

Ankestyrelsens undersøgelse af

# Kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere

December 2016



Ankestyrelsen



## INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
<b>Forord</b>	<b>1</b>
<b>1 Sammenfatning</b>	<b>2</b>
<b>2 Hvem er målgruppen for handleplaner efter servicelovens § 141</b>	<b>6</b>
2.1 Hvilke hjemløse borgere får typisk en handleplan	8
<b>3 Hvordan arbejder kommunen med at tilbyde og udarbejde handleplanerne</b>	<b>10</b>
3.1 Arbejdsgang i kommunen	10
3.2 Inddragelse af borger	14
<b>4 Formulering af mål i handleplaner</b>	<b>18</b>
4.1 Fokus på bolig	18
4.2 Ventetid på bolig har konsekvenser for øvrige indsatser	21
<b>5 Handleplaners aktualitet</b>	<b>22</b>
5.1 Praksis for opdatering af handleplaner	22
5.2 Anvendelsen af handleplaner har betydning for hvordan og hvor ofte de opdateres	26
<b>6 Handleplanen som koordinerende redskab</b>	<b>29</b>
6.1 Oplysningsgrundlag	29
6.2 Handleplanerne afspejler ikke alle relevante indsatser	31
6.3 Handleplanerne er socialforvaltningens redskab	32
<b>7 Forskellige planer med forskellige formål</b>	<b>35</b>
7.1 Udredning i socialforvaltningen og § 141 handleplaner	36
7.2 Opholdsplaner og § 141 handleplaner	37
7.3 Kommunerne efterspørger ét samlet samarbejdsredskab	39
<b>8 Øvrigt samarbejde omkring målgruppen</b>	<b>41</b>
8.1 Samarbejde mellem socialforvaltning og jobcenter	41
8.2 Samarbejde mellem socialforvaltning og misbrugsbehandlingscenter	42
<b>9 Metode</b>	<b>44</b>
9.1 Indledende afdækning af området	44
9.2 Sagsgennemgang	44
9.3 Landsdækkende spørgeskema	46
9.4 Gruppeinterview	47
Bilag 1 Sagsforløb	50

## Forord

Som følge af aftalen om udmøntning af satspuljemidler for 2016, blev der afsat midler til, at Ankestyrelsen skal gennemføre undersøgelser af kommunernes indsats over for hjemløse.

Denne undersøgelse indgår som den første af tre undersøgelser på hjemløseområdet og omhandler kommunernes anvendelse af handleplaner i indsatsen over for hjemløse borgere.

Efter servicelovens § 141 skal kommunen tilbyde at udarbejde en handleplan til borgere med alvorlige sociale problemer, som modtager en indsats af et vist omfang.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i Rigsrevisionens beretning om indsatsen overfor hjemløse fra august 2014. Rigsrevisionens beretning viser blandt andet, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad tilbyder hjemløse borgere handleplaner efter serviceloven og dermed ikke benytter det redskab, der har til formål at understøtte, at der er overblik over og sammenhæng i indsatsen i forhold til den enkelte hjemløse.

Årsagerne til den manglende anvendelse af handleplaner belyses i undersøgelsen og i forlængelse heraf undersøges, om handleplanerne tjener formålet om at sikre en koordineret og helhedsorienteret indsats for denne udsatte borgergruppe.

Undersøgelsen er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse og interview i fem udvalgte kommuner. Derudover indgår en sags gennemgang af 20 sager.

# 1 Sammenfatning

Ankestyrelsen har undersøgt, hvorfor kommunerne ikke i større omfang anvender handleplaner efter § 141 i serviceloven, og herunder om handleplanerne tjener formålet om at sikre en helhedsorienteret indsats til borgerne. Nedenfor præsenteres undersøgelsens hovedresultater og datagrundlaget.

## Hvem er i målgruppen for servicelovens § 141 handleplaner

Hjemløse borgere er en kompleks målgruppe, hvor mange har multiple problemstillinger og udfordringer, udover hjemløshed. Ankestyrelsens gennemgang af 20 sager om hjemløse borgere viser, at borgerne ofte har begrænsede ressourcer, og særligt misbrugsproblematikken er dominerende i flere sager. SFI's hjemløsetælling fra 2015 viser derudover, at hovedparten af hjemløse borgere er på overførselsindkomst, knap en fjerdedel har en fysisk sygdom, knap halvdelen har en psykisk sygdom og 65 procent har et misbrug af alkohol og/eller stoffer.

På baggrund af målgruppens kompleksitet og tyngde har borgerne ofte igangværende indsatser i flere af kommunens forvaltninger – og ofte simultant. Kommunerne har derfor behov for at koordinere en sammenhængende indsats for borgerne, hvilket en handleplan efter servicelovens § 141 kan være et redskab til.

Formålet med en handleplan er at anskueliggøre målet med den bevilligede indsats for borgeren samt at sikre, at indsatsen er sammenhængende og helhedsorienteret.

Kommunen er forpligtet til at tilbyde § 141 handleplaner efter serviceloven til borgere med alvorlige sociale problemer der ikke, eller kun med betydelig støtte, kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder, jf. servicelovens § 141, stk. 2, nr. 2. Handleplanen skal angive følgende:

- 1) Formålet med indsatsen
- 2) Hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet
- 3) Den forventede varighed af indsatsen
- 4) Andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler mv.

Der er ikke nogle lovmæssige krav til udformningen af handleplanerne. Kommunerne fastlægger derfor selv formen på handleplanerne samt rammerne for udarbejdelsen og anvendelsen af dem. Kommunerne er dog, når de udfærdiger handleplanen, forpligtet til at indhente alle relevante oplysninger der kan føre til en helhedsorienteret plan.

Undersøgelsen viser, at det typisk er hjemløse borgere, som opholder sig på forsorgshjem efter servicelovens § 110, som får tilbudt en handleplan. Det skyldes, at kommunens socialforvaltning automatisk bliver orienteret om borgerens hjemløshed via

borgerens indskrivning på boformen, mens forvaltningen ikke har samme kendskab til den øvrige del af målgruppen.

### **Hvordan arbejder kommunen med at tilbyde og udarbejde handleplanerne**

Undersøgelsens samlede resultater peger på, at kommunerne har meget forskellig praksis for arbejdet med handleplaner. Dette kommer til udtryk både i forhold til, hvem der udarbejder dem, hvornår de typisk bliver udarbejdet og hvilke oplysninger de indeholder.

Langt størstedelen af kommunerne tilbyder borgerne en handleplan ved et fysisk møde, og flertallet af kommunerne der har besvaret spørgeskemaundersøgelsen oplever ikke at have vanskeligheder ved at motivere borgeren til at få en handleplan. Dette til trods for, at flere af de deltagende interviewkommuner giver udtryk for at have mange borgere, som ikke er interesserede i kommunens tilbud om at få udarbejdet en handleplan.

I hovedparten af kommunerne er det borgerens sagsbehandler, som udarbejder handleplanerne. Tidspunktet for udarbejdelsen varierer og afhænger af, hvornår kommunen bliver bekendt med en borgers sociale problemstillinger. Knap tre fjerdele af kommunerne udarbejder handleplanen efter, at borgeren er blevet udredt i kommunen. Flertallet af kommunerne angiver, at de ofte anvender handleplanen i deres sagsbehandling, og de fleste bruger mellem 1-5 timer på selve udarbejdelsen.

Størstedelen af kommunerne vurderer, at handleplanen kan anvendes som et koordinerende værktøj i indsatsen. Ankestyrelsens undersøgelse viser dog, at handleplanerne ikke altid anvendes som et aktivt styringsredskab i sagsbehandlingen og dermed ikke tjener sit formål. Det kan skyldes flere forskellige forhold, som vil blive udfoldet i de følgende afsnit.

### **Udfordringer med at formulere relevante mål**

En af forudsætningerne for, at handleplanerne kan udgøre et aktivt styringsredskab er, at de indeholder nogle konkrete, målbare og relevante mål for indsatsen. Interviewkommunerne peger på, at mange handleplaner ofte er kendetegnet ved at indeholde ukonkrete og ensidige mål, som primært koncentrerer sig om borgernes boligproblematik, hvorved der ikke tages stilling til de eventuelle sociale problemstillinger, som har medført, at borgerne ikke har egen bolig eller ikke kan opholde sig i denne. Resultaterne fra undersøgelsen peger i forlængelse heraf på, at det store fokus på borgernes boligproblematik i handleplanerne skyldes, at der ifølge kommunerne mangler relevante boligtilbud til målgruppen.

