

Ankestyrelsens undersøgelse af

# Kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere

Marts 2017



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 sagsgennemgang af 20 sager.

Det har ikke været muligt at gøre sidehovederne tilgængelige for personer med et synshandikap. Sidehovederne består blot af et billede og undersøgelsens titel.

# 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.

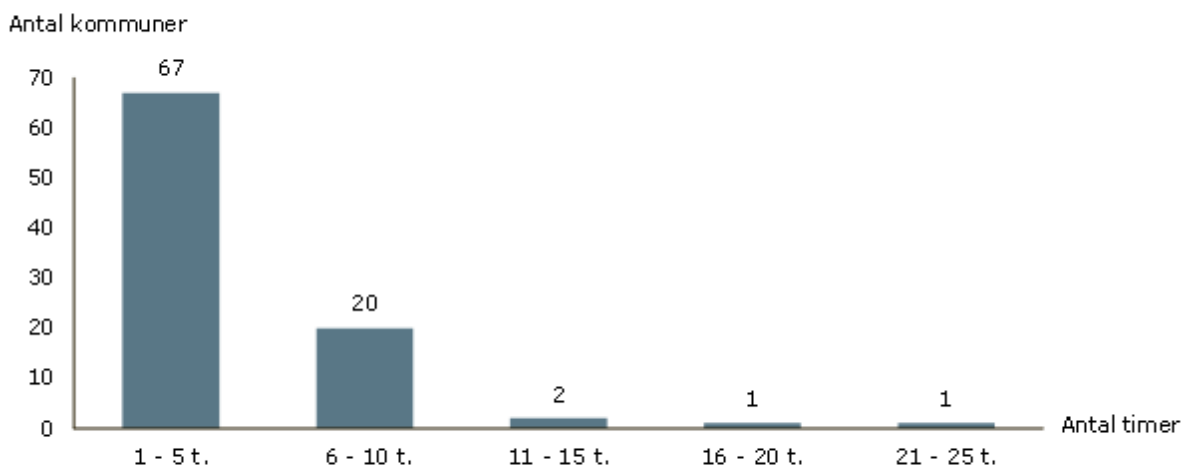
I Københavns Kommune har medarbejdere i både kommunens hjemløseenhed og i misbrugsbehandlingscenteret kompetence til at udarbejde handleplaner, og begge steder er praksis at handleplanerne tilbydes og udarbejdes før en eventuel VUM. Her forklarer en ansat i socialforvaltningens hjemløseenhed, at han altid udarbejder en handleplan før en eventuel udredning efter voksenedretningsmetoden (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.

**Tablet 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.

**Tablet 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 sagsbehandler-team<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.

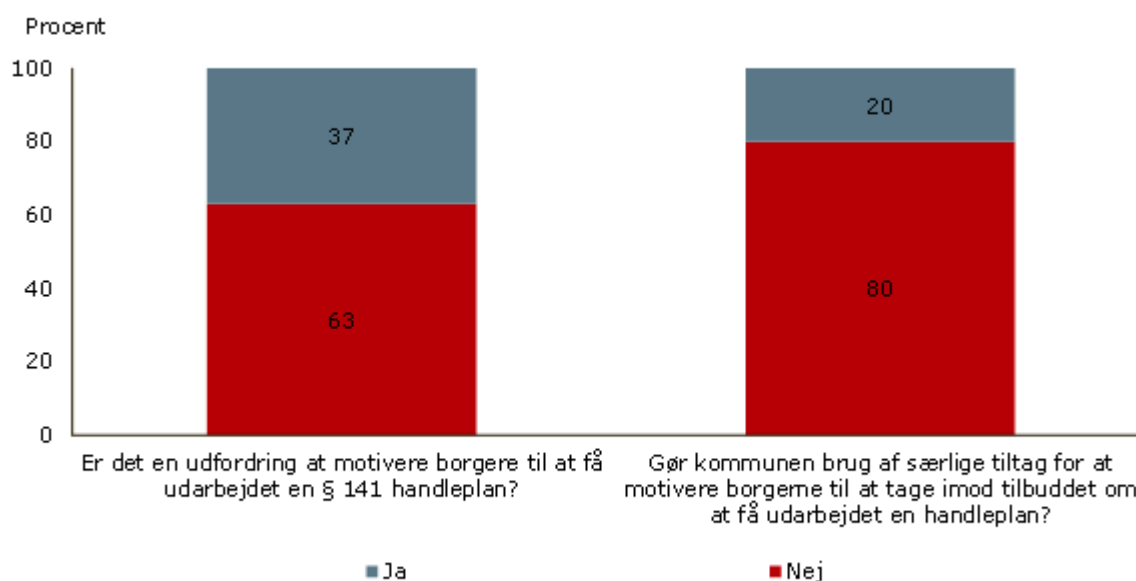
### Hvordan motiveres borgeren til handleplansarbejdet

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 handleplan. 37 procent svarer omvendt, at de oplever udfordringer i denne

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

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

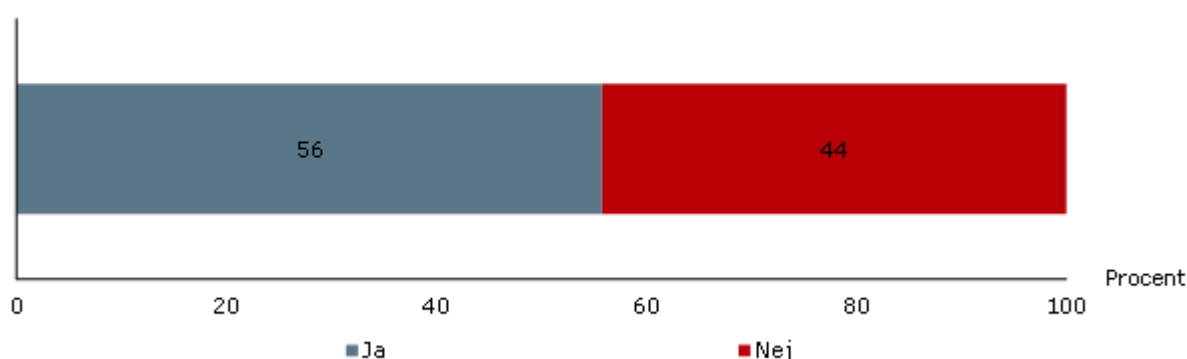
Det fremgår af serviceloven, at kommunerne løbende skal følge sager for at sikre, at den hjælp, der ydes, fortsat tjener formålet. For at handleplanerne kan tjene som et redskab til at koordinere indsatsen, er det derfor hensigtsmæssigt, at handleplanen løbende justeres, så kommunen sikrer, at den er 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



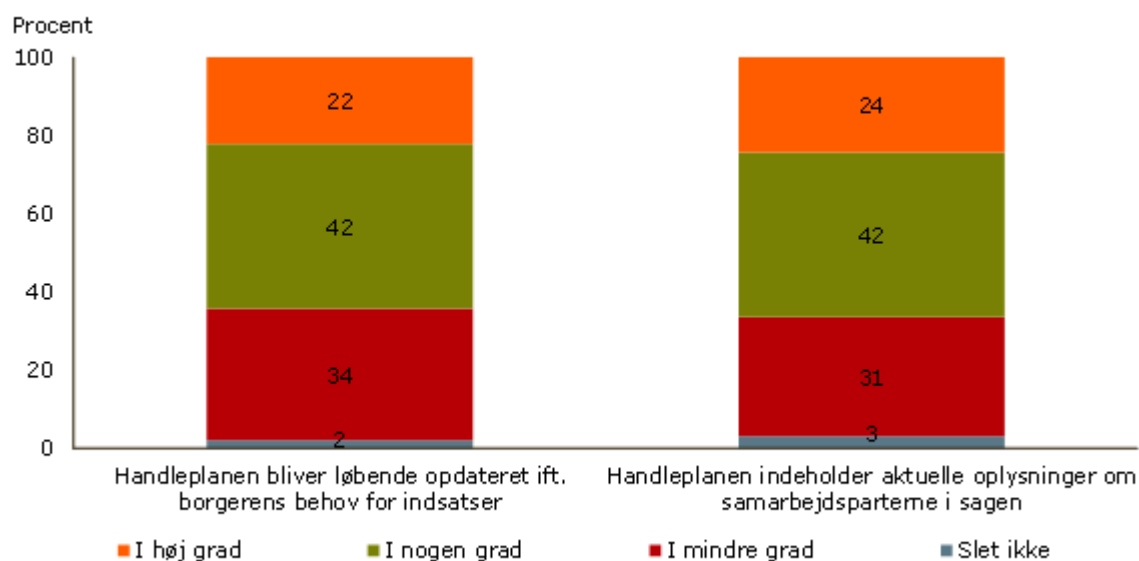
angivet konkrete intervaller for opdateringen af handleplanerne men oplyser, at de skal opdateres løbende efter behov.

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.

Flere 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 borgeres 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 samarbejdspartner.

## 6 Handleplanen som koordinerende redskab

Undersøgelsens resultater peger på, at handleplaner i ringe grad indeholder oplysninger om borgerens samlede forhold og indsatser på tværs af de kommunale forvaltninger. Undersøgelsen viser, at der er varierende praksis for at indhente og anvende oplysninger om borgerens samlede forhold i forbindelse med arbejdet med handleplaner blandt kommunerne. Handleplanerne tager som oftest afsæt i de forhold og indsatser, som er bevilliget af kommunens socialforvaltning og indeholder ofte ikke oplysninger om forhold og indsatser i beskæftigelsesforvaltningen eller forhold og indsatser, som varetages af misbrugsbehandlingscenteret.

### 6.1 Oplysningsgrundlag

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommunerne indhenter oplysninger fra mange forskellige instanser i forbindelse med udarbejdelsen af handleplaner. Nedenstående tabel 6.1 viser, at kommunerne oftest indhenter opholdsplanen fra forsorghjem, hvilket 93 procent angiver.

Hvad angår de beskæftigelsesrettede forhold og indsatser fremgår det, at 52 procent af kommunerne indhenter oplysninger/status fra jobcenter, og 29 procent indhenter borgerens jobplan. Dette skal ses i lyset af, at hele 85 procent af den samlede målgruppe modtager ydelser i jobcenter<sup>3</sup> (70 procent modtager kontanthjælp, 12 procent modtager førtidspension og 3 procent modtager dagpenge).

Hvad angår de sundhedsmæssige forhold og indsatser, fremgår det, at 62 procent af kommunerne indhenter statusskrivelse fra misbrugsbehandlingscenter, mens 43 procent af kommunerne indhenter lægeerklæringer fra egen læge, og endelig at 34 procent indhenter lægeerklæringer fra det øvrige sundhedsvæsen. Det skal ses i sammenhæng med, at 23 procent af den samlede målgruppe af hjemløse borgere lider af en fysisk sygdom, mens 49 procent af lider af en psykisk sygdom<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> SFI hjemløserapport 2015

<sup>4</sup> SFI hjemløserapport 2015

**Tabel 6.1** Hvilke oplysninger bliver typisk indhentet som led i udarbejdelsen af § 141 handleplan?

	Antal	Procent
Udredning udarbejdet i socialforvaltningen	56	59
Opholdsplan fra forsorgshjem	88	93
Jobplan	28	29
Oplysninger/status fra jobcenter	49	52
Statusskrivelser fra misbrugsbehandling	59	62
Lægeerklæringer fra egen læge	41	43
Lægeerklæringer fra øvrigt sundhedsvæsen	32	34
Statusskrivelser fra øvrige tilbud	40	42
Andet, beskriv venligst	13	14
<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.

Sammenholdt med andelen af hjemløse borgere, der modtager ydelser i jobcenter eller misbrugsbehandling, peger resultaterne således på, at der ikke nødvendigvis er overensstemmelse mellem hjemløse borgeres samlede forhold, indsatser på tværs af systemet og de oplysninger, der typisk indhentes i forbindelse med udarbejdelsen af handleplaner. Det gør sig særligt gældende i forhold til de beskæftigelsesrettede forhold og indsatser.

Resultatet skal dog ses i sammenhæng med, at hjemløsemålgruppen er kendetegnet ved at være meget kompleks og sammensat, hvorfor borgerne vil få tilbudt vidt forskellige indsatser afhængigt af den enkeltes problemstillinger. Det forhold kan forklare noget af den forskelligartede praksis for indhentning af oplysninger.

De gennemførte interviews peger i forlængelse heraf på, at indholdet af handleplanerne ikke altid omfatter borgerens samlede forhold og indsatser på tværs af forvaltningerne.

I Herning Kommune beskrives det eksempelvis, at kommunens handleplaner primært kredser om socialforvaltningens arbejde med borgeren og de indsatser, som er blevet bevilliget i regi heraf. Interviewpersonerne i kommunen bekræfter, at handleplanen oftest tager sit udgangspunkt i de indsatser, der ligger i socialforvaltningens silo. En af interviewpersonerne beskriver det på følgende vis:



*'Vi sætter os ikke sammen, de to afdelinger, for at lave en samlet handleplan, hvor vi bliver enige om, at jobcenter eksempelvis kan byde ind med det ene og misbrugscenter med det andet'.*

Kommunens rådgiver fra handicap og psykiatri forklarer i forlængelse heraf, at hun kun sjældent får tænkt jobcenteret ind i sine handleplaner. Hun uddyber på følgende vis:

*'Vi taler løbende om det, os sagsbehandlere imellem, hvordan vi får tænkt dem (jobcenter red.) bedre ind og får lavet nogle mål, der også knytter sig over til beskæftigelse'.*

Repræsentanten fra jobcentret i kommunen giver i forlængelse heraf udtryk for, at der er et klart forbedringspotentiale for jobcentrets synlighed i borgernes handleplaner.

## **6.2 Handleplanerne afspejler ikke alle relevante indsatser**

I Hvidovre Kommune blev det også beskrevet som en udfordring, at handleplanerne ikke indeholder oplysninger om borgerens samlede forhold. Her blev en øget koordination mellem § 141 handleplanen og særligt jobplanen efterspurgt, ligesom det blev problematiseret, at § 141 handleplanen alene beskæftiger sig med sociale mål, mens jobplanen alene beskæftiger sig med jobrettede mål. En repræsentant fra jobcentret beskriver det på følgende vis:

*'Vi sidder faktisk med to planer, hvor jobplanen ikke er en del af § 141 handleplanen, og § 141 planen er ikke en del af jobplanen (...) Det er en kæmpe barriere, og det er derfor, at der sker de her svigt. Hele den sociale side bliver undladt i jobplanen. De to planer burde jo være smeltet sammen, og når man udarbejder en jobplan eller en § 141 handleplan burde man måske lige gå sammen om at få de her planer koordineret'.*

Problemstillingen kommer også til udtryk i Ankestyrelsens sagsgennemgang. Her fremgår det, at der kun er angivet forhold omkring beskæftigelse i to ud af de 11 § 141 handleplaner, der blev gennemgået, på trods af at der er iværksat beskæftigelsesrettede indsatser i syv af sagerne. Det kan eksempelvis være aktivering, kurser og andre former for uddannelsesforløb.

Det er dog ikke alene beskæftigelsesrettede forhold, som ofte er undladt i § 141 handleplanerne. Flere af interviewkommunerne peger også på, at handleplanerne kun sjældent indeholder oplysninger om den misbrugsrettede indsats, som borgeren modtager. Flere repræsentanter peger på, at samarbejdet mellem kommunen og misbrugsbehandlingscentret ofte ikke tager udgangspunkt i handleplanerne. En misbrugskonsulent i Herning Kommune forklarer, at der reelt ikke pågår nogen koordinering mellem borgerens § 141 handleplan og misbrugsbehandlingscentrets

behandlingsplan. Det beskrives, at misbrugsbehandlingscentret som hovedregel slet ikke ser borgerens § 141 handleplan. Hun forklarer videre, at det i stedet bliver behandlingsplanen, der udgør styringsredskabet for behandlingsindsatsen.

Det manglende samarbejde om § 141 handleplanen mellem misbrugsbehandlingscenter og kommunen bliver også fremført i Frederiksberg kommune. Her beskriver en misbrugskonsulent sit kendskab til handleplanerne på følgende måde:

*'det er jo interessant, at vi alle sammen sidder og laver planer. Og de skulle jo gerne for borgeren spille sammen, ellers så sker der jo det, at de bliver liggende i e-boksen, fordi det bliver for meget. Det er sjældent, at jeg ser en § 141-handleplan'.*

### 6.3 Handleplanerne er socialforvaltningens redskab

Kommunernes vurdering af handleplanernes anvendelighed i forhold til at skabe overblik over og sammenhæng i indsatserne i spørgeskemaundersøgelsen peger på, at handleplanerne ikke nødvendigvis understøtter arbejdet med at koordinere indsatserne på tværs af forvaltninger og instanser.

Det fremgår således af tabel 6.2, at knap halvdelen, 46 procent, af kommunerne vurderer, at handleplanerne i nogen grad skaber overblik og sammenhæng i indsatserne. 15 procent vurderer, at handleplanerne i mindre grad bidrager til at skabe overblik, hvorimod 38 procent af kommunerne vurderer, at handleplanerne i høj grad skaber overblik og sammenhæng.

**Tabel 6.2** Handleplaner er med til at skabe overblik over og sammenhæng i indsatserne

	Antal	Procent
I høj grad	36	38
I nogen grad	44	46
I mindre grad	14	15
Slet ikke	1	1
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra 95 kommuner.

I Glostrup kommune betragtes handleplanerne dog som ensidige med et snævert fokus på servicelovens bestemmelser. En repræsentant fra jobcentret udtrykker det på denne vis:

*'Men i forhold til vores andres indsats, så er § 141 jo en lukket ting omkring social service. Det er den indsats, som socialforvaltningen yder og har bevilliget, som foregår der. Vores indsats er der ikke. Du kan ikke faktisk se hvilke indsatser og ydelser, borgeren modtager fra jobcenter'.*

I besvarelsen af spørgeskemaet vurderer en kommune også, at handleplanerne ikke er et godt redskab til at sikre en sammenhængende og koordineret indsats, fordi vægten lægges på de ydelser og indsatser, borgeren modtager i regi af socialforvaltningen:

*'Handleplanen benyttes til at sikre og beskrive den eller de indsatser, som borgeren er bevilget efter serviceloven og ikke nødvendigvis som en koordinerende indsats mellem forvaltninger.'*

Undersøgelsen peger også på, at der er forskellig praksis blandt kommunerne i forhold til, hvem socialforvaltningen typisk sender handleplanen eller dele heraf til blandt deres samarbejdspartner. Samtlige kommuner oplyser, at de sender handleplanen til borgeren. Herudover sender 55 procent til forsorgshjem, 17 procent til misbrugscenter, mens 2 procent har angivet ikke at sende handleplanen til nogen.

32 procent af kommunerne angiver at sende til 'andre'. Denne kategori har kommunerne haft mulighed for at uddybe i et bemærkningsfelt og heraf fremgår det, at 'andre' typisk dækker over relevante aktører i borgerens sag, hvis borgeren har givet samtykke hertil. Af eksempler herpå nævnes bostøtte, jobcenter, botilbud efter §§ 107 og 108, koordinerende sagsbehandler i psykiatrien og pårørende. Se tabel 6.3.

**Tabel 6.3** Hvem sendes handleplanerne eller relevante dele af handleplanerne til, når de er blevet udarbejdet?

	Antal	Procent
Forsorgshjem	52	55
Misbrugscenter	16	17
Borger	90	95
Andre, beskriv venligst hvem	30	32
Ingen	2	2
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

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

I en række af de interviewede kommuner blev det desuden påpeget, at kommunens socialforvaltning er den eneste aktør, der har adgang til handleplanerne. Det skyldes, at

forvaltningerne ikke har et fælles it-system, der giver adgang til hinandens sagsakter. Kommunens øvrige forvaltninger er derfor afhængige af, at socialforvaltningen sender handleplanen eller relevante dele af handleplanen til dem for at kunne anvende handleplanerne i deres arbejde.

Resultaterne peger således på, at ikke alle samarbejdsparter har adgang til handleplanen og dermed mulighed for at anvende den eller oplysningerne heri i deres arbejde med målgruppen.

Det er i denne forbindelse vigtigt at bemærke, at der efter servicelovens § 141, stk. 5 er et krav om, at relevante dele af handleplanen sendes til tilbud efter servicelovens § 101 og §§ 107-110, hvis borgerne visiteres til et sådan tilbud. Dette krav beror dog på en konkret vurdering af handleplanens relevans for tilbuddet i de enkelte sager. Tallene kan derfor være et udtryk for, at kommunerne ikke har vurderet, at indholdet i handleplanen har haft relevans for hhv. forsorgshjem eller tilbud om misbrugsbehandling.

At handleplanerne ikke indeholder oplysninger om borgerens samlede forhold og indsatser på tværs af forvaltningsområder og er svært tilgængelige for aktører uden for socialforvaltningen, har som konsekvens, at handleplanerne bliver et svært anvendeligt redskab til at koordinere en sammenhængende indsats.

## 7 Forskellige planer med forskellige formål

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, en behandlingsplan og en jobplan, udover en eventuel § 141 handleplan.

### Andre typer af planer og redskaber

#### **Opholdsplan efter servicelovens § 110**

Når borgere bliver indskrevet på et forsorgshjem, udarbejder kontaktpersonen fra forsorgshjemmet en opholdsplan i samarbejde med borgeren. Planen udarbejdes på baggrund af en udredning, som forsorgshjemmet selv varetager, typisk via samtaler med borgeren. Planen indeholder mål for opholdet og for borgerens fremtidige boligsituation samt beskrivelser af de nødvendige indsatser for at nå målene.

#### **Behandlingsplan efter servicelovens § 101 eller sundhedslovens § 142**

Når borgere indskrives i misbrugsbehandling, udarbejdes der en behandlingsplan på tilbudtet i samarbejde mellem medarbejdere og borgeren. Behandlingsplanen indeholder en beskrivelse af misbrug og øvrige problematikker, der har ført til behovet for behandling. Den indeholder desuden en beskrivelse af behandlingsforløbet og målsætninger herfor.

#### **Jobplan efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats §§ 27-31**

Når borgere modtager kontanthjælp eller dagpenge udarbejder jobcenteret i samarbejde med borgeren en jobplan. Planen indeholder dels en beskrivelse af borgerens mulighed for at varetage arbejde og dels aftaler om beskæftigelsesrettede tilbud, som borgeren skal deltage i, eksempelvis aktivering.

#### **Udredning i socialforvaltning**

Når kommunen bliver bekendt med, at en borger har behov for støtte efter serviceloven, kan sagsbehandleren udarbejde en udredning af borgerens problemstillinger. Udredningen indeholder oplysninger om alle relevante forhold i borgerens liv, så som opvækst, misbrug, fysisk og psykisk sygdom, netværk mv. Udredningen anvendes eksempelvis som grundlag for at indstille til bevilling af indsatser til borgeren. Størstedelen af kommunerne anvender voksenedretningsmetoden (VUM) til dette.

Undersøgelsens resultater peger på, at det for kommunerne kan være svært at adskille de forskellige planer fra hinanden. Det gør sig særligt gældende for henholdsvis

udredning i kommunen, opholdsplan fra forsorgshjem og § 141 handleplan. Blandt interviewkommunerne er der samtidig forskellige opfattelser af formålet med § 141 handleplanerne. Det resulterer i, at planerne i nogle tilfælde overlapper både i forhold til form og indhold. På tværs af interview og spørgeskemaundersøgelsen efterspørges et samlet samarbejdsredskab.

## 7.1 Udredning i socialforvaltningen og § 141 handleplaner

Som udgangspunkt er udredningen i socialforvaltningen ikke tiltænkt at udgøre en plan. Undersøgelsen viser dog, at den i praksis anvendes sådan i flere kommuner.

Både udredninger af borgerens sociale problemstillinger og handleplanerne udarbejdes som udgangspunkt i kommunernes socialforvaltninger. Af Ankestyrelsens sagsgennemgang fremgår det, at der i ni sager både er blevet udarbejdet udredninger i socialforvaltningen, eksempelvis VUM og § 141 handleplaner om borgeren.

Undersøgelsen viser, at størstedelen af kommunerne, 68 procent, vurderer, at handleplanen kun i mindre grad eller slet ikke indeholder nye oplysninger sammenlignet med udredningen. Knap en tredjedel af kommunerne mener, at handleplanen i nogen eller høj grad indeholder nye oplysninger sammenlignet med udredningen. Se tabel 7.1.

**Tabel 7.1** I hvilken grad vurderer kommunen, at handleplanen indeholder oplysninger, som ikke allerede fremgår af udredning foretaget i socialforvaltningen

	Antal	Procent
I høj grad	5	5
I nogen grad	25	26
I mindre grad	40	42
Slet ikke	25	26
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på 95 kommuners besvarelser. Grundet afrundinger summerer procentsatserne ikke til 100 procent.

Tallene peger altså på, at mange kommuner oplever, at der er et vist overlap af oplysninger mellem udredningen og handleplanen. Denne pointe understøttes af, at flere kommuner i besvarelsen af spørgeskemaundersøgelsen oplyser, at temaerne i skabelonerne til handleplanerne udspringer af de temaer, som bliver belyst i VUM. 80 af de 95 kommuner oplyser, at de gør brug af voksenudredningsmetoden.

I flere af de interviewede kommuner er medarbejderne også af den opfattelse, at udredning og handleplan overlapper hinanden, og flere påpeger, at det opleves som svært at skelne mellem formålet med eksempelvis voksenudredningsmetoden og handleplanen.

I Glostrup Kommune oplever de eksempelvis, at deres arbejde med udredning og handleplaner er dobbeltarbejde. En ansat i socialforvaltningen beskriver indholdet af de to dokumenter som næsten identisk og forklarer, at kommunen også i deres VUM arbejder med at beskrive indsatser og formulere målsætninger hertil. Han forklarer, at de har fast praksis for at formulere mål, delmål og beskrive borgerens progressionsniveau i deres voksenudredningsmetode. Denne praksis har som konsekvens, at udredningen og handleplanen bliver meget ensartede dokumenter. Han oplever derfor, at de to dokumenter opfylder den samme funktion:

*'Indstillingen på basis af en voksenudredningsmetode bliver også sendt til borgeren, så i min verden er det fuldstændigt dobbeltarbejde'.*

55 af de 95 kommuner oplyser, at de benytter andre redskaber end handleplaner til at styre og koordinere borgerens indsatser. 76 procent af de 55 kommuner bruger VUM, og 56 procent anvender opholdsplanen til at koordinere og styre indsatsen. Se tabel 7.2.

**Tabel 7.2** Hvilke redskaber benytter kommunen i stedet for § 141 handleplaner til at styre og koordinere borgerens indsatser?

	Antal	Procent
Voksenudredningen	42	76
Opholdsplan	31	56
Jobplan	24	44
Andet, beskriv venligst	23	42
<b>I alt</b>	<b>55</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra 55 kommuner, der har svaret ja til at benytte andre redskaber i stedet for § 141 handleplaner til at styre og koordinere borgerens indsatser. NB. Kommunen har haft mulighed for at afgive mere end et svar, hvorfor procentsatserne ikke summerer til 100 procent.

## 7.2 Opholdsplaner og § 141 handleplaner

Det fremgår af interviewene, at der som udgangspunkt altid bliver udarbejdet en plan for borgerens ophold på et forsorgshjem. Det fremgår desuden af Ankestyrelsens sagsgennemgang, at der i otte af sagerne både foreligger en opholdsplan fra forsorgshjem og en § 141 handleplan. De to planer udarbejdes ikke i samme instans og

opfylder som udgangspunkt forskellige formål i forhold til den samlede indsats for borgeren.

I nedenstående tabel 7.3 fremgår det, i hvilken udstrækning socialforvaltningen vurderer, at § 141 handleplanen indeholder oplysninger, som ikke allerede fremgår af opholdsplanen fra forsorgshjem.

Tabellen viser, at kommunerne er meget delte i deres vurdering af dette spørgsmål. Halvdelen af kommunerne har angivet, at § 141 handleplanen kun i mindre grad eller slet ikke indeholder nye oplysninger sammenlignet med opholdsplanen. Den anden halvdel har angivet, at § 141 handleplanen i nogen eller høj grad indeholder nye oplysninger sammenlignet med opholdsplanen fra forsorgshjem.

**Tabel 7.3** I hvilken grad vurderer kommunen, at handleplanen indeholder oplysninger, som ikke allerede fremgår af opholdsplanen udarbejdet af forsorgshjem

	Antal	Procent
I høj grad	14	15
I nogen grad	34	36
I mindre grad	37	39
Slet ikke	10	11
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på 95 kommuners besvarelser. Grundet afrundinger summerer procentsatserne ikke til 100 procent.

Tallene peger altså på, at der er forskellig praksis for, hvilke oplysninger der indgår i hhv. en opholdsplan og en § 141 handleplan på tværs af kommunerne.

På trods af, at godt halvdelen af kommunerne har angivet, at der er et vist overlap af informationer mellem opholdsplanen og § 141 handleplanen, bliver det fremført fra flere af interviewkommunerne, at de to planer ikke kan erstatte hinanden, da de tjener vidt forskellige formål.

Herning Kommune beskriver § 141 handleplanen som et overordnet styringsredskab, mens opholdsplanen alene koncentrerer sig om opholdet på forsorgshjemmet og derved opererer på et mere lavpraktisk niveau. Det bliver dog samtidig problematiseret, at § 141 handleplanen ofte reduceres til blot at udgøre et stykke papir i borgerens sag og ikke anvendes aktivt, som den er tiltænkt.

I Hvidovre Kommune giver en medarbejder fra forsorgshjemmet der er placeret i kommunen også udtryk for, at der er stor forskel på de to planer. Hun pointerer først og fremmest, at en opholdsplan kun er aktuel under borgerens ophold på en § 110 boform



og derfor ikke indeholder et længerevarende perspektiv for borgerens livsførelse efter udskrivning herfra.

Opholdsplanen er således alene koncentreret om målsætninger med opholdet på en § 110 boform og omfatter ikke nødvendigvis de forhold i borgerens liv, som der skal tages hånd om efter udskrivningen. Hun påpeger herudover, at kommunen ikke er ansvarlig for de målsætninger, der udarbejdes i en opholdsplan, hvorfor det er afgørende, at borgeren også får udarbejdet en § 141 handleplan.

#### **Eksempel på borger med mange planer og indsatser**

Sagen handler om en 35 årig mand, som er på kontanthjælp, men fritaget for aktivering. Han har været anbragt i plejefamilie som barn, da hans forældre var misbrugere. Borgeren har selv en misbrugshistorik, som strækker sig langt tilbage og er diagnosticeret med bipolar affektiv lidelse i psykiatrien. Han har været indskrevet på flere forskellige forsorgshjem for at blive afgiftet.

I socialforvaltningen er der foretaget en udredning af borgeren, som indeholder en detaljeret beskrivelse af borgers forhold og ressourcer. Der fremgår både oplysninger fra borger, oplysninger fra andre og en samlet vurdering af borgerens funktionsniveau inden for hvert af temaerne. Borgeren har ligeledes takket ja til at få en § 141 handleplan, som er udarbejdet på baggrund af udredningen. I regi af jobcentret har borgeren derudover fået udarbejdet forskellige jobplaner.

I forbindelse med de forskellige indskrivninger på forsorgshjem har borgeren fået udarbejdet flere forskellige opholdsplaner, som indeholder planer for misbrugsafvænnning. Flere af borgerens opholdsplaner handler typisk om, at borgeren bliver stoffri, at borgeren skal være velmediceret og aktivt jobsøgende. I forbindelse med et ophold på et forsorgshjem beskriver en medarbejder, at en stor del af indholdet i beskrivelsen af borgeren er udarbejdet på baggrund af den kommunale sagsbehandlers udredning. Borgeren udtrykker i den forbindelse, at han er glad for, at han ikke skal indgå i udarbejdelsen af opholdsplanen, da han er træt af at fortælle sin historie igen og igen.

Kilde: Ankestyrelsens sagsgennemgang.

### **7.3 Kommunerne efterspørger ét samlet samarbejdsredskab**

Meget tyder på, at henholdsvis udredning i kommunen, opholdsplan og § 141 handleplan anvendes på forskellig vis og tjener forskellige formål. Flere af interviewkommunerne

beskriver § 141 handleplanen som en overordnet plan, der har til formål at styre og koordinere borgerens indsatser, mens opholdsplan og udredning er lokale redskaber, som er knyttet op på de indsatser, der bevilliges på henholdsvis boform og i socialforvaltningen.

Flere kommuner giver dog samtidig udtryk for, at der er for mange planer inde over hjemløse borgeres sagsforløb. Der efterspørges fra flere sider muligheden for at kunne samle samtlige oplysninger om borgeren og de tværgående indsatser i et samlet dokument, som alle instanser har adgang til. En repræsentant fra socialforvaltningen i Frederiksberg Kommune beskriver problemstillingen på følgende vis:

*'Man har titusinder koncepter og planer. Det må kunne gøres anderledes. Tænk hvis man lavede et skema og uanset hvilken paragraf, du havde gang i, så var det altid kun det skema. En plan så sådan her ud, hvis du er borger i Danmark.'*

Også i besvarelsen af spørgeskemaet peger flere kommuner på, at der mangler et fælles værktøj, som kan anvendes af alle medarbejdere, der er inde over en sag. En kommune skriver eksempelvis:

*'Der er alt for mange planer, bl.a. på beskæftigelsesområdet, sundsområdet samt behandlingsplaner, der alle burde sammenkobles til en plan for borgeren på tværs af forvaltninger og sektorer.'*

§ 141 handleplanen er tiltænkt at udfylde funktionen som det redskab, der samler alle indsatser i borgerens sag med det formål at sikre, at der er en sammenhæng mellem tiltagene på tværs af forvaltninger og tilbud. En kommune peger i besvarelsen af spørgeskemaet på, at en grund til, at handleplanerne ikke fungerer som et godt redskab til at sikre en koordineret og sammenhængende indsats til borgeren, er, at de ikke anvendes efter hensigten:

*'Hvis handleplansbestemmelsen anvendes som den er tænkt, er det et glimrende koordineringsværktøj. Det er vores oplevelse at de forskellige planer fortsat konkurrerer indbyrdes, og at det er et kontinuerligt arbejde at fastslå koordineringsansvaret i sagerne.'*

## 8 Øvrigt samarbejde omkring målgruppen

Målgruppen af hjemløse borgere er som tidligere beskrevet kendetegnet ved at have mange problemstillinger. De har som resultat heraf ofte igangværende indsatser i regi af flere offentlige instanser, hvilket afføder et stort behov for et sammenhængende og tværkoordinerende samarbejde forvaltninger imellem. Undersøgelsens samlede resultater peger dog i retning af, at forvaltningerne har en række udfordringer knyttet til det tværfaglige samarbejde og koordineringen af en sammenhængende indsats, som går udover samarbejdet omkring handleplanerne, hvilket vil blive uddybet i det følgende kapitel.

### 8.1 Samarbejde mellem socialforvaltning og jobcenter

Flertallet af de adspurgte kommuner, 59 procent, vurderer, at de sociale og beskæftigelsesrettede indsatser bliver koordineret i nogen grad. 19 procent vurderer, at dette sker i høj grad, mens yderligere 19 procent vurderer, at dette kun sker i ringe grad. Tre procent af kommunerne har angivet, at de sociale og beskæftigelsesrettede indsatser slet ikke koordineres mellem forvaltningerne. Se tabel 8.1.

**Tabel 8.1** I hvilken grad vurderes det, at de sociale og beskæftigelsesrettede indsatser i borgerens sag koordineres indbyrdes mellem forvaltningerne?

	Antal	Procent
I høj grad	18	19
I nogen grad	56	59
I mindre grad	18	19
Slet ikke	3	3
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på 95 kommuners besvarelser.

På baggrund af de gennemførte interview tegner der sig et billede af, at der er plads til forbedring i samarbejdet mellem socialforvaltningerne og jobcentrerne.

I Glostrup Kommune fremgår det eksempelvis, at jobcentret ikke oplever at blive inddraget i samarbejdet omkring målgruppen i tilstrækkeligt omfang. Medarbejderen i jobcentret i kommunen udtaler, at han ikke oplever, at jobcenters viden om borgeren bliver anvendt i tilstrækkelig grad, hvilket kan have en række u hensigtsmæssige konsekvenser for både sammenhængen i den samlede indsats og målsætningerne i de

enkelte indsatser. Medarbejderen forklarer, at den manglende inddragelse af viden på tværs af forvaltninger i værste fald kan medføre, at de enkelte indsatser i hver sin forvaltning bliver forfejlede.

I Hvidovre Kommune bliver samarbejdet mellem de to forvaltninger også problematiseret. Medarbejderen i jobcentret beskriver, at de forsøger at være koordinerende om borgernes forløb, men oplever det som udfordrende at få dels et overblik over borgerens samlede indsatser og dels at opnå kontakt til de relevante samarbejdsparter. Det bliver forklaret, at der i kommunen ikke er noget formaliseret samarbejde om målgruppen, og den gensidige kontakt bliver beskrevet som udfordrende.

Det bliver fremført i flere interviewkommuner, at sikringen af en tværkoordinerende indsats mellem jobcenter og socialforvaltningen er udfordret af, at forvaltningernes arbejde tager deres afsæt i forskellige lovgivninger. I jobcenter regi tager arbejdet og de bevilligede indsatser udgangspunkt i lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) og lov om aktiv socialpolitik (LAS), mens arbejdet i socialforvaltningen tager sit udgangspunkt i serviceloven (SEL) og den sociale indsats i borgerens sag. Det medfører, ifølge flere af de interviewede kommuner, at der er en udbredt silotænkning i arbejdet omkring målgruppen, som primært tilskrives, at forvaltningerne har forskellige udgangspunkter for og sigte med deres indsatser.

## 8.2 Samarbejde mellem socialforvaltning og misbrugsbehandlingscenter

Godt halvdelen af de adspurgte kommuner vurderer, at der i høj grad sker en koordination af de sociale og misbrugsrettede indsatser. 44 procent af kommunerne vurderer, at det sker i nogen grad. Blot fem procent af kommunerne har angivet, at de sociale og misbrugsrettede indsatser kun i ringe grad koordineres mellem instanserne.

**Tabel 8.2** I hvilken grad vurderes det, at de sociale og misbrugsrettede indsatser i borgerens sag koordineres indbyrdes mellem instanserne?

	Antal	Procent
I høj grad	48	51
I nogen grad	42	44
I mindre grad	5	5
Slet ikke	0	0
<b>I alt</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen er baseret på 95 kommuners besvarelser

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen peger således på, at langt størstedelen af kommunerne vurderer, at der foregår en hensigtsmæssig koordinering af indsatser på tværs af socialforvaltning og misbrugsbehandlingscenter.

De gennemførte kommuneinterview peger imidlertid i en anden retning. Her bliver der i flere kommuner peget på, at der ikke foregår nogen systematisk orientering eller videndeling på tværs af kommunernes socialforvaltning og misbrugsbehandling. I Herning Kommune forklarer medarbejderen fra misbrugsbehandlingscentret, at de ikke har nogen fast praksis for at orientere socialforvaltningen om status på deres borgeres behandlingsindsats. Det hænger dog tæt sammen med, at en behandlingsindsats i Herning kommune godt kan blive iværksat uden, at dette skal bevilliges fra socialforvaltningen. Socialforvaltningen har så ikke funktion af at være tovholder på den misbrugsrettede indsats, og der vil ikke være noget krav om orientering på borgerens status.

I Hvidovre Kommune bliver samme problemstilling adresseret. Her peges der på, at mange af de borgere, der er indskrevet i et misbrugsbehandlingsforløb i kommunen, ikke nødvendigvis har nogen kontakt til kommunens socialforvaltning.

Meget tyder altså på, at kommunens samarbejde med misbrugsbehandling hænger tæt sammen med, hvordan en misbrugsbehandlingsindsats bliver bevilliget i den enkelte kommune. I de sager, hvor misbrugsbehandlingsindsatsen er blevet bevilliget af socialforvaltningen, vil der nødvendigvis være et tættere samarbejde og en større koordination mellem forvaltningen og behandlingscentret.

## 9 Metode

Denne undersøgelse har til formål at undersøge kommunernes brug af servicelovens § 141 handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere og identificere mulige årsager til, at disse ikke tilbydes målgruppen i større udstrækning. Undersøgelsen er baseret på en række forskellige datakilder, herunder:

- En kvalitativ sagsgennemgang af 20 komplekse borgersager
- En national spørgeskemaundersøgelse blandt landets socialforvaltninger
- Fem fokusgruppeinterview i en række udvalgte kommuner med repræsentanter fra socialforvaltning, jobcenter, misbrugsbehandling samt forsorghjem

I undersøgelsen er der fokus på kommune specifikke samarbejdsgange i forbindelse med tilrettelæggelsen og koordineringen af en sammenhængende indsats til borgerne. Undersøgelsen omfatter derfor ikke den regionale psykiatri, på trods af at en del af målgruppen vil have en snitfalde hertil.

Datakilderne og de metodiske overvejelser, der knytter sig til hver enkelt, vil i det følgende blive præsenteret.

### 9.1 Indledende afdækning af området

For at få et indblik i kommunernes arbejde med målgruppen og med servicelovens § 141 handleplaner er der gennemført et pilotinterview med medarbejdere fra Københavns Kommunes hjemløseenhed. Formålet med pilotinterviewet var at få et indledende videngrundlag om kommunernes praksiserfaringer med anvendelsen af § 141 handleplaner. Pilotinterviewet blev konkret anvendt til at kvalificere indkaldelsen af sager, herunder hvilke kriterier der lægges vægt på ved udvælgelsen af sager.

### 9.2 Sagsgennemgang

Ankestyrelsen har indkaldt i alt 20 sager fra ti kommuner. Kommunerne er udvalgt på baggrund af andelen af hjemløse i kommunen, geografisk spredning og kommunestørrelse. Til brug for udvælgelsen er der anvendt data fra SFI's kortlægning af hjemløshed i 2015<sup>5</sup>. De ti kommuner havde til sammen 3384 hjemløse borgere på tidspunktet for kortlægningen. Kommunerne havde i snit 2,0 hjemløse pr. 1000 indbyggere.

De ti kommuner, der har bidraget med sager til undersøgelsen, er:

- Esbjerg Kommune
- Frederiksberg Kommune

<sup>5</sup> SFI 'HJEMLØSHED I DANMARK 2015 - NATIONAL KORTLÆGNING'

- Glostrup Kommune
- Guldborgsund Kommune
- Herning Kommune
- Hvidovre Kommune
- Københavns Kommune
- Slagelse Kommune
- Aalborg Kommune
- Aarhus Kommune

## **Vurderingsgrundlag**

Formålet med sagsgennemgangen er at få et indblik i, hvordan sagsforløbene ser ud, herunder hvordan indsatsen til borgerne koordineres. Sagerne anvendes udelukkende som eksempler på sagsforløb og udgør ikke et repræsentativt udsnit af sager eller indsatser.

Denne sagsgennemgang adskiller sig fra Ankestyrelsens øvrige praksisundersøgelser ved, at der ikke er indkaldt sager på baggrund af en konkret afgørelse. Undersøgelsen omfatter derfor ikke en materiel vurdering af en konkret afgørelse, men indeholder en gennemgang af det samlede sagsforløb, herunder de indsatser borgeren har modtaget og indsatsplanerne.

Der er både udfyldt analyseskemaer og udarbejdet tidslinjer for hver af de 20 sager. Rapportens to bilag i form af sagsforløb er udarbejdet på baggrund af sagsgennemgangen.

## **Indkaldelseskriterier**

Kommunerne blev bedt om at indsende to sager om hjemløse borgere over 18 år med sammensatte og komplekse sociale problemstillinger. En sag, hvor der foreligger en § 141 handleplan og en sag, hvor der ikke foreligger en § 141 handleplan.

Udvælgelseskriterierne var desuden, at borgeren skal have haft ophold på en § 110 boform af minimum to måneders sammenhængende varighed inden for de seneste fem år, og at borgeren skal have modtaget en eller flere støtteforanstaltninger efter serviceloven inden for de seneste fem år.

Kommunerne er desuden bedt om at indsende en eventuel jobplan og øvrige sagsakter fra jobcenter, opholdsplan fra boform og eventuel udredning fra socialforvaltningen. Derudover blev kommunerne bedt om at være opmærksomme på at sende eventuelle bevillinger af støtte efter serviceloven, lov om aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik.

Det fremgår af indkaldelsesbrevet, at sagerne vurderes på det foreliggende grundlag, og at kommunerne derfor bedes sikre, at samtlige relevante akter indsendes til Ankestyrelsen.

Det bemærkes, at Esbjerg Kommune oplyser, at de ikke har nogen sager, hvor der ikke foreligger en § 141 handleplan. Kommunen er derfor blevet bedt om at indsende to sager

med en handleplan. De indsendte sager fordeler sig derfor med 11 sager, hvor der foreligger en § 141 handleplan og ni sager, hvor der ikke foreligger en § 141 handleplan.

### **Kvalificering af resultaterne fra sags gennemgangen**

De ti kommuner har efter sags gennemgangen fået analyseskemaerne, der er udarbejdet i forbindelse med sags gennemgangen, i høring. Kommunerne har således haft mulighed for at forholde sig til de forhold, der er registreret omkring de to sager, der er indsendt til Ankestyrelsen.

I forbindelse med Ankestyrelsens gennemgang af sager blev et panel af videnspersoner bedt om at være med til at kvalificere analysepointerne. Panelet bestod af repræsentanter fra SAND, SBH, Socialstyrelsen, sagsbehandlere fra Københavns Kommunes hjemløseenhed og en leder, der arbejder med området, fra Aarhus Kommune. Mødet blev afholdt i foråret 2016. Repræsentanterne fik forinden tilsendt analysepointerne fra sags gennemgangen, som blev gennemgået og diskuteret på mødet.

På mødet blev mulige temaer til spørgeskemaundersøgelsen desuden diskuteret.

## **9.3 Landsdækkende spørgeskema**

Alle landets kommuner er i juni 2016 blevet bedt om at besvare et spørgeskema. Tårnby og Dragør Kommune har indgået forpligtende samarbejde på området, så der foreligger en samlet besvarelse. Af de resterende 97 kommuner har 96 kommuner besvaret spørgeskemaet. En enkelt af kommunerne har alene besvaret en mindre del af spørgemålene og indgår derfor ikke i analysen. Det betyder, at der samlet set indgår 95 besvarelser i undersøgelsen, hvilket giver en besvarelsesprocent på 98 procent.

Temaerne i spørgeskemaundersøgelsen er:

- Tilbud om og udarbejdelse af § 141 handleplaner
- Indhold og anvendelse af § 141 handleplaner
- Tværgående samarbejde
- Støttemuligheder til målgruppen

Til kvalificering af spørgeskemaet har medarbejdere fra Aarhus Kommune og Københavns Kommune læst spørgeskemaet igennem og testet det inden udsendelsen.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen er på nogle områder divergerende i forhold til resultaterne fra interviewene. Dette kan muligvis skyldes, at spørgsmålene i spørgeskemaet er blevet besvaret på baggrund af nogle generelle vurderinger af området, mens interviewpersonerne har svaret ud fra egne praksisnære erfaringer.



## 9.4 Gruppeinterview

For at få uddybet og nuanceret kommunernes erfaringer med at arbejde med § 141 handleplaner og koordinering af samarbejde på tværs af instanser har Ankestyrelsen gennemført interview med repræsentanter fra fem kommuner. Interviewene er gennemført i perioden september - oktober 2016.

Interviewkommunerne er Frederiksberg Kommune, Glostrup Kommune, Herning Kommune, Hvidovre Kommune og Københavns Kommune. Kommunerne er udvalgt, fordi de har en høj andel af hjemløse borgere, jf. SFI's kortlægning af hjemløshed i Danmark i 2015.

I denne forbindelse skal vi bemærke, at Glostrup Kommune oplyser, at antallet af hjemløse i kommunen, som det fremgår af SFI's kortlægning, reelt er meget lavere. Grunden er, ifølge kommunen, at et forsorgshjem har haft fejl i indberetningerne til SFI i forbindelse med kortlægningen, og at en række borgere, der er registreret som borgere uden fast bopæl i kommunen, ikke hører til målgruppen af hjemløse.

Ved interviewene deltog repræsentanter fra kommunens socialforvaltning, beskæftigelsesforvaltning, forsorgshjem og misbrugsbehandling. Det varierer fra interview til interview om de forsorgshjem og misbrugsbehandlingstilbud der er repræsenterede er kommunale eller selvejede institutioner. Ved to af interviewene var det ikke muligt at få en medarbejder fra beskæftigelsesforvaltningen med. Samarbejdet omkring beskæftigelsesindsatserne blev derfor belyst af de øvrige repræsentanter. Kommunerne blev bedt om selv at udpege de relevante medarbejdere til interviewene, ud fra det kriterie, at medarbejderne skal have praktisk erfaring med at indgå i et typisk sagsforløb for en hjemløs borger.

Interviewene blev gennemført som semistrukturerede gruppeinterview med det formål at samle repræsentanter fra de forskellige indsatser omkring borgeren og belyse deres arbejde forbundet med at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats. At interviewene er semistrukturerede vil sige, at der under interviewene blev taget udgangspunkt i interviewguides, men at strukturen for interviewet kunne afvige fra interviewguiden, samt at der kunne blive bragt nye temaer op under interviewet.

Temaerne i interviewene er:

- Erfaringer med at koordinere en tværgående indsats til hjemløseborgere
  - Orientering om hjemløshed
  - Udredning af borgerens problemstillinger
  - Visitering af støtteforanstaltning
  - Hvad fungerer godt i samarbejdet og hvor er der plads til forbedringer
- Arbejdet med § 141 handleplaner

- Hvilke borgere tilbydes en handleplan
- Hvilke fokusområder arbejdes der typisk med i handleplanerne
- Hvordan bliver øvrige instanser ud over socialforvaltningen inddraget i arbejdet med handleplaner
- Hvordan anvendes handleplanerne i det daglige arbejde
- Anvendes andre værktøjer i det daglige samarbejde



Ankestyrelsens undersøgelse af  
Kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til  
hjemløse borgere

Marts 2017

BILAG

---

**Titel** Kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til  
hjemløse borgere\_Bilag

**Udgiver** Ankestyrelsen, marts 2017

**ISBN nr** 978-87-7811-338-2

**Layout** Identitet & Design AS

**Kontakt** Ankestyrelsen  
Teglholmsgade 3, 2450 København SV  
Telefon 33 41 12 00

**Hjemmeside** [www.ast.dk](http://www.ast.dk)

**E-mail** [ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)

---

# Bilag 1 Sagsforløb

I det følgende fremstilles to udvalgte sagsforløb for hjemløse borgere over 18 år med sammensatte og komplekse sociale problemstillinger. Sagsforløbene er udformet som tidslinjer, der afspejler udvalgte nedslagspunkter i borgernes liv, og er udarbejdet på baggrund af akter indsendt fra henholdsvis socialforvaltning, jobcenter og forsorgshjem.

Beskrivelserne har til formål at skabe et indblik i målgruppens tyngde og kompleksitet samt de ofte flerstrengede indsatser, som borgeren bliver bevilliget på tværs af kommunes instanser. De to sager er udvalgt fordi de er illustrative eksempler på borgere med mange problemstillinger og tilsvarende indsatser.

## 1.1 Sagsforløb A

### Baggrund

Borgeren er en 41 årig kvindelig tidligere heroinmisbruger og prostitueret. Borgeren er aktuelt i misbrugsbehandling på et misbrugscenter og deltager herudover i et exitprogram for prostituerede. Borgeren mistede senest egen bolig i 2015 og har siden taget ophold på en række forskellige herberger. Borger har i løbet af sit sagsforløb været i konflikt med flere professionelle omkring hende, hvorfor der har været mange aktører inde over hendes sag.

De første akter i borgerens sag er dateret februar 2014, men af de tilsendte akter fremgår det, at der har været et forudgående sagsforløb, der strækker sig flere år tilbage.

**I februar 2014** bliver borgeren bevilliget socialbehandling til sit stofmisbrug i et § 101 tilbud.

**I maj 2014** foretages der en psykiatrisk vurdering af borgeren ved misbrugsbehandlingscenteret. Borgerens egen læge samt borgerens kontaktperson ved misbrugsbehandlingscenteret udarbejder vurderingen, som peger på, at borgeren har diagnosen ADHD. Af vurderingen fremgår det, at ADHD normalvis vil blive behandlet med ritalin, men borgerens læge vurderer ikke, at borgerens svar er troværdige, men i stedet bærer præg af stofsøgen. På baggrund af borgerens ustabile sociale situation vurderer hendes læge ikke, at det er forsvarligt at ordinere ritalin.

**I juli 2014** bliver borgeren tildelt en lejebolig fra den akutte boligliste. Boligen står klar til indflytning i oktober måned 2014, hvor borgeren flytter ind med hjælp fra sin kontaktperson fra exitprogrammet for prostituerede, som hun er en del af.

**I november 2014** bliver borgeren indkaldt til en samtale i socialforvaltningen omkring bostøtte, som borgeren har søgt om.

**I januar 2015** tager borgerens kontaktperson fra exitprogrammet kontakt til socialforvaltningen for at orientere om, at borgeren er blevet opsagt af sit lejemål pga. uro.

**I marts 2015** bliver borgeren bevilliget en tandbehandling på 16.000 kr. af sin sagsbehandler i socialforvaltningen som følge af, at borgeren har meget dårlige tænder og herudover mangler mange af sine tænder i overmunden.

**I marts 2015** bliver borgeren yderligere bevilliget en bostøtte funktion på baggrund af sin ansøgning. Bostøttefunktionen er bestemt til at have et omfang af en personlig kontakt om ugen suppleret af telefonisk kontakt efter behov. Bevillingen gælder for et år.

**I marts 2015** bliver borgeren indkaldt til en samtale på jobcenter. I journalnotatet fra mødet står en længere beskrivelse af borgerens livssituation. Herunder at hun er bange for at opholde sig i egen lejlighed og derfor har opsagt denne. Dette skyldes, at borgerens eks-kæreste efter sigende har opmagasineret 40.000 kr. i lejligheden, hvilket har resulteret i mange indbrud, ligesom der har været mange naboklager. Af journalnotatet fremgår det, at borgeren ikke ved, hvor hun skal bo herefter og derfor er i gang med at undersøge forskellige herberger.

Af journalnotatet fremgår det, at sagsbehandleren vurderer borgeren til at have mange sociale belastninger, hvilket vanskeliggør etablering af en jobplan. Borgeren bliver derfor visiteret til visitationsgruppen aktivitetsparat.

**I marts 2015** kontakter borgerens netop bevilligede bostøtte jobcentret forud for sit første møde med borgeren. Bostøtten beder jobcentret undersøge borgerens muligheder for at komme i et socialt beskæftigelsestilbud. Det aftales herudover, at bostøtten skal tale med borgeren om hendes boligproblematik, da borgeren ikke igen vil kunne få en akut bolig efter at være blevet udsat på grund af uorden.

Borger bliver kort herefter indskrevet på et socialt aktivitetstilbud, hvorefter hendes jobplan bliver udarbejdet. Af jobplanen fremgår det, at borgeren har haft en årrække i ordinær beskæftigelse. Borgeren har eksempelvis næsten gennemført en bygningsmaleruddannelse. Hun har haft forskellige rengøringsjob gennem mange år og været salgsmedarbejder i en designbutik. Hun har derudover i mange år arbejdet som prostitueret. Af jobplanen fremgår det også, at borgeren siden marts 2014 har deltaget i et prostitutions exit projekt, samtidig med hun har været i misbrugsbehandling. Det planlægges, at borger i samarbejde med sin bostøtte skal arbejde på at få stabiliseret sit liv, få flyttet fra opsagt bolig, få et nyt sted at bo, gennemføre tandbehandling, så der på lidt længere sigt kan iværksættes en mere arbejdsmarkedsrettet indsats.

**I april 2015** kontakter det sociale aktivitetstilbud jobcentret og fortæller, at borgeren slet ikke er mødt op. Jobcenter kontakter herefter bostøtten, som fortæller, at borgeren ligger midt i en flytning og derfor har meget svært ved at skulle møde op til et aktivitetstilbud. Bostøtten ønsker, at borger bliver indskrevet igen, når der er mere ro på hendes liv. Jobcenter annullerer på denne baggrund borgerens placering i tilbuddet.

**I perioden juni 2015 til december 2015** har socialforvaltningen og borgerens bostøtte kontakt med jævne mellemrum. De drøfter blandt andet borgerens status, støttebehov samt udfordringerne forbundet med at være bostøtte for borgeren og borgerens mulighed for at få udbytte af bostøtte funktionen. Det fremgår, at det ikke har været muligt for bostøtten at opnå kontinuerlig kontakt til borgeren, samt at borgerens behov har ændret sig, efter at hun er flyttet på forsorgshjem. På baggrund af drøftelserne bliver socialforvaltningen og bostøtten enige om at afslutte borgerens bostøtte indsats.

**I november 2015** udarbejder socialforvaltningen en § 141 handleplan. Handleplanen indeholder oplysninger om borgerens problemstillinger indenfor socialt netværk, psykisk tilstand, misbrug og behandling, økonomi, personlig pleje og beskæftigelse samt oplysninger om relevante samarbejdspartnere herunder bostøtte, kontaktperson på forsorgshjem samt socialrådgiver på forsorgshjem.

På baggrund af handleplanen vurderer socialforvaltningen, at borgeren fortsat har behov for et forløb på et forsorgshjem med henblik på at få afklaret sine problematikker. Af handleplanen fremgår det, at borgeren vurderes at have behov for støtte til følgende:

- Støtte til at anerkende og mærke egne grænser ved sociale sammenkomster
- Motiverende og pædagogisk støtte til at følge behandlinger og undersøgelser på sygehuset
- Pædagogisk støtte til at forstå sygehusets udmeldinger
- Pædagogisk og motiverende støtte til at følge behandling på misbrugscentret og forblive stoffri
- Motiverende og pædagogisk støtte til at forberede sig på at bo alene
- Pædagogisk støtte til personlige kompetencer og refleksion om at kunne bede om hjælp
- Pædagogisk og praktisk støtte til få ydelsescentret til at administrere husleje i egen bolig
- Pædagogisk og praktisk støtte til at blive aktivt boligsøgende
- Pædagogisk støtte til at påbegynde afdragsordning til boligforening
- Pædagogisk støtte til at kunne reflektere over smertegrænser og udfordringer ved fysisk aktivitet med en nakkeskade
- Pædagogisk støtte til at udrede og afklare ressourcer og udfordringer ved igen at tage en uddannelse med en nakkeskade

- Pædagogisk og praktisk støtte til at kontakte myndighedsrådgiver for at afklare bostøtte indsats

**I januar 2016** bliver borger indkaldt til en samtale omkring økonomi, hvilket borgeren melder afbud til pga. sygdom. Senere på måneden bliver mødet afviklet. På mødet giver borgeren udtryk for, at hun ønsker sin ydelse administreret, så denne bliver udbetalt hver. 14 dag, så hun kan få pengene til at række til hele måneden.

**I perioden januar til marts 2016** fremsender forsorgshjemmet en række delplaner til borgerens opholdsplan. Af disse fremgår det, at borgerens overordnede mål med opholdet er at komme i egen bolig. På denne baggrund udarbejdes der fire specifikke planer, der skal hjælpe borgeren med at indfri denne målsætning:

- Borgeren skal oprette Nem ID med henblik på at kunne modtage post fra det offentlige og overholde aftaler med medarbejdere fra forsorgshjemmet
- Borgeren skal påbegynde fysioterapi med henblik på at opnå bedring efter operation
- Borgeren skal kontakte embedslægen med henblik på at opnå erstatning efter en fejlslagen operation
- Borger skal opholde sig mere på forsorgshjemmet med henblik på et bedre samarbejde omkring borgerens situation

**I slutningen af januar 2016** indkalder jobcentret borgeren til en samtale omkring borgerens muligheder for at komme i job. Det fremgår, at borgeren gerne vil tilbage på arbejdsmarkedet og ikke er interesseret i at søge pension. På denne baggrund aftales det, at borgeren skal beslutte, hvorvidt hun ønsker at skifte læge eller ej og herefter give jobcenter besked, så de kan indhente en general helbredsundersøgelse fra borgerens læge. Jobcentret indhenter oplysninger fra praktiserende læge og fra hospitalsvæsnets kort herefter

**I marts 2016** henvender borgeren sig til jobcenter for at fortælle, at hun er blevet smidt ud af sit forsorgshjem for at handle med stoffer, hvilket borgeren selv benægter. Borger har lavet en aftale med et andet forsorgshjem og ønsker jobcentrets hjælp til en taxa til flytningen.

## 1.2 Sagsforløb B

### Baggrund

Borgeren er en 49 årig mand af grønlandsk afstamning. Han kom til Danmark i 2004 for at studere. Borgeren lider under en række tilbagevendende traumer fra sin hårde opvækst hos en alkoholiseret familie, hvilket har fastholdt ham i en negativ social arv med misbrug, personlighedskriser og selvdestruktive handlinger. Borgeren er blandt andet diagnosticeret med biopolar lidelse. Borgeren blev smidt ud af sin bolig i 2008 og har efterfølgende haft et langt ophold på et forsorgshjem, men er aktuelt bosiddende på en ekstern boform i regi af forsorgshjemmet.

De første akter i borgerens sag er dateret juni 2011, men af de tilsendte akter fremgår det, at der har været et forudgående sagsforløb, der strækker sig flere år tilbage.

**I juni 2011** sender forsorgshjemmet en statusskrivelse til kommunens omsorgsafdeling. Af statusskrivelsen fremgår det, at forsorgshjemmet vurderer, at borgeren vil have behov for markant professionel støtte, såfremt han flytter i egen bolig. Forsorgshjemmet vurderer, at borgeren som minimum vil have behov for en bostøtte funktion ugentligt til at hjælpe borgeren med kontakten til offentlige instanser, beskæftigelsestilbud, håndtering af post samt samtaler af psykiatrisk karakter. Forsorgshjemmet anbefaler ikke, at borgeren flytter i egen bolig uden opsyn.

Forsorgshjemmet skriver også, at borgeren ønsker at vende tilbage til arbejdsmarkedet og evt. påbegynde en ny uddannelse. Forsorgshjemmet vurderer i denne forbindelse, at borgeren godt vil kunne varetage et job under særlige vilkår i fremtiden, såfremt han påbegynder antabusbehandling og får støtte til at håndtere sine psykiske begrænsninger. Forsorgshjemmet ønsker, at borgerens sag overgår til kommunens omsorgsafdeling, da de vurderer, at borgerens behov for støtte ligger udover det, som de kan tilbyde ift. pædagogisk tilgang og personaleressourcer.

**I november 2011** sender forsorgshjemmet en opholdsaftale til kommunens omsorgsafdeling. Af opholdsaftalen fremgår det, at forsorgshjemmet har haft en dialog og på denne baggrund indgået en aftale med borgeren omkring borgerens udadreagerende adfærd. Det bliver beskrevet i aftalen, at borgerens aggressionstærskel stiger ved indtagelse af euforiserende stoffer, hvilket har betydet, at der på det seneste har været mange tilspidsede situationer mellem personalet og borgeren. På denne baggrund har forsorgshjemmet aftalt med borgeren, at han skal reducere sit forbrug af euforiserende stoffer og udbygge sit samarbejde med forsorgshjemmets personale.

**I januar 2012** sender forsorgshjemmet endnu en opholdsaftale til kommunens omsorgsafdeling. Af denne fremgår det, at borgeren har haft en længere periode, hvor han har isoleret sig og ikke reageret på personalets henvendelser, hvilket har gjort personalet bekymrede for hans velbefindende. På denne baggrund har forsorgshjemmet



aftalt med borgeren, at aftenvagten gerne må låse sig ind i borgerens lejlighed, såfremt han ikke er blevet set i løbet af dagen.

**I april-juni 2012** fremsender forsorgshjemmet et observationskema til kommunens omsorgsafdeling. Observationsskemaet beskriver borgerens tilstand fra april til juni måned, og det fremgår, at borgerens psykiske situation er blevet forværret kraftigt i perioden, og at forsorgshjemmet har måttet søge hjælp hos en psykiatrisk hotline og herudover har fået borgeren indlagt på gule papirer via egen læge.

**I juli 2012** er borger til en samtale med en læge i psykiatrisk modtagelse på baggrund af en egen-henvendelse.

**I oktober 2012** sender forsorgshjemmet en orientering til kommunens omsorgsafdeling om, at det forsorgshjem, som borgeren opholder sig på, skal lukkes ned i starten af 2013. I denne forbindelse drøftes borgerens muligheder for at få ophold på et andet forsorgshjem i kommunen eller komme i egen bolig. Af orienteringen fremgår det, at borgeren ikke ønsker at flytte til en anden kommune. Borger ender dog alligevel med at blive flyttet til et nyt forsorgshjem i en nærliggende kommune.

**I august 2013** bliver borger sendt i et aktiveringstilbud, hvor borgeren skal deltage i mødepligtig undervisning tre gange ugentligt

**I november 2013** sender forsorgshjemmet en statusskrivelse til kommunens omsorgsafdeling. Af statusskrivelsen fremgår det, at borgeren er stoppet med at drikke og heller ikke har røget hash i 50 dage. Borgeren har desuden i over et halvt år været tilknyttet et ambulatorium med henblik på at blive behandlet for sin mani og depression, ligesom han har deltaget i et aktiveringsforløb med et godt resultat.

**I december 2013** fremsender forsorgshjemmet en opholdsplan, hvor det at komme i egen bolig og påbegynde en uddannelse beskrives som det overordnede mål med borgerens ophold. Af opholdsplanen fremgår det ligeledes, at borgeren ikke længere ønsker at omgås med andre misbrugere samt ønsker at blive mere selvstændig og tjene sine egne penge. Forsorgshjemmet vurderer, at en bostøtte vil være nødvendig, for at borgeren kan imødekomme sine mål.

**I januar 2014** deltager borgeren i et møde hos misbrugsbehandlingscenteret omkring muligheden for at starte i en behandlingsgruppe målrettet hashrygning. Det fremgår, at borger er meget motiveret for at deltage i behandlingsgruppen.

Der er ingen sagsakter i perioden januar 2014- oktober 2014

**I oktober 2014** bestiller borgerens kontaktperson fra forsorgshjemmet en VISO udredning som følge af borgerens lange ophold i forsorgssystemet. Det er personalets vurdering, at borgeren 'står i stampe', og at alle tiltag med henblik på at forbedre

borgerens situation mislykkedes, uden at personalet forstår hvorfor. Af en mailkorrespondance mellem kommunens omsorgsforvaltning og VISO fremgår det, at borgers kontaktperson oplever at have opbrugt alle sine muligheder for at hjælpe borgeren. Kontaktpersonen ønsker derfor VISO's hjælp til at udrede borgeren, særligt med henblik på at udrede i hvor høj grad borgeren er blevet kognitivt skadet som følge af sin opvækst og biopolare lidelse. Kontaktpersonen ønsker yderligere sparring til, hvad der vil være den optimale boligform samt mest velegnede form for bostøtte for borgeren.

Der er ingen sagsakter i perioden oktober 2014 til oktober 2015.

**I oktober 2015** bliver borger indstillet til bolig i nabokommunen til trods for, at borgeren ikke ønsker at bosætte sig her. Borgeren begrundet dette med, at han er tilknyttet et samtaleforløb for sin depression og biopolare lidelse i en anden kommune. Af en mailkorrespondance mellem forsorgshjemmet og kommunens omsorgsafdeling fremgår det, at begrundelsen for at indstille borger til en bolig i en anden kommune end den ønskede, er, at borgeren er for langt nede på boliglisterne i den ønskede kommune.

**I oktober 2015** bliver der truffet afgørelse om bevilling af bostøtte. Formålet med indsatsen er, at borgeren kommer til at trives i egen bolig, efter at han i 10 år har været hjemløs og boet på forskellige forsorgshjem. Borgeren skal herudover støttes i at få en selvstændig tilværelse uden for forsorgshