdninger til det.

- Hvad er din holdning til det mulige i at lave brugerinterview?
- Kan de deltage?
- Vil de deltage?
- Kender de til, at PSP har været involveret i deres sag?
- Har du/I kendskab til konkrete brugere, hvor PSP har været inde over, og hvor de selv er klar over det – som vi muligvis kunne lave en aftale med gennem jer (I formidler kontakten)?

Mange tak for interviewet og din tid.

BILAG 9. INTERVIEWGUIDE TIL FOKUSGRUPPEINTERVIEW

KORT INTRODUKTION TIL UNDERSØGELSEN OG TIL INTERVIEWET

- Anonymitet – ikke refereret med navns nævnelse
- Køreplan for interviewet:
- Hvem er I, hvad laver I?
- Jeres kendskab til PSP
- Jeres brug af PSP-samarbejdet
- Problemstillinger omkring samarbejdet både internt og i forhold til brugerne
- Erfaringer, der kan videregives til fremtidige samarbejder
- Mulige resultater af samarbejdet

PRÆSENTATION AF INTERVIEWDELTAGERNE

- Jeres funktion/position i forvaltningen?
- Hvilke borgere?
- Hvilke opgaver?
- Hvilke former for borgerkontakt?

JERES KENDSKAB TIL PSP-SAMARBEJDET – HVAD ER PSP-SAMARBEJDET?

- Hvad ved I om PSP-samarbejdet?
- Hvorfra?
- Hvilken funktion har PSP-samarbejdet?
- Hvad er jeres rolle i forhold til PSP-samarbejdet?
- Hvem er målgruppen for PSP-samarbejdet?
- Hvem beskæftiger PSP-samarbejdet sig med i praksis?
-
- Udfylder PSP-samarbejdet et hul i forhold til jeres borgere?
- Hvordan?
- Hvad er det, I ikke kan gøre inden for rammerne af jeres arbejde?

- Hvad mener I om sammensætningen af operativgruppemedlemmer, er det de relevante myndigheder?
- Hvordan bruger I PSP-samarbejdet – eller jeres viden om det – i jeres daglige arbejde?
- Hvad gør I anderledes end tidligere pga. PSP-samarbejdet?
- Organisatorisk: Har I tidligere selv haft kontakt til de andre myndigheder omkring borgere/sager?
- Borgerkontakt: Gør I noget andet i forhold til borgeren, fx på baggrund af sager gennem PSP-samarbejdet?
- Er der nogen procedurer, der er ændret?
- Nogle kommunikationsgange?
- Nogle kontakter I tager/ikke tager til andre myndigheder?
- En anden måde at kontakte/håndtere borgerne på?
- Har I ændret syn på de to andre myndigheder?

PROBLEMER I FORHOLD TIL SAMARBEJDET?

- Har der været – kan I se – nogen problemer i forhold til det øgede samarbejde mellem myndighederne? (Og hvordan har I håndteret dem?)
- Hvilke problemer er der – eller kan der være – i forhold til borgerne?
- Hvordan oplever borgerne samarbejdet?
- Hvilke problemer oplever borgerne?
- Hvilken rolle spiller samtykket, og er det et væsentligt aspekt i forhold til borgerkontakten?
- Kunne man inddrage brugerne direkte i PSP-samarbejdet?
- Fx med brugerdeltagelse ved (operativgruppe-)møder, hvor brugeren selv ville få indflydelse på problemdefinitionen og efterfølgende på valg af myndighed, eller evt. i det første møde ude i den enkelte myndighed, hvor man beslutter handlingsstrategi?

FORSLAG TIL FREMTIDEN

- Har I forslag til ændringer i det nuværende samarbejde?
- Hvilke faldgrupper skal fremtidige samarbejder undgå?

MULIGE RESULTATER/EFFEKTER AF SAMARBEJDET

- Hvor kan man efter jeres vurdering se resultaterne – en effekt – af samarbejdet?
- På jeres område
- På de andre sektors områder

Mange tak for jeres deltagelse.

BILAG 10. INTERVIEWGUIDE ODENSE, AMAGER, ESBJERG

– 2. SPØRGERUNDE

KORT INTRODUKTION TIL EVALUERINGEN OG TIL INTERVIEWET

Anden runde af evalueringen af PSP-samarbejdet. Procesevaluering, der skal bygge videre på erfaringerne fra første interview, følge processen og forsøge at udpege de faktorer i processen, som fører til hhv. et givtigt samarbejde (myndighederne og/eller borgerne) eller til problemer.

Samtidig bygger vi videre på arbejdsblad 1 og erfaringerne fra Frederiksberg. Derfor spørges også ind til nogle af arbejdsbladets anbefalinger.

- Anonymitet – ikke refereret med navns nævnelse
- Køreplan for interviewet:
- Din rolle i PSP?
- Status på PSP og implementeringsprocessen
- Indholdet af samarbejdet
- Barrierer og problematikker
- Udvikling
- Resultater
- Kontakt til frontlinje

PRÆSENTATION AF DEN INTERVIEWEDE (IP) KORT!!

- Hvis genganger: Varetager du stadig samme funktion i PSP-samarbejdet?
- Hvis ny informant: Beskriv din rolle i PSP-samarbejdet?
- Status på PSP-samarbejdet – implementeringsforløbet
- Er PSP-samarbejdet i dag fuldt implementeret?
- Hvordan er denne implementering efter din mening forløbet?
- Har der været opbakning omkring forløbet? Særligt problemer på Amager
- I Esbjerg, hvor det stadig er helt nyt: Hvordan startede man samarbejdet op?

- Er det de relevante myndigheder, der er repræsenteret i samarbejdet?
- I Odense har man også valgt at inddrage retspsykiatrien
- I Esbjerg har man også valgt at inddrage kriminalforsorgen
- Hvad mener du om sammensætningen af operativgruppemedlemmer, er det de relevante personer?
- Rette niveau? (Altså optimalt folk fra lederniveau med beslutningskompetence, men med erfaringer fra praksis)
- Er det "ildsjæle"/personer, der brænder for samarbejdet?

INDHOLDET AF SAMARBEJDET

- Esbjerg og Amager: Er I påbegyndt den konkrete sagsbehandling?
- Hvordan fungerer den konkrete sagsbehandling?
- Hvem melder typisk ind med sager? Er der sager nok/for mange?
- Eksisterer de rette afrapporteringsmekanismer i de forskellige myndigheder? (Særligt i politiet – eksempelvis funktionspostkassen)
- Er formål og målgruppe det samme som på Frederiksberg?
- Hvilke sager og problemstillinger er potentielle PSP-cases?
- Er der evt. sket en udvikling i målgruppen for PSP? I typen af sager m.m.?
- Nu hvor I har erfaring med konkret sagsbehandling – hvordan er din oplevelse af, om det ville være muligt at inddrage brugerne direkte i PSP-samarbejdet?
- Er borgerne vidende om, at deres sag behandles i PSP?
- Hvad gør medarbejderne anderledes end tidligere?
- Barrierer og problematikker
- Hvordan oplever du processen omkring implementeringen af samarbejdet, og hvordan oplever du, at samarbejdet fungerer i dag?
- Er der nogen særlige problemer hhv. succesoplevelser knyttet til processen?

MYNDIGHEDSSAMARBEJDE

- Hvordan stemmer PSP overens med de respektive sektors normale arbejdsmetoder?
- Har du ændret syn på de to andre myndigheder?
- Er der/har der været nogen problematikker myndighederne imellem?

- I første runde blev nævnt nogle konkrete problematikker. Eksisterer de endnu, og hvordan er de evt. blevet håndteret? (Se evt. nedenfor)

BORGERENS RETSSIKKERHED

- Behandling af borgersager/retssikkerhed:
- Eksisterer de rettede lovgivningsmæssige rammer for PSP-samarbejdet? (Retsplejelovens ændring)
- Er tavshedspligten mellem myndighederne stadig en barriere? Hvordan håndteres tavshedspligten?
- Hvordan bevares en etik i forhold til behandling af borgersager?
- I Odense nævnes særligt problemer i forhold til at maile personfølsomme oplysninger til politiet, der ikke har et krypteret mailsystem. Er denne problematik løst? Hvordan, og er det nationalt?

PRIORITERING OG OPBAKNING

- Er der opbakning til samarbejdet (prioritering)?
- Opfattes samarbejdet som et nyttigt forum? Eller blot endnu et af mange samarbejdsfora?
- Er samarbejdet udarbejdet/påvirket ”fra neden” og tilpasset lokale forhold?
- Er der tid og ressourcer?
- Er det de samme personer, der møder hver gang? (Ildsjæle, evt. formel mødepligt)
- Eksisterer der en personlig tillid og kontakt internt i PSP-gruppen?

STYREGRUPPE/OPERATIVGRUPPE

- Har styregruppen fortsat en funktion, hvilken?
- Er der udpeget en fast kontaktperson/kommunikationsvej mellem praksisgruppe og styregruppe?
- Hvilke opgaver løser styregruppen? Hvordan håndterer styregruppen generelle problematikker?
- Arrangeres de nødvendige uddannelsesmæssige/kompetenceudviklende tiltag for operativgruppen? Hvilke?

STRUKTURER

- Hvordan er strukturelle problematikker imødekommet i forhold til organiseringen? særligt Amager og Esbjerg fx
- Ikke kompatible myndighedsenheder
- Findes de strukturelle rammer for samarbejdet?
- Myndighedernes optageområder
- Er der sket reformer eller strukturændringer undervejs?
- Omorganiseringer fx inden for psykiatrien
- Udskiftninger i personale
- Er der opstået nye problematikker undervejs i samarbejdet?

UDVIKLING?

- Hvor bredt når samarbejdet ud?
- Ved frontlinjemedarbejdere på dit område, at PSP eksisterer?
- Anvender de det? Hvordan?
- Hvordan er viden om PSP-samarbejdet blevet formidlet til frontlinjemedarbejdere på dit område?
- Er samarbejdet fleksibelt? Er der bureaukratiske barrierer?
- Benytter samarbejdet sig af individuelle løsninger for de forskelligartede sager? (Eller er det blevet en maskine?)
- Er der mulighed for at inddrage tredjepart i sagen, hvis dette vil gavne borgeren?
- Er samarbejdet udviklet "fra neden" og tilpasset lokale forhold?
- Har du forslag til ændringer i det nuværende samarbejde?
- I tidligere interview blev blandt andet unge-gruppen under 18 nævnt
- Hvilke faldgrupper skal fremtidige samarbejder undgå?

MULIGE RESULTATER AF SAMARBEJDET

- Hvor kan man ifølge din vurdering se resultaterne af samarbejdet?
- I forhold til hver af de tre sektorer, hvor tror du, de hver især oplever resultaterne?
- Kontaktoplysninger på frontlinjemedarbejdere
- Som en del af vores undersøgelse skal vi også have kontakt til frontlinjemedarbejdere

- Har du mulighed for at formidle kontakt til en frontlinjemedarbejder fra dit område? (Mail, telefon)
- Har du nogen tilføjelser?

Mange tak for din deltagelse.

BILAG 11. REGISTRERINGSSKEMA FOR PSP-SAGER TIL OPERATIVGRUPPEMØDET, AMAGER OG ESBJERG

Navn	Alder Køn Status	Dato Hvem har rejst pro- blemet	Nærmere beskrivelse af pro- blemstilling	Eventuelle tidligere indsæt- ser	Hvem-gør- hvad-aftaler og opfølgning samt ansvarlige, her- under gerne dato	Fremhæves specielle pro- blemer

LITTERATUR

- Dahler-Larsen, P. (2003): "Opskrift på virkningsevaluering." I: Dahler-Larsen, P. & H.K. Krogstrup (red.), *Nye veje i Evaluering*. København: Forlaget Systime Academic.
- Folketingets Ombudsmand vedr. j. nr. 2006-945-0606. Justitsministeriet.
- Guba E.G. & Y.S. Lincoln (1989): *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Justitsministeriet (2005): *Kriminel karriere og tilbagefald til ny kriminalitet blandt psykisk syge lovovertrædere*. København: Rapport fra Justitsministeriets Forskningsenhed, 2005.
- Justitsministeriet (2005): *Kriminalitetsudviklingen blandt psykisk syge lovovertrædere*. København: Rapport fra Justitsministeriets Forskningsenhed, 2005.
- Kongsrud, L., D. Sestoft & M. Rasmussen (2008): *PSP-samarbejdet i Frederiksberg Kommune. Politi – Socialforvaltning – Psykiatri – et sektorsamarbejde*. Frederiksberg: Frederiksberg Kommune.
- Kusek, J.Z. & R. Rist (2004): *Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington DC: The World Bank.
- Lov om ændring af retsplejeloven, Lov nr. 114, 16. februar 2009: Udveksling af oplysninger som led i politiets samarbejde med de sociale myndigheder og psykiatrien.
- Rieper, O. (2004) (red.): *Håndbog i evaluering*. København: AKF Forlaget.

- Rigspolitiet (2007): *Politiets anvendelse af skydevåben – en tværfaglig analyse af perioden 2002-2006*. København: Politiets Videnscenter.
- Socialministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Justitsministeriet (2006): *Psyisk sygdom og kriminalitet*. København: Socialministeriet.
- Sundhedsstyrelsen (2007): *Beretning vedr. undersøgelsen af psykisk syges kriminelle forløb i det psykiatriske system*. København: Sundhedsstyrelsen.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2010

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 10:01 Henriksen, A.C.: *Coaching af sygedagpengemodtagere. En pilotundersøgelse med eksperimentelt design.* 69 sider. ISBN: 978-87-7487-961-9. Kr. 70,00.
- 10:02 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H. & Jensen, V.M.: *Introduktion til dialogprojektet. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 1.* 97 sider. ISBN: 978-87-7487-962-6. Kr. 100,00.
- 10:03 Christensen, E.: *Grønlandske børn i Danmark.* 87 sider. ISBN: 978-87-7487-963-3. Kr. 90,00.
- 10:04 Henriksen, A.C.: *Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.* 132 sider. ISBN: 978-87-7487-964-0. Kr. 130,00.
- 10:05 Gensby, U. & Thuesen, F.: *På vej mod job efter en arbejdsskade. En evaluering af arbejdsskadestyrelsens Fastholdelsescenter.* 128 sider. ISBN: 978-87-7487-965-7. Kr. 120,00.
- 10:06 Egelund, T., Jakobsen, T.B., Hammen, I., Olsson, M. & Høst, A.: *Sammenbrud i anbringelser af unge. Erfaringer, forklaringer og årsagerne bag.* 376 sider. ISBN: 978-87-7487-966-4. Kr. 375,00.

- 10:07 Bach H.B. & Henriksen A.C.: *Gravides sygefravær*. 126 sider. ISBN: 978-87-7487-967-1. Kr. 130,00.
- 10:08 Bach H.B.: *Gravid og Fængselsbetjent*. 36 sider. ISBN: 978-87-7487-968-8. Netpublikation.
- 10:09 Madsen, M.B, Holt, H., Jonassen, A.B. & Schademan, H.K.: *Kvinder og mænd i den offentlige sektor. Karrieremonstre, lederønsker og ledermuligheder*. 274 sider. ISBN: 978-87-7487-969-5. Kr. 270,00.
- 10:10 Larsen, M.: *Lønforskelle mellem kvinder og mænd i 2007. Analyser for lønkommissionen*. 86 sider. ISBN: 978-87-7487-970-1. Kr. 90,00.
- 10:11 Thuesen, F.: *Ledelsen og motivation i den offentlige sektor. Et litteraturstudium*. 100 sider. ISBN: 978-87-7487-971-8. Kr. 100,00.
- 10:12 Deding, M. & Holt, H. (red.): *Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd? En antologi om ligeløn i Danmark*. 246 sider. ISBN: 978-87-7487-972-5. Kr. 250,00.
- 10:13 Knudsen, L. & Nielsen, V.L.: *Effekten af kommunernes forebyggende foranstaltninger for unge. Forebyggende foranstaltninger i eget miljø sammenlignet med anbringelse uden for hjemmet*. 152 sider. ISBN: 978-87-7487-973-2. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 10:15 Christensen, G., Mikkelsen, M.F., Pedersen, K.B. & Amilon, A.: *Boligsociale indsatser og buslejestøtte. Kortlægning og programevaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje*. 164 sider. ISBN: 978-87-7487-977-0. Vejledende pris 160,00 kr.
- 10:16 Bengtsson, S., Mateu, N.C. & Høst, A.: *Blinde børn – integration eller isolation? Blinde børns trivsel og vilkår i hjemmet, fritiden og skolen*. 136 sider. ISBN: 978-87-7487-978-7. Vejledende pris 140,00 kr.
- 10:17 Bengtsson, S., Mateu, N.C. & Høst, A.: *Blinde og stærkt svagsynede. Barrierer for samfundsdeltagelse*. 122 sider. ISBN: 978-87-7487-979-4. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 10:18 Ellerbæk, L.S. & Thuesen, F.: *Projekt arbejdsplads for højtuddannede. Følgforskning for Region Midtjylland*. 99 sider. ISBN: 978-87-7487-980-0. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 10:19 Jakobsen, V. & Ellerbæk, L.S.: *Løn- og arbejdsforhold for kvinder og mænd i kokkefaget*. 71 sider. ISBN: 978-87-7487-981-7. Netpublikation.
- 10:20 Ottesen, M.H., Andersen, D., Nielsen, L.P., Lausten, M. & Stage, S.: *Børn og unge i Danmark. Velfærd og Trivsel 2010*. 155 sider. ISBN: 978-87-7487-982-4. Vejledende pris: 260,00 kr.

- 10:21 Kofod, J.E., Benwell, A.F., Kjær, A.A.: *Hjemvendte soldater. En interviewundersøgelse*. 76 sider. ISBN: 978-87-7487-983-1. Netpublikation.
- 10:22 Lausten, M, Mølholt, A.-K., Hansen, H., Heiner Schmidt, L. & Aaquist, M.: *Forebyggende foranstaltninger 0-4 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 2*. 184 sider. ISBN: 978-87-7487-984-8. Vejledende pris: 195,00 kr.
- 10:23 Christensen, E., Lindstrøm, M. & Mølholt, A.-K.: *Efterværn for voldsudsatte kvinder. Krisecentrenes støtte og hjælp til kvinder, som flytter fra centrene*. 95 sider. ISBN: 978-87-7487-985-5. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 10:24 Jensen, V.M. & Nielsen, L.P.: *Vejle til ungdomsuddannelse 1. Statistiske analyser af folkeskolens betydning for unges påbegyndelse og gennemførelse af en ungdomsuddannelse*. 211 sider. ISBN: 978-87-7487-986-2. Netpublikation.
- 10:25 Espersen, L.D.: *Bekymrende identiteter. Ph.d.-afhandling*. 260 sider. ISBN: 978-87-7487-987-9. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 10:26 Høgelund, J., Tørslev, M.K. & Weibel, K.: *Sygemeldte og førtidspensionister med handicap. Jobcentermedarbejderes perspektiver på jobcentrenes indsats*. 101 sider. ISBN: 978-87-7487-986-6. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 10:27 Lyk-Jensen, S.V., Jacobsen, J. & Heidemann, J.: *Soldater – før, under og efter udsendelse. Et litteraturstudie*. 92 sider. ISBN: 978-87-7487-989-3. Netpublikation.
- 10:28 Thuesen, F., Holt, H., Jensen, S. & Brink Thomsen, L.: *Virksomheders sociale engagement*. 172 sider. ISBN: 978-87-7487-990-9. Vejledende pris: 170,00 kr.
- 10:29 Jakobsen, V. & Liversage, A.: *Køn og etnicitet i uddannelsessystemet. Litteraturstudier og registerdata*. 175 sider. ISBN: 978-87-7487-991-6. Vejledende pris: 176,00 kr.
- 10:30 Christoffersen, M.N.: *Børnemishandling i hjemmet*. 120 sider. ISBN: 978-87-7487-992-3. Netpublikation.
- 10:31 Jakobsen, T.B., Hammen, I. & Steen, L.: *Efterværn – støtte til tidligere anbragte unge*. 94 sider. ISBN: 978-87-7487-993-0. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 10:32 Korzen, S., Fisker, L. & Oldrup, H.: *Vold mod børn og unge i Danmark. En spørgeskemaundersøgelse blandt 8.-klasses-elever*. 127 sider. ISBN: 978-87-7487-994-7. Netpublikation.

- 10:33 Mateu, N.C.: *Hjælpeplanen for spilleafhængige. Kortlægning af telefonsamtaler i Danmark og Norge i perioden 2008-2009*. 50 sider. ISBN: 978-87-7487-995-4. Netpublikation.
- 10:34 Egelund, T., Jakobsen, T.B. & Steen, L.: *"Det er jo min familie!" Beretninger fra børn og unge i slægtspleje*. 126 sider. ISBN: 978-87-7487-996-1. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 10:35 Christensen, E.: *Alkoholproblemer og partnervold*. 48 sider. ISBN: 978-87-7487-997-8. Vejledende pris: 50,00 kr.
- 11:01 Liversage, A., Jakobsen, V. & Rode Hansen, I.: *"Det var ikke nemt, men jeg klarede det!" Interviewundersøgelse med etniske minoritetskvinder om uddannelse*. 156 sider. ISBN: 978-87-7119-000-7. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 11:02 Filges, T. & Holt, H.: *AC-arbejdskraft i den vestlige del af Region Midtjylland. Muligheder og barrierer*. 96 sider. ISBN: 978-87-7119-001-4. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:03 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H., Heiner Schmidt, L. & Aaquist, M.: *Forebyggende foranstaltninger 5-9 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 3*. 184 sider. ISBN: 978-87-7119-002-1. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 11:04 Jacobsen, J. & Lindstrøm, M.: *Lokal integration af førtidspensionister*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-003-8. Vejledende pris: 110 kr.
- 11:05 Deding, M. (red.): *Forskning om tvang i misbrugsbehandling. En kortlægning foretaget af SFI Campbell*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-004-5. Netpublikation.
- 11:06 Oldrup, H., Lindstrøm, M. & Korzen, S.: *Vold mod førskolebørn. Praksis og barrierer for opsporing og underretning*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-005-2. Netpublikation.
- 11:07 Christensen, E.: *Væk fra Grønland. Udsatte grønlandere, der er flyttet til Danmark med deres børn*. 88 sider. ISBN: 978-87-7119-006-9. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:08 Thomsen, L.B. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2010*. 140 sider. ISBN: 978-87-7119-007-6. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 11:09 Bengtsson, S., Hansen, H. & Røgeskov, M.: *Børn med en funktionsnedsættelse og deres familier. Den første kortlægning i Norden*. 108 sider. ISBN: 978-87-7119-008-3. Vejledende pris: 110,00 kr.

- 11:10 Vitus, K. & Kjær, A.A.: *PSP-samarbejdet. En kortlægning af PSP-Frederiksberg, Odense, Amager og Eshbjerg*. 201 sider. ISBN: 978-87-7119-009-0. Netpublikation.

PSP-SAMARBEJDET

EN KORTLÆGNING AF PSP-FREDERIKSBERG, ODENSE, AMAGER OG ESBJERG

PSP-samarbejdet – det tværsektorielle samarbejde mellem politi, socialforvaltning og psykiatri – begyndte på Frederiksberg i 2004 og blev i 2009 indført ved lov i hele landet.

Denne rapport kortlægger koncept, proces, praksis og erfaringer fra PSP-Frederiksberg, Odense, Amager og Esbjerg og kommer på denne baggrund med en række anbefalinger. Del 1 samler og formidler erfaringerne fra Frederiksberg, mens del 2 med eksempel i PSP-Odense, Amager og Esbjerg undersøger, hvordan man etablerer de nye samarbejder efter lovgivningen.

Blandt konklusionerne er, at PSP-samarbejdet rent faktisk synliggør udsatte borgergrupper og medvirker til forebyggelse af social deroute og kriminalitet. Samtidig giver praktiseringen af tavshedspligt – trods lovhjemmel til udveksling af oplysninger – anledning til diskussion hos myndighedsaktørerne, med fokus på borgeretik.

Anbefalingerne lyder bl.a., at man bør tilpasse samarbejdet til lokale forhold, undgå unødvendige bureaukratiske arbejdsgange, holde et konstant fokus på borgeretik samt sørge for at involvere de enkelte myndigheders "frontlinje", dvs. de personer, der i praksis har kontakt med udsatte borgere.

Rapporten er bestilt og finansieret af Socialministeriet.