### **Handleplaners aktualitet**

En anden forudsætning for, at handleplanerne kan udgøre et aktivt styringsredskab, er, at disse er aktuelle og afspejler borgerens aktuelle situation, igangværende indsatser og samarbejdsparter i denne forbindelse. Undersøgelsen viser imidlertid, at handleplanerne i flere tilfælde ikke er aktuelle og opdaterede. Omkring en tredjedel af kommunerne vurderer, at handleplanerne kun i mindre grad bliver opdaterede i forhold til borgerens

indsatser og indeholder aktuelle oplysninger om samarbejdsparter i sagen. Der er meget stor forskel på, hvordan kommunerne arbejder med at opdatere handleplanerne. Nogle kommuner peger på, at det kan være et stort arbejde at ajourføre handleplanen dels fordi der ofte sker ændringer i borgerens liv og dels fordi der ofte foretages ændringer i de øvrige indsatser og planer. En interviewkommune uddyber, at der bliver dobbeltregistrering af oplysninger, fordi de i forvejen opdaterer eventuelle justeringer i indsatsen i journalen.

### **Handleplaner som koordinerende redskab**

Hvis handleplanerne skal kunne skabe et overblik over en borgers sagsforløb og kunne koordinere en sammenhængende indsats, er det nødvendigt, at de indeholder oplysninger om borgerens samlede forhold og indsatser på tværs af offentlige instanser. Undersøgelsen viser, at der er varierende praksis for hvilke oplysninger, der indhentes i forbindelse med udarbejdelsen af handleplaner. Undersøgelsens resultater peger på, at handleplanerne oftest tager afsæt i de forhold og indsatser, som er bevilliget af kommunens socialforvaltning og tilsvarende ofte ikke indeholder oplysninger om forhold og indsatser i beskæftigelsesforvaltningen eller forhold og indsatser, som varetages af misbrugsbehandlingscenteret. Hertil kommer, at det ofte kun er socialforvaltningen, som har adgang til handleplanen, mens de øvrige instanser i vid udstrækning er afhængige af at få denne tilsendt, hvis de ønsker at bruge den i deres arbejde med borgeren.

### **Forskellige planer med forskellige formål**

Undersøgelsen viser også, at handleplanen blot udgør én ud af mange planer i hjemløse borgers sagsforløb. Hjemløse borgere får typisk udarbejdet en plan i hver af de offentlige instanser, hvor de har en igangværende indsats. En hjemløs borger har derfor typisk en opholdsplan fra forsorgshjem, en behandlingsplan fra misbrugsbehandling og en jobplan fra jobcenter, udover en eventuel § 141 handleplan fra socialforvaltningen. Undersøgelsen viser, at udredning i kommunen, opholdsplaner og § 141 handleplaner ofte indeholder de samme oplysninger. Undersøgelsen viser dog samtidig, at de respektive planer tjener vidt forskellige formål og således ikke kan erstatte hinanden. Undersøgelsens resultater peger endvidere på, at der generelt efterspørges én samlet plan, der har til formål at skabe overblik over og ikke mindst koordinere de forskellige indsatser.

### **Øvrigt samarbejde omkring målgruppen**

Endeligt viser undersøgelsen, at kommunerne har en række udfordringer knyttet til det tværfaglige samarbejde og koordineringen af en sammenhængende indsats, som går udover det konkrete samarbejde omkring handleplanerne. Undersøgelsens samlede resultater peger på, at det generelle tværfaglige samarbejde er udfordret af, at forvaltningernes arbejde tager afsæt i forskellige lovgivninger, som har forskelligt sigte med deres indsatser, hvilke ikke altid er forenelige i tilrettelæggelsen af en sammenhængende indsats for målgruppen.



## Undersøgelsens datagrundlag

Undersøgelsen er baseret på data fra en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, interview i fem kommuner og en gennemgang af 20 sager om hjemløse borgere.

### Sagsgennemgang

Ankestyrelsen har gennemgået 20 sager om hjemløse borgere. 11 sager hvor der foreligger en § 141 handleplan og ni sager, hvor der ikke foreligger en handleplan. Ti kommuner har bidraget med to sager hver.

I gennemgangen af sagerne har Ankestyrelsen set på, hvilke indsatser borgerne har modtaget og på de indsatsplaner, der foreligger i sagen. Undersøgelsen omfatter ikke en materiel vurdering af konkrete afgørelser.

Et ekspertpanel bestående af repræsentanter fra SAND, SBH, Socialstyrelsen og to kommuner har været med til at kvalificere resultaterne fra sagsgennemgangen.

### Spørgeskemaundersøgelse

Spørgeskemaundersøgelsen er sendt til kommunernes socialforvaltninger i juni 2016. 95 kommuner har besvaret undersøgelsen.

Temaerne i spørgeskemaet er:

- Tilbud om og udarbejdelse af handleplaner
- Indhold og anvendelse af handleplaner
- Tværgående samarbejde
- Støttemuligheder til målgruppen

### Interviews

Der er i efteråret 2016 foretaget interview i fem kommuner med henblik på at få uddybet og nuanceret spørgeskemaundersøgelsens resultater.

Interviewkommunerne er udvalgt på baggrund af deres høje andel af hjemløse borgere. Ved interviewene deltog repræsentanter fra socialforvaltningen, beskæftigelsesforvaltningen, forsorgshjem og misbrugsbehandling. Der er både tale om repræsentanter fra kommunale og selvejede forsorgshjem og misbrugsbehandlingstilbud.

Temaerne i interviewene er:

- Erfaringer med at koordinere en tværgående indsats til hjemløse borgere
- Arbejdet med handleplaner

For en uddybning af metode og datakilder henvises til kapitel 9.

## 2 Hvem er målgruppen for handleplaner efter servicelovens § 141

Kommunerne har efter § 81 i serviceloven pligt til at tilbyde en særlig indsats til voksne med sociale problemer, heriblandt borgere som lever i hjemløshed. Formålet med indsatsen er dels at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres, og dels at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse. Indsatsen skal være helhedsorienteret og indeholde støtteforanstaltninger tilpasset til den enkelte borgers særlige behov.

### Definition af hjemløshed

Som hjemløse regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos familie, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat.

Derudover anvendes betegnelsen 'funktionelt hjemløse', om personer, der har en bolig, men som ikke magter at benytte den og derfor i kortere eller længere perioder overnatter på gaden, forsorgshjem, natvarmestuer eller hos venner. Borgerne vil typisk have de samme komplekse problemstillinger som øvrige hjemløse. I de perioder, hvor de ikke opholder sig i boligen, vil de tælle med i opgørelser af hjemløshed.

Kilde: SFI 'HJEMLØSHED I DANMARK 2015. NATIONAL KORTLÆGNING'

Som et led i SFI's nationale kortlægning af hjemløshed i Danmark, der senest fandt sted i 2015, indsamles der blandt andet viden om forhold om forsørgelsesgrundlag, fysisk og psykisk sygdom og misbrug blandt hjemløse borgere<sup>1</sup>. Kortlægningen viser, at:

- Hovedparten af hjemløse borgere, 70 procent, modtager kontanthjælp, tre procent modtager dagpenge og 12 procent modtager førtidspension
- Omkring en fjerdedel, 23 procent, af hjemløse borgere har en fysisk sygdom
- Knap halvdelen, 49 procent, af hjemløse borgere har en psykisk sygdom
- 65 procent af hjemløse borgere har et misbrug af alkohol og/eller stoffer
- Omkring en tredjedel, 32 procent, har både en psykisk sygdom og et misbrug.

<sup>1</sup> SFI 'HJEMLØSHED I DANMARK 2015. NATIONAL KORTLÆGNING'



Ankestyrelsens sagsgennemgang viser, at borgerne ofte har begrænsede ressourcer, og særligt misbrugsproblematikken er dominerende i flere sager. Nedenfor er beskrivelser af to forskellige eksempler på hjemløse borgeres problemstillinger fra sagsgennemgangen.

#### **Hjemløs mand med stofmisbrug**

Der er tale om en 32 årig hjemløs borger med et mangeårigt stofmisbrug, som inden for de seneste år også har udviklet et stigende alkoholmisbrug. Han har været i et udredningsforløb i psykiatrien, som har vist, at han besidder ringe intellektuelle ressourcer og har en personlighedsforstyrrelse, der dog ikke vurderes at kræve psykiatrisk behandling. Borgeren har haft sin egen bolig, siden han var 17 år gammel, men har meget svært ved at opholde sig i boligen og opholder sig derfor meget på forsorgshjem. Han har modtaget førtidspension siden 2004.

#### **Hjemløs mand med alkoholmisbrug**

Sagen handler om en 45 årig mand, som er på kontanthjælp. Han er født og opvokset i Grønland. Hans opvækst har været præget af hans mors alkoholmisbrug, som har betydet, at han blev anbragt i plejefamilie og på institution af flere omgange. Han har gennemført 9. klasse i Grønland og har en afbrudt kokkeuddannelse. Han flytter til Danmark med sin daværende kæreste. Hun bryder dog med ham på grund af hans stigende alkoholforbrug. Han bliver kort efter bruddet hjemløs og får et massivt alkoholmisbrug. I tre år har borgeren ikke noget fast sted at bo, men bor på gaden og hos forskellige venner. Han bliver i 2010 indskrevet på forsorgshjem for første gang og flytter efterfølgende ind og ud af forskellige forsorgshjem ad flere omgange. Borgeren har siden 2013 været indskrevet til afrusning på forsorgshjem i alt 11 gange.

Hjemløshed er således ofte forbundet med en række andre sociale problemer hos borgeren. Kommunens indsats vil derfor i mange tilfælde være flerstrengt, og der kan være behov for at koordinere forskellige støtteforanstaltninger til at afhjælpe borgerens sammensatte behov og udfordringer. Der kan yderligere være behov for at koordinere med indsatser i andre forvaltninger i kommunen, særligt jobcentret eller behandlingstilbud/misbrugscenter. En handleplan efter servicelovens § 141 kan være et redskab til at koordinere på tværs af indsatser.

Formålet med en handleplan er at anskueliggøre målet med den bevilligede indsats for borgeren samt at sikre, at indsatsen er sammenhængende og helhedsorienteret.

Kommunen er forpligtet til at tilbyde en handleplan til borgere med alvorlige sociale problemer der ikke, eller kun med betydelig støtte, kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige

udviklingsmuligheder, jf. servicelovens § 141, stk. 2, nr. 2. Såfremt borgeren takker ja til tilbuddet om en handleplan skal den angive følgende:

- 1) Formålet med indsatsen
- 2) Hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet
- 3) Den forventede varighed af indsatsen
- 4) Andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler mv.

Formålet med handleplanen er at udgøre et aktuelt og opdateret redskab til at koordinere en sammenhængende indsats. I forbindelse med kommunens løbende opfølgning med indsatsen er det derfor hensigtsmæssigt, at handleplanen justeres, hvis der sker væsentlige ændringer i indsatsen, og hvis borgeren fortsat ønsker en handleplan. På den måde afspejler handleplanen altid den aktuelle indsats, som borgeren modtager.

Der er ikke nogle lovmæssige krav til udformningen af handleplanerne. Kommunerne fastlægger derfor selv formen på handleplanerne samt rammerne for udarbejdelsen og anvendelsen af dem. Kommunerne er dog, når de udfærdiger handleplanen, forpligtede til at indhente alle relevante oplysninger der kan føre til en helhedsorienteret plan.

## 2.1 Hvilke hjemløse borgere får typisk en handleplan

Borgerens tilknytning til forsorgshjem har stor betydning for, om borgeren får tilbudt en handleplan efter servicelovens § 141. 62 procent af kommunerne i undersøgelsen angiver, at de typisk tilbyder en handleplan, når borgeren har tilknytning til et forsorgshjem eller et krisecenter. 37 procent af kommunerne tilbyder også en handleplan til hjemløse borgere, som ikke opholder sig på et forsorgshjem eller et krisecenter. Se tabel 2.1.

**Tabel 2.1** Hvilke hjemløse borgere i kommunen tilbydes typisk en § 141 handleplan?

	Antal	Procent
Hjemløse borgere der opholder sig på forsorgshjem eller krisecenter	59	62
Hjemløse borgere der ikke opholder sig på forsorgshjem eller krisecenter	1	1
Både hjemløse borgere med ophold på forsorgshjem eller krisecenter og hjemløse borgere der ikke opholder sig på disse	35	37
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra 95 kommuner. Der er spurgt ind til både forsorgshjem og krisecentre da målgruppen af hjemløse borgere opholder sig begge steder.

Kommunerne peger i spørgeskemaundersøgelsen på, at hovedårsagen til, at det primært er denne gruppe af borgere der får tilbudt en handleplan er, at kommunen ikke bliver orienteret om de hjemløse borgere, som ikke har ophold på forsorgshjem. Desuden peger flere kommuner på, at borgere med kortvarige ophold på forsorgshjem ikke når at få udarbejdet en handleplan, før de bliver udskrevet. Endelig uddyber nogle kommuner, at der er en gruppe af hjemløse borgere, der ikke ønsker et samarbejde med kommunen og dermed heller ikke ønsker en handleplan.

I Hvidovre kommune fortæller medarbejdere fra kommunen, at borgerens første kontakt til kommunen typisk vil være igennem jobcentret. Hvis borgeren alene henvender sig for at søge om kontanthjælp og ikke derudover har kontakt til herberg eller forsorgshjem, så vil kommunen typisk ikke oprette en sag i socialforvaltningen. I Glostrup Kommune beskriver en ansat i beskæftigelsesforvaltningen udfordringen om, at han er den eneste kontakt, borgerne har til kommunen:

*'Jeg har faktisk borgere, som ikke har ophold på forsorgshjem eller noget, men som er hjemløse i kommunen og ikke har noget gennem social service, jo en har misbrugsbehandling, men ellers ikke. Jeg er den eneste kontakt. Vi har jo virkelig nogle eksistenser, som er meget svært tilgængelige, og hvor man må famle lidt, og så er det meget den personlige kontakt med os som sagsbehandlere, der er afgørende. (...)Men der ligger ikke nogen § 141 handleplan på noget som helst.'*

I Frederiksberg Kommune fortæller medarbejderne fra socialforvaltningen, at de oplever situationer, hvor en handleplan ikke altid er den bedste løsning for borgeren. Det kan eksempelvis være i de tilfælde, hvor det er nødvendigt med et længerevarende motivationsarbejde via gadeplansmedarbejderne i hjemløseenheden, før det overhovedet bliver overvejet, om der skal laves en handleplan. Derudover kan der være borgere, for hvem en handleplan vil være et symbol på endnu en plan og endnu et mål, som de får svært ved at imødekomme med deres begrænsede ressourcer.

*'Der er så mange planer. Hvorfor er denne her plan bedre end andre? Vi laver planer, og nogle gange er det rigtig godt, og andre gange er det bare en plan. Jeg tror, man bliver nødt til at sortere mere i det. For nogle borgere, så har de oplevet igennem et langt liv, at de har haft ti tusind målsætninger, og de har ikke levet op til en eneste en af dem. Og nu får de så tre nye mål, som de heller ikke kan leve op til.'*

## 3 Hvordan arbejder kommunen med at tilbyde og udarbejde handleplanerne

Kommunernes arbejde med handleplanen afspejler, at der er tale om en målgruppe med komplekse behov og forskelligartede sagsforløb. Det er typisk borgerens sagsbehandler i socialforvaltningen, som er ansvarlig for at udarbejde handleplanen. Der er variation kommunerne imellem i forhold til, hvornår i sagsforløbet handleplanen bliver tilbudt til borgeren. Som oftest sker det i forlængelse af udredningen, men det kan også være i forbindelse med borgerens indskrivning på et forsorgshjem eller i forbindelse med, at borgeren selv søger om støtte. Kommunerne oplever generelt ikke problemer ift. at motivere borgeren til at få udarbejdet en handleplan, men de oplever borgere, hvor kommunen ikke altid ser handleplanen som et oplagt redskab.

### 3.1 Arbejdsgang i kommunen

Undersøgelsen viser, at 63 procent af de adspurgte kommuner i spørgeskemaundersøgelsen har interne retningslinjer for arbejdet med handleplaner i forvaltningen, som går udover de lovkrav til handleplansarbejdet, der er beskrevet i serviceloven. Det er typisk borgerens sagsbehandler i socialforvaltningen, som har ansvaret for at udarbejde en handleplan. 89 procent af kommunerne oplyser således, at det er borgerens tilknyttede sagsbehandler, som udarbejder handleplanen. Heraf har sagsbehandleren i 18 procent af kommunerne også funktion af at være koordinerende sagsbehandler for borgeren. I seks procent af kommunerne er det en sagsbehandler fra et særligt handleplansteam, som er ansvarlig for udarbejdelse af handleplanen. Se tabel 3.1.

**Tabel 3.1** Hvem udarbejder § 141 handleplaner i kommunen?

	Antal	Procent
Borgerens normalvis tilknyttede sagsbehandler	67	71
Koordinerende sagsbehandler, jf. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats § 18a	2	2
Borgerens normalvis tilknyttede sagsbehandler der også har funktion af at være koordinerende sagsbehandler	17	18
Sagsbehandlere i et særligt handleplans team	6	6
Andre	3	3
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på 95 kommuners besvarelser. I forbindelse med validering af data er nogle svar i kategorien 'Andre' rykket til kategorien 'Borgerens normalvis tilknyttede sagsbehandler'.

Lidt over halvdelen af de adspurgte kommuner i spørgeskemaundersøgelsen oplyser, at de medarbejdere, der udarbejder handleplaner, har særlige kompetencer, som knytter sig til arbejdet med planerne. Medarbejderne har typisk modtaget kurser i at arbejde med handleplaner i forbindelse med voksenudredningsmetoden, eksterne handleplanskurser eller interne kurser i kommunen.

### Eksempel på handleplansmøde fra sagsgennemgangen

Sagen handler om en ung mand, som er flyttet på forsorgshjem, da han ikke føler sig tryk i sin egen bolig. Borgeren har et stofmisbrug og er indblandet i bandekriminalitet.

Borgerens sagsbehandler kontakter borgerens forsorgshjem med henblik på at planlægge et handleplansmøde. To uger efter afholdes handleplansmødet på forsorgshjemmet med deltagelse af borgeren, sagsbehandler og repræsentant fra forsorgshjem. På mødet tilbydes borgeren en handleplan, som han takker ja til. På mødet drøftes krav om egenbetaling for ophold på forsorgshjem og borgers boligsøgning. Borgeren fortæller på mødet, at han er skrevet op til en bolig i en række kommuner, men ikke hans nuværende bopælskommune, da han ikke længere føler sig tryk i sit nærmiljø.

Tre dage efter handleplansmøde udarbejder sagsbehandleren en handleplan, som beskriver formålet med borgerens midlertidige ophold på forsorgshjemmet. Handleplanen beskriver det overordnede formål, som er, at borgeren skal have et midlertidigt sted at opholde sig, indtil han kommer i egen bolig i en anden kommune væk fra det miljø, som borgeren oplever som truende. Derudover bliver sagsbehandleren enig med borgeren om at udarbejde nogle kortsigtede mål, som handler om at lave en opsparing til etablering i kommende bolig, at få betalt opskrivningsgebyr til boligselskab samt at få iværksat egenbetaling.

Kilde: Ankestyrelsens sagsgennemgang

### Tidspunkt for udarbejdelse af handleplanen

Der kan være stor forskel på, hvornår og hvordan kommunen får kontakt med en hjemløs borger, og det efterfølgende sagsforløb i kommunen kan derfor variere. Undersøgelsen viser, at der ikke er noget entydigt billede af, hvornår i sagsforløbet sagsbehandleren tilbyder og udarbejder en handleplan. Det typiske billede er, at handleplanen bliver udarbejdet i forbindelse med eller i forlængelse af udredningen af borgeren, 74 procent, eller når kommunen orienteres om, at borgeren er indskrevet på et forsorgshjem, 53 procent. 39 procent af kommunerne udarbejder en handleplan i forbindelse med, at borgeren søger om støtte, og 37 procent af kommunerne oplyser, at

de udarbejder en handleplan, når de bliver bekendt med borgerens sociale problemstillinger på anden vis end via indskrivning på forsorgshjem. Se tabel 3.2.

**Tabel 3.2** Hvornår i forløbet udarbejdes § 141 handleplanerne typisk?

	Antal	Procent
Når kommunen orienteres om, at borgeren er blevet indskrevet på et forsorgshjem	50	53
Når kommunen bliver bekendt med borgerens sociale problemstillinger på anden vis end via indskrivning på forsorgshjem	35	37
I forlængelse/forbindelse med borgerens udredning	70	74
Når borgeren selv anmoder om at få udarbejdet en § 141 handleplan	31	33
Når borgeren søger om støtte	37	39
Andet	8	8
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på 95 kommuners besvarelser. Kommunen har haft mulighed for at afgive mere end et svar, hvorfor procentsatserne ikke summerer til 100 procent.

Ovenstående tabel viser, at der er stor forskel på, hvornår kommunerne typisk udarbejder handleplanerne. I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne yderligere blevet spurgt ind til, hvorvidt de udarbejder handleplanen før eller efter udredningen. Her svarer 73 procent af kommunerne, at de udarbejder handleplanen efter udredningen, og de resterende 27 procent svarer, at de udarbejder handleplanen inden udredningen. Denne variation i arbejdsgang kan afspejle, at handleplanen i omfang og indhold ikke er ensartet på tværs af kommuner.

I Københavns Kommune har medarbejdere i både kommunens hjemløseenhed og i misbrugsbehandlingscenteret kompetence til at udarbejde handleplaner, og begge steder er praksis at handleplanerne tilbydes og udarbejdes før en eventuel VUM. Her forklarer en ansat i socialforvaltningens hjemløseenhed, at han altid udarbejder en handleplan før en eventuel udredning efter voksenuddredningsmetoden (VUM), fordi handleplanen fungerer som et overordnet koordinerende redskab, mens VUM kan indgå som et mål i handleplanen. I misbrugsbehandlingscenteret, som også er forankret i socialforvaltningen, udarbejdes handleplanen i forlængelse af behandlingsplanen. Der udarbejdes kun en VUM hvis borgeren skal visiteres til ydelser ud over misbrugsbehandlingen.

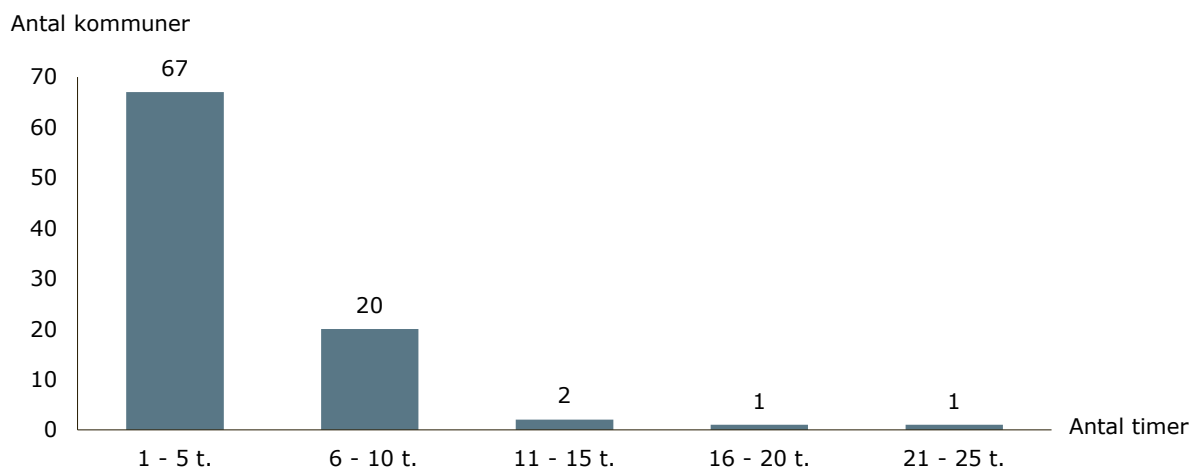
### Kommunernes ressourceforbrug

Kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen er blevet bedt om at estimere, hvor mange



timer sagsbehandleren i gennemsnit bruger på at udarbejde en handleplan, herunder tid brugt på mødeindkaldelse, samtale med borgeren og selve udarbejdelsen af handleplanen. 67 kommuner oplyser, at det gennemsnitlige ressourceforbrug per handleplan er mellem en og fem timer. 20 kommuner angiver, at de anvender mellem seks og ti timer på at udarbejde en handleplan. Enkelte kommuner bruger væsentlig længere tid på handleplansarbejdet, se figur 3.1.

**Figur 3.1** Hvor mange timer bruger sagsbehandlere i kommunen i gennemsnit på at udarbejde en § 141 handleplan?



Note: Tabellen er baseret på 91 kommuners besvarelser. I forbindelse med validering af data er fire besvarelser udgået af den samlede opgørelse. Kommunerne er blevet bedt om at estimere det antal timer de bruger på forberedelse, herunder mødeindkaldelse og samtale med borger samt den faktiske udarbejdelse af en ny § 141 handleplan. Bemærk: Revidering og opfølgning indgår ikke i opgørelsen.

Udover selve udarbejdelsen af handleplanen er det interessant at se på, hvor hyppigt sagsbehandleren anvender planen i den videre sagsbehandling. Her svarer 59 procent af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen, at de ofte anvender handleplanen, og 28 procent svarer, at de anvender handleplanen nogle gange. Ni procent af kommunerne anvender sjældent handleplanen, og tre procent svarer, at de slet ikke anvender planen. Se tabel 3.3.

**Tabel 3.3** Hvor hyppigt anvender sagsbehandleren borgerens § 141 handleplan i sagsbehandlingen?

	Antal	Procent
Ofte	56	59
Nogen gange	27	28
Sjældent	9	9
Handleplanen bliver ikke anvendt, efter den er blevet udarbejdet	3	3
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på 95 kommuners besvarelser.

Kommunerne uddyber, at handleplanen typisk anvendes i følgende situationer:

- Ved opstart og tilrettelæggelse af indsatsen
- Som dialogredskab mellem myndighed og udfører
- Ved opfølgning og justering af indsatsen.

### 3.2 Inddragelse af borger

Handleplanen skal så vidt muligt udarbejdes i samarbejde med borgeren og ud fra borgerens forudsætninger. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen tegner et tydeligt billede af, at kommunerne arbejder med at inddrage borgeren i handleplansarbejdet. 98 procent af kommunerne oplyser, at de i høj eller nogen grad inddrager borgeren i udarbejdelsen af § 141 handleplanen. Kun to procent af kommunerne svarer, at de i ringe grad eller slet ikke inddrager borgeren i handleplansarbejdet. Se tabel 3.4.

**Tabel 3.4** I hvilken grad bliver borgerne generelt inddraget i udarbejdelsen af § 141 handleplanerne i kommunen?

	Antal	Procent
I høj grad	81	85
I nogen grad	12	13
I mindre grad	1	1
Slet ikke	1	1
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på 95 kommuners besvarelser.

Kommunerne uddyber i besvarelsen af spørgeskemaet, at inddragelsen af borgerne som hovedregel foregår ved, at de holder møder med borgerne i forbindelse med udarbejdelsen af handleplanerne og inddrager dem i arbejdet med at formulere målene for indsatsen.

Sagsbehandleren tilbyder som oftest borgeren at få udarbejdet en handleplan ved et fysisk møde, 96 procent. Det kan foregå på kommunen eller eksempelvis på det herberg, hvor borgerne er indskrevet. 24 procent af kommunerne svarer, at de i nogle tilfælde tilbyder handleplanen ved en telefonisk kontakt med borgeren, og 11 procent af kommunerne oplyser, at de tilbyder handleplanen via digital post. Fem procent tilbyder handleplanen ved fysisk post til borgeren, og fem procent af kommunerne har i kategorien 'andet' angivet, at de eksempelvis kan tilbyde handleplanen via en medarbejder på det forsorgshjem, hvor borgeren opholder sig. Se tabel 3.5.

**Tabel 3.5** Hvordan tilbydes borgerne typisk at få udarbejdet en § 141 handleplan?

	Antal	Procent
Ved fysisk møde	91	96
Ved telefonisk samtale	23	24
Via digital post	10	11
Via fysisk post	5	5
Andet	5	5
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på 95 kommuners besvarelser. Det har været muligt for kommunerne at angive flere forhold, hvorfor procentsatsen ikke summerer til 100.

Et eksempel på, hvordan et sådant møde kan forløbe, ses i Frederiksberg Kommune. Her tager medarbejderne fra kommunens fremskudte sagsbehandlerteam<sup>2</sup> ud på det forsorgshjem, hvor borgeren er indskrevet, og afholder selve handleplansmødet. På disse møder deltager både borger, sagsbehandler og borgerens kontaktperson fra forsorgshjemmet. Inddragelse af borgerens kontaktperson fra forsorgshjemmet betyder, ifølge den fremskudte sagsbehandler, at borgerne er mere rolige og trygge til handleplansmødet, hvilket er et bedre udgangspunkt for opstarten af et samarbejde.

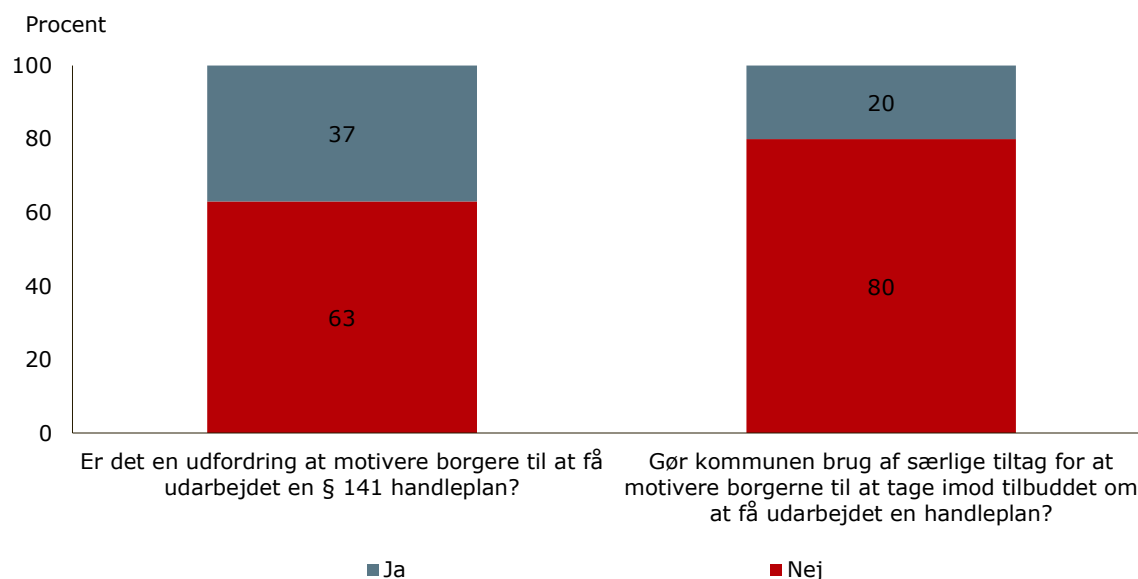
### Hvordan motiveres borgeren til handleplansarbejdet

Målgruppen af hjemløse borgere er kendetegnet ved kun at have en sporadisk kontakt med offentlige myndigheder. 63 procent af kommunerne i undersøgelsen svarer, at de ikke oplever udfordringer i forhold til at motivere borgeren til at få udarbejdet en

<sup>2</sup> Fremskudte sagsbehandlere er sagsbehandlere der enten en eller flere dage om ugen er placeret andre steder i forvaltningen, eksempelvis på forsorgshjem.

handleplan. 37 procent svarer omvendt, at de oplever udfordringer i denne sammenhæng. I forlængelse heraf oplyser 20 procent af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen, at de gør brug af særlige tiltag for at motivere borgeren til at få udarbejdet en handleplan. Se figur 3.2.

**Figur 3.2** Kommunernes arbejde med motivation af borgeren



Note: Figurerne er baseret på besvarelser fra 95 kommuner.

Kommunerne uddyber, at de eksempelvis arbejder med at motivere borgerne til at få udarbejdet en handleplan på følgende vis:

- Ved at have fremskudte sagsbehandlere, der foretager flere besøg på f.eks. forsorgshjemmene for at motivere borgeren
- Ved at vejlede borgeren om at handleplanen kan være en hjælp for borgeren til at opnå de ønskede mål
- Ved at sagsbehandleren gør meget ud af opbygningen af en relation til borgeren.

I spørgeskemaet peger flere kommuner på, at borgeren ikke ønsker en handleplan på trods af, at sagsbehandleren forsøger at motivere til, at den bliver udarbejdet. Det kan ifølge kommunerne handle om, at handleplanen blot opleves som endnu en plan for borgeren, som har svært ved at se formålet med denne. Det handler blandt andet om, at det kan være en udfordring at gøre handleplanerne nærværende for borgerne. Nogle borgere mangler herudover tillid til systemet, fordi de tidligere har følt sig svigtet og har derfor ikke lyst til, at der skrives en masse informationer ned om dem. En kommune skriver eksempelvis:

*'Det er som oftest meget socialt udsatte borgere, som har mange forskellige problemstillinger og ikke mindst erfaringer fra et langt liv i systemet. Så tilliden til kommunen og hensigten med en § 141 plan kræver høj grad af kommunikation og motivation, for at borgeren kan se et formål.'*

På tværs af interviewkommunerne giver medarbejderne også udtryk for, at der kan være forskellige grupper af hjemløse borgere, som ikke selv er interesseret i en handleplan. I Københavns Kommune, fremhæver medarbejderne, at det kan være svært at motivere borgere med et meget nedsat funktionsniveau samt borgere i misbrugsbehandling:

*'Det handler meget om borgerens funktionsniveau. Der er simpelthen bare nogle borgere, som har så lavt et funktionsniveau. Nogen der har det så dårligt, at det med en handleplan er alt for abstrakt. Det med at kunne definere sine egne mål, det kræver nogle ressourcer og et vist funktionsniveau.'*

*'Handleplanen kan være et fint redskab, men i nogle tilfælde så er der en god behandlingsplan i forvejen, og så er borgeren måske ikke interesseret i en til handleplan, for så foregår alt i behandlings regi. Så giver det måske ikke så meget mening for borgeren, at han skal have en til plan.'*

### **Eksempel på sag, hvor borger takker nej til en handleplan**

Sagen handler om en ung mand, som blev anbragt på institution som 15 årig grundet vold i hjemmet. Han har boet hos en ven i en længere periode, men har ellers boet på forskellige institutioner. I forbindelse med et besøg på borgerens aktuelle forsorgshjem kommer det frem, at borgeren har svært ved at indordne sig under rammerne på stedet. Sagsbehandleren forsøger at tilbyde borgeren en handleplan med mål, som knytter sig til borgerens boligsøgning, samarbejdet med forsorgshjemmet samt hans fremtidige jobsøgning.

Sagsbehandleren beskriver i sagen, at det på mødet er svært at trænge igennem til borgeren, og bemærker, at andre fagpersoner omkring borgeren har samme oplevelse. Sagsbehandleren oplever, at borgeren mangler selvindsigt og realitetssans.

Efter mødet fortæller borgeren, at han ikke ønsker en handleplan alligevel.

## 4 Formulering af mål i handleplaner

En del af formålet med en handleplan efter servicelovens § 141 er, at den skal fungere som et styringsværktøj for myndighederne i sager, hvor personer modtager omfattende indsatser på tværs af kommunen. Borgerne i målgruppen har betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller alvorlige sociale problemer, der medfører, at de har behov for betydelig støtte til at opholde sig i egen bolig eller til at forbedre deres personlige udviklingsmuligheder. Målgruppen for handleplanerne har således komplekse problemstillinger, hvoraf hjemløshed i mange tilfælde kun udgør én del af de samlede problematikker. Det er derfor hensigtsmæssigt, at både målsætninger og indsatser i handleplanerne tager højde for de samlede problemstillinger og forhold i borgerens liv, der er medvirkende til, at borgeren er hjemløs.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at størstedelen af kommunerne vurderer, at handleplaner i høj grad tager højde for de sociale problemer, der er medvirkende til, at borgerne ikke kan opholde sig i egen bolig. Interviewene med repræsentanter fra de fem kommuner peger omvendt på, at de målsætninger, der formuleres i handleplanerne kan være både ukonkrete og ensidige i deres fokus på hjemløshed. Interviewene peger desuden på, at beskrivelserne af, hvordan borgeren, kommunen og eventuelle tilbud skal arbejde med at nå målene, er vigtige for, at den samlede indsats lykkes.

### 4.1 Fokus på bolig

Kommunerne vurderer i spørgeskemaundersøgelsen, at handleplanen generelt tager højde for borgerens øvrige sociale problemer. Det fremgår af tabel 4.1, at 43 procent af kommunerne vurderer, at handleplaner i høj grad tager højde for de øvrige sociale problemstillinger i borgernes liv, der er medvirkende til, at borgeren er hjemløs. 42 procent af kommunerne vurderer, at handleplanerne i nogen grad tager højde for de øvrige problemstillinger, se nedenstående tabel.



**Tabel 4.1** Tager handleplanerne højde for de sociale problemstillinger, der har medført, at borgeren ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig?

	Antal	Procent
I høj grad	41	43
I nogen grad	40	42
I mindre grad	11	12
Slet ikke	3	3
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på 95 kommuners besvarelser.

Interviewene peger på, at medarbejdere i nogle af kommunerne har en anden opfattelse af de mål, der typisk udarbejdes i handleplanerne. De peger på, at målene oftest omhandler boligløshed, at der mangler fokus på de øvrige problemer i borgerens liv, og at målene er for overordnede og dermed svære at arbejde konkret med.

En repræsentant fra et forsorgshjem der ligger i Hvidovre Kommune oplever, at målene i handleplanerne typisk går på, at borgeren skal komme ud af sin hjemløshed, hvorved delmålet så bliver, at borgeren skal skrive sig op til en lejebolig. Hendes vurdering af de handleplaner, forsorgshjemmet ser, er, at der mangler delmål for målsætningen om, at borgeren skal lykkes med at komme i egen bolig, hun forklarer:

*'I forhold til at vi samarbejder med alle kommuner. Så ja, så står der altid, at mål nr. 1, det er bolig. Og det er jo klart. Det, jeg vil problematisere ved det, er, at der står aldrig rigtig beskrevet, hvad er så vejen derhen?'*

I Frederiksberg Kommune peger en medarbejder fra socialafdelingen også på, at de skal blive bedre til at se på de øvrige problemer ud over boligsituationen, som er medvirkende til, at borgeren er hjemløs. Medarbejderen forklarer udfordringen således:

*'Jeg vil sige, at det, vi skal øve os i, det er at sige, hvad ligger der ud over det, som er boligudfordringen. Ligesom folde det lidt ud og sige, hvis vi skal tro på, at du skal blive i boligen denne her gang, hvad er det så, der skal være anderledes, end det vi gjorde tidligere.'*

I Herning Kommune peger en sagsbehandler, der sidder på udsatte området, også på, at målsætningerne i handleplanerne oftest primært handler om at bevare eller finde egen bolig. Hun fortæller desuden, at de overordnede målsætninger enten om bolig eller misbrug er svære at arbejde med og følge op på:

*'Det skal være nogle meget konkrete mål, som det er muligt at følge op på. De der ret store mål omkring, at man gerne vil lære at leve et liv uden misbrug eller et eller andet, det er ikke min erfaring, at det (fungerer). Det kan vi godt skrive ind i en handleplan, og det er ofte det, borger gerne vil. (...) Det er handleplaner, der er svære at styre efter.'*

### Eksempel på handleplansmål fra sagsgennemgangen

Borgeren er en mand på 49 år, som har opholdt sig på forskellige forsorgshjem i de sidste 12 år. Han modtager kontanthjælp og har ikke haft et arbejde siden 2001. Han har tidligere haft et stort alkohol- og hashmisbrug, som nu er moderat. Der har tidligere været forsøgt misbrugsbehandling, som blev afbrudt. Borgeren har psykiske mén fra en svær barndom, som var præget af omsorgssvigt. Borgeren er diagnosticeret med bipolar affektiv sindslidelse og bliver medicineret herfor.

#### Handleplansmål

#### Ansvarlig

Overordnet mål:

Borgeren ønsker hjælp til at blive etableret i egen bolig i omkringliggende kommuner. Støtte op om, at borgeren er aktivt boligsøgende i de områder, han ønsker at bosætte sig i.

Delmål:

Hjælp til at finde bolig. Følge op på, at borgeren er aktivt boligsøgende i tre boligselskaber. Tjekke private boligtilbud via Boligportalen.

Borger og socialrådgiver fra forsorgshjem

Ansøgning om socialpædagogisk bistand i den kommune borgeren finder egen bolig. Ny kommune kan anmode om kopi af den indstilling og bevilling, der er givet i indeværende kommune, da der blev arbejdet på at få borger i egen bolig her.

Borger og rådgiver i indeværende kommune

## 4.2 Ventetid på bolig har konsekvenser for øvrige indsatser

Hos flere af interviewkommunerne peger medarbejdere på, at de øvrige indsatser i borgerens sag kan komme til at stå i stampe, til borgeren kommer fra forsorgshjem og over i en mere permanent boligløsning. Repræsentanten fra forsorgshjemmet der ligger i Hvidovre Kommune forklarer eksempelvis:

*'Det er ovre fra socialforvaltningen, der bliver lavet en handleplan, som primært tager udgangspunkt i boligproblematikken. Og det, jeg så kan høre, når borgeren har været til møde i jobcenteret, det er, at der ofte er nogle ting, der bliver sat på stand-by, fordi, det der fylder, det er boligproblematikken. Og boligproblematikken er noget, der kan være rigtig svært at løse, særligt i Storkøbenhavn. Og det er der, hvor handleplanen så halter, hvor der ikke bliver en integration af de forskellige indsatser, men den ene indsats venter lidt på den anden. Og boligproblematikken kunne muligvis (...) have nogle bedre forudsætninger for at blive løst, såfremt der netop kom noget andet i værk'.*

En medarbejder fra center for rusmiddelsbehandling i Københavns Kommune påpeger også, at det kan være udfordrende at sikre en tilstrækkelig indsats til borgeren, når man i kommunen afventer en boligløsning, eksempelvis botilbud efter §§ 107 eller 108.

Det er ikke kun blandt de interviewede kommuner, at boligproblematikken nævnes som en central udfordring i forhold til den samlede indsats for målgruppen. Også i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse bliver problemstillingen adresseret.

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet spurgt, om de oplever, at der mangler tilbud til målgruppen, hvilket godt halvdelen af kommunerne, 56 procent, giver udtryk for. Kommunerne har også haft mulighed for at uddybe, hvilke typer af tilbud de oplever, at der er mangel på. Langt størstedelen af disse besvarelser knytter sig til mangel på boligløsninger til målgruppen, både hvad angår antal og type. Nedenstående oversigt lister kommunernes typiske besvarelser i den henseende:

- Billige boliger
- Skæve boliger
- Opgangsfællesskaber, evt. med social viceværtsfunktion
- Botilbud til aktive misbrugere
- Overgangsboliger til borgere, der skal overgå fra forsorgshjem til egen bolig

Undersøgelsens samlede resultater peger således på, at boligproblematikken er en udtalt udfordring for arbejdet med målgruppen, hvilke i nogle kommuner har en afsmittende effekt på arbejdet med handleplaner.

## 5 Handleplaners aktualitet

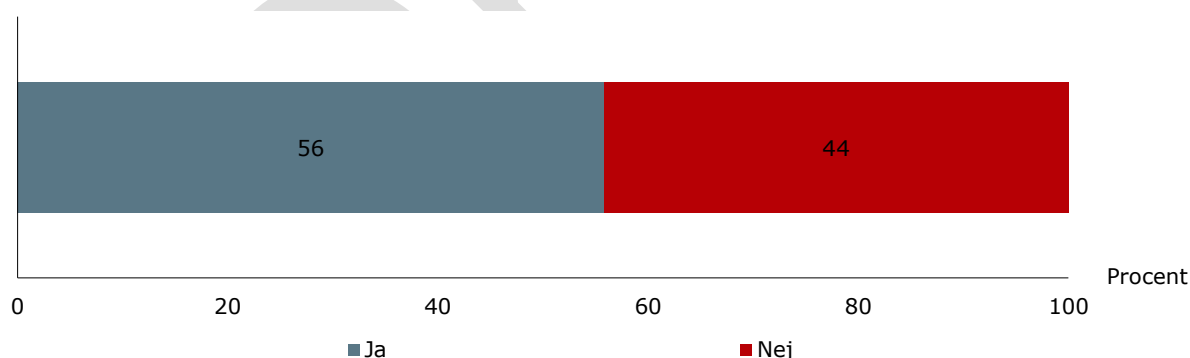
Det fremgår af serviceloven, at kommunerne løbende skal følge sager for at sikre, at den hjælp, der ydes, fortsat tjener formålet. For at handleplanerne kan tjene som et redskab til at koordinere indsatsen, er det derfor hensigtsmæssigt, at handleplanen løbende justeres, så kommunen sikrer, at den er opdateret og afspejler de aktuelle indsatser i sagen. Opdateringen forudsætter, at borgeren fortsat ønsker en handleplan.

Undersøgelsens resultater peger på, at indholdet af handleplanerne ikke bliver opdateret løbende. Det drejer sig særligt om de indsatser, borgeren har behov for og oplysninger om relevante samarbejdspartnere i forvaltninger, behandlingssteder eller tilbud. Undersøgelsen viser, at kommunerne ikke altid får fulgt op på indholdet af de handleplaner, der udarbejdes, og derfor bliver planerne uaktuelle. De uopdaterede eller mangelfulde oplysninger kan være med til at besværliggøre samarbejdet mellem instanserne, der er involveret i sagen, og handleplanerne bliver således ikke et dynamisk værktøj til at koordinere arbejdet.

### 5.1 Praksis for opdatering af handleplaner

Undersøgelsen viser, at 56 procent af kommunerne har retningslinjer for, hvor ofte handleplanen opdateres, se figur 5.1.

**Figur 5.1** Har kommunen retningslinjer for, hvor ofte opdatering af § 141 handleplanerne skal foregå?



Note: Figuren er baseret på besvarelser fra 95 kommuner.

Retningslinjerne for opdatering varierer blandt kommunerne. En del kommuner oplyser, at handleplanen som minimum skal opdateres en gang årligt. I en mindre del af kommunerne skal opdateringen ske halvårligt, mens planerne i flere kommuner skal opdateres hver tredje måned eller oftere. Herudover har en del af kommunerne ikke

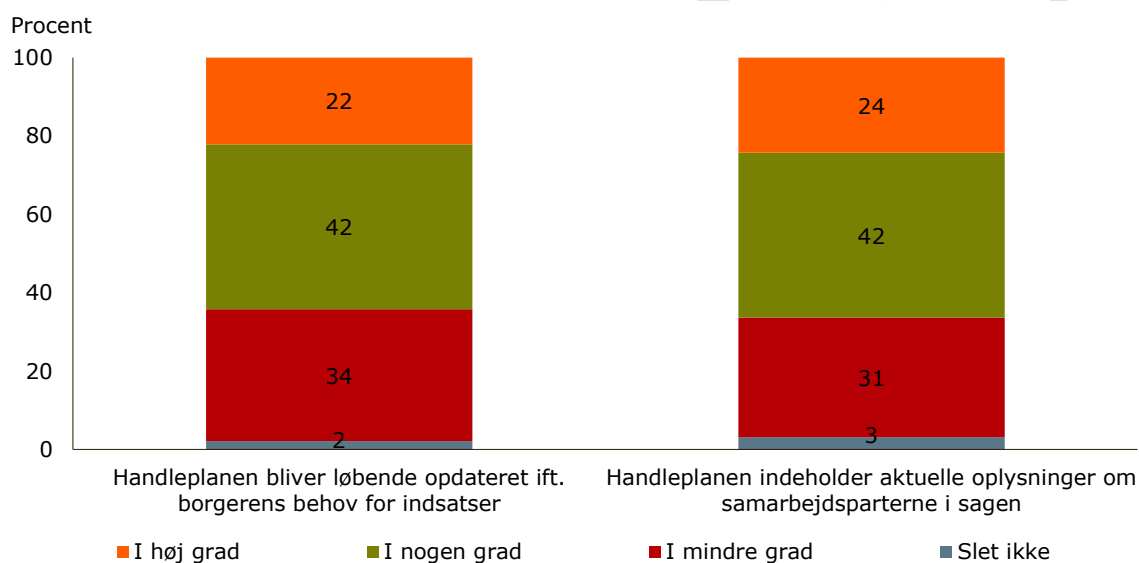
angivet konkrete intervaller for opdateringen af handleplanerne men oplyser, at de skal opdateres løbende efter behov.

Det fremgår af figur 5.2, at flest kommuner vurderer, at handleplanerne i nogen grad bliver opdateret løbende, både når det gælder borgerens behov for indsatser og aktuelle oplysninger om samarbejdsparter i sagen. Omkring en tredjedel af kommunerne vurderer, at handleplanerne i mindre grad bliver opdaterede.

Godt en femtedel af kommunerne vurderer, at handleplanerne i høj grad bliver løbende opdaterede i forhold til borgerens behov for indsatser, og omkring en fjerdedel vurderer, at handleplanerne i høj grad bliver opdaterede med oplysninger om samarbejdsparter.

Få kommuner vurderer, at handleplanerne slet ikke bliver opdateret, se figur 5.2.

**Figur 5.2** Kommunernes vurdering af handleplanernes aktualitet



Note: Figuren er baseret på besvarelser fra 95 kommuner.

Det fremgår af sagsgennemgangen, at kommunen ikke har fulgt op på godt halvdelen af handleplanerne i de elleve sager, hvor der foreligger en handleplan. Handleplanerne er således ikke blevet opdaterede i forhold til støttebehov og indsatser på trods af, at der i flere tilfælde har været afholdt møder, hvor støttebehovet drøftes. Det peger på, at handleplanerne ikke anvendes som et opdateret og aktuelt styringsredskab i kommunerne.

Både i interviewene og i spørgeskemaundersøgelsen peger kommunerne på, at der knytter sig en række udfordringer til arbejdet med at sikre, at handleplanerne er opdaterede. Udfordringerne handler blandt andet om, at:

- Det er ressourcekrævende for sagsbehandleren at afholde møder med borger og kontakte de øvrige samarbejdsparter
- Borgerne i målgruppen ofte lever meget omskiftelige liv
- Borgerne kan være svære at samarbejde med omkring opfølgningen
- Målgruppens komplekse problemer betyder at mål i handleplanen ofte bliver meget langsigtede og derfor svære at følge op på.

En forklaring på, hvorfor handleplanerne ikke opdateres, kan ifølge sagsbehandlere i Hvidovre Kommune være, at de i stedet vælger at skrive opdateringerne i sagens journalark. Det handler således ikke om, at kommunen ikke foretager en opfølgning i sagen, men at det bliver for omstændeligt at opdatere indholdet af handleplanen, som derfor bliver et statisk dokument.

På tværs af interviewkommunerne og besvarelserne af spørgeskemaet peger medarbejdere i kommunerne på, at en udfordring også kan være, at det er svært at fastholde kontakten til borgerne i forhold til at foretage den løbende opfølgning.

Fleere kommuner peger i besvarelsen af spørgeskemaet på, at det forhold, at borgerne i målgruppen bevæger sig mellem kommuner og tilbud, kan være med til at besværliggøre opfølgningen på indsatser og oplysninger i handleplanerne. En kommune skriver eksempelvis, at der knytter sig nogle praktiske udfordringer til det at holde handleplanerne opdaterede med de relevante oplysninger om samarbejdsparter:

*"Aktuelle oplysninger" er et øjebliksbillede, der ofte er under hastig forvandling - fx på grund af skift i opholdskommune - og dermed også jobcenter, optagelse i anden boform eller i Kriminalforsorgen.'*

En anden problemstilling, der knytter sig til, at der ofte kan ske hurtige ændringer i hjemløse borgers liv, er, at det kan være svært at udarbejde konkrete mål for handleplanen og at følge op på målene. En kommune beskriver udfordringen således:

*'Borgerne lever ofte et kaotisk liv og deres situation ændrer sig fra dag til dag, hvilket gør det vanskeligt at langtidsplanlægge. Det sker ofte, at de bliver varetægtsfængslet, smidt ud, kommer i slåskamp, bliver indlagt eller forsvinder i en kortere/længere periode.'*



### Eksempel på en borger med en kaotisk og omskiftelig tilværelse

Sagen handler om en ung mand, som er inde og ude af psykiatrien i en længere periode, mens han opholder sig på forskellige forsorgshjem, på gaden og ind imellem på tilfældige hoteller.

Jobcentret forsøger gentagne gange at kontakte borgeren og iværksætte et forløb i jobcentret. Borgeren udebliver dog fra flere samtaler, og han mister sin kontakthjælp periodevis. Jobcentret forsøger af flere forskellige veje at få kontakt til borgeren, men brevene kommer flere gange retur med ubekendt adresse. Jobcentret forsøger til sidst at udarbejde sygdomsudredning, men har på grund af manglende samtykke svært ved at få en lægeattest.

Socialforvaltningen bliver første gang orienteret om borgeren, da han indskrives på et forsorgshjem i august 2014. Forud for dette har borgeren haft en langstrakt sag i jobcenteret. Psykiatrirådgiveren fra socialforvaltningen inddrager en medarbejder fra kommunens jobcenter, hvor borgeren har haft et forudgående forløb og forsøger at planlægge et møde med borgeren på forsorgshjemmet, og rykker forsorgshjem for en opholdsplan. En kontaktperson fra borgerens forsorgshjem kontakter kommunen i november 2014 og oplyser, at borgeren er præget af angst, og det ikke har været muligt at udarbejde en opholdsplan i samarbejde med borgeren. Kontaktpersonen oplyser, at borgeren dags dato er indlagt på psykiatrisk modtagelse med en psykose.

I december 2014 bliver borgeren udskrevet og flytter tilbage på forsorgshjemmet. Kommunen orienteres herom, og der afholdes opfølgingsmøde på forsorgshjemmet kort efter. På mødet drøftes borgerens psykiske tilstand. Det aftales, at forsorgshjemmet støtter borgeren i at tage sin medicin og møde op til samtaler i psykiatrien. I den efterfølgende periode bor borgeren på forsorgshjemmet, og borgerens psykiatrirådgiver modtager løbende statusudtalelser fra forsorgshjemmet.

I september bliver borgeren igen indlagt på psykiatrisk akutmodtagelse, og det drøftes, om borgeren skal indlægges i en længere periode. Kort efter udskrives borgeren igen og tager ophold på samme forsorgshjem.

I oktober afholdes et statusmøde på forsorgshjemmet, hvor borgeren oplyser, at han har afbrudt sit forløb i psykiatrien og giver samtidig udtryk for, at han føler sig fejlvurderet på forsorgshjemmet. Han ønsker ikke støtte i form af en udslusningsordning. Medarbejderne på forsorgshjemmet giver udtryk for, at borgeren fortsat har behov for massiv støtte. Borgeren kommer efterfølgende i et udredningsforløb i psykiatrien.

En anden kommune påpeger, at ukonkrete mål i handleplanen også kan være med til at vanskeliggøre opfølgningen:

*'Det er sjældent, at der sker noget nyt, og at der er sket en udvikling, hvilket igen hænger sammen med, at målet i § 141 handleplanerne oftest er boligsøgning/bolig.'*

I spørgeskemaundersøgelsen peger en kommune på, at den manglende opdatering også kan hænge sammen med, at det er et stort arbejde at sikre, at ændringer i de øvrige planer i borgerens sag indføres i handleplanen. Dette forhold knyttes til, at kommunen ikke mener, at handleplanerne er et godt værktøj til at sikre sammenhæng i indsatsen:

*'Udfordringen med § 141 handleplanen er, at der er forskellige enheder i kommunen, der hver har sine handleplaner. Herberg/forsorgshjem bruger opholdsplan, jobcenter bruger ressourceforløbets forberedende del, jobplan, tværfagligudredning, Psykiatri & Handicap bruger Voksenudredningsmetoden, pædagogiske § 141 handleplaner, opholdsplaner for bo-institutioner (ved §§ 107-108), Rusmiddelcenter bruger socialanamnese (der ikke må deles med den øvrige forvaltning). Der er ikke it-understøttelse til, at disse handleplaner opdateres, når den ene myndighed opdaterer/ændrer i bevillingen. Det er derfor et manuelt arbejde for sagsbehandleren.'*

Endelig peger nogle kommuner på, at det kan være vanskeligt at fremskaffe oplysninger om ændringer i borgerens liv fra de øvrige samarbejdsparter i sagen, eksempelvis forsorgshjemmet eller misbrugsbehandlingen.

## **5.2 Anvendelsen af handleplaner har betydning for hvordan og hvor ofte de opdateres**

På tværs af interviewkommunerne er der meget stor forskel på, hvordan handleplanerne anvendes, hvilket har en afsmittende effekt på, i hvilken udstrækning kommunerne har fokus på at opdatere indholdet af handleplanerne. I nogle af interviewkommunerne arbejder sagsbehandlerne med handleplanerne som et aktivt styringsredskab, mens de i andre kommuner ikke i samme grad anvender handleplanerne til at styre indsatsen, hvorfor de heller ikke har samme opmærksomhed på at holde dem opdaterede.

Kommunernes vurdering af, hvorvidt handleplanerne bliver anvendt som et koordinerende værktøj, viser, at knap halvdelen af kommunerne, 49 procent, vurderer, at handleplanerne i nogen grad anvendes som et koordinerende værktøj. Omkring en fjerdedel, 24 procent, vurderer, at de i mindre grad eller slet ikke anvendes på den måde. Ligeledes vurderer godt en fjerdedel af kommunerne, at handleplanerne i høj grad anvendes som et koordinerende værktøj. Se tabel 5.1.

**Tabel 5.1** Handleplaner bliver anvendt som et koordinerende værktøj

	Antal	Procent
I høj grad	25	26
I nogen grad	47	49
I mindre grad	20	21
Slet ikke	3	3
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra 95 kommuner.

Et eksempel på en kommune, der anvender handleplanerne som et aktivt styringsredskab i forbindelse med tilrettelæggelsen af indsatsen er Frederiksberg Kommune. Her peger både ansatte i socialforvaltningen og et forsorgshjem i kommunen på, at forudsætningen for, at handleplanerne kan udgøre et dynamisk værktøj i arbejdet med indsatsen til borgeren, er, at de løbende bliver opdaterede, så de afspejler borgerens aktuelle situation.

En sagsbehandler fra socialforvaltningen i Herning Kommune pointerer også, at formålet med handleplanerne er, at de skal være et aktuelt og relevant redskab til at styre indsatserne:

*'For mig er det et aktivt styringsredskab. Jeg bruger det til at følge op på, hvad så nu, nu har du været indskrevet to måneder. (...) Jeg har i hvert fald som ambition, at jeg gerne vil have fulgt op på den inden for tre måneder. Og det kan så være med et opfølgingsmøde eller en telefonisk kontakt.'*

I de resterende interviewkommuner bliver handleplanerne ikke anvendt til at styre indsatsen i samme udstrækning, hvorfor der heller ikke er samme fokus på at holde disse opdaterede og aktuelle.

I en kommune tager samarbejdet i stedet sit udgangspunkt i uformelle samarbejdsrelationer mellem medarbejdere på tværs af kommunes instanser, hvor det personlige kendskab gør, at medarbejderne ved, hvem de kan kontakte i hvilke sammenhænge. En medarbejder fra et forsorgshjem der ligger i Glostrup kommune beskriver deres tværfaglige samarbejde på følgende vis:

*'Det er egentlig ikke så udfordrende her i kommunen, vi har jo arbejdet sammen i mange år, så vi kender vores lus på gangen og har et rigtig godt samarbejde med de enkelte sagsbehandlere. Vi har en idé om, hvor de sidder, og hvad de sidder med. Det er vores force, fordi vi ligger her. Men koordinationen til de enkelte centre, den kunne man godt styrke.'*

Når samarbejdet tager sit udgangspunkt i personafhængige samarbejdsrelationer fremfor et fælles styringsdokument, kan det imidlertid skabe udfordringer for koordineringen af indsatserne til borgeren. Flere af de interviewede kommuner peger således på, at det vil være gavnligt for den tværfaglige koordinering med nogle mere systematiserede informationer om, hvem der er tilknyttet borgerens sag på tværs af kommunens instanser. Medarbejderen fra forsorgshjemmet der ligger i Glostrup uddyber yderligere:

*'Når man sidder som boform, (...) og man retter henvendelse til kommunen, så er det rigtig mange steder, man skal rette henvendelse for at favne en borger. Og det kan nogle gange godt være lidt svært at få fat i dem, der rent faktisk er relevante og har gang i en indsats'.*

En medarbejder fra et forsorgshjem der ligger i Hvidovre Kommune peger også på, at kommunens forsorgshjem ofte får en koordinerende rolle i borgernes sag, da medarbejderne her har det største kendskab til og overblik over borgernes samlede situation, hvorfor de ofte får en tovholder funktion på de samlede indsatser på tværs af kommunen.

Der er således meget stor forskel på kommunernes anvendelse af handleplaner og hvor ofte de bliver opdaterede. Meget tyder dog på, at anvendeligheden af handleplanerne hænger meget tæt sammen med, i hvilken udstrækning de bliver opdaterede, og dermed afspejler borgerens aktuelle støttebehov, indsatser og samarbejdsparter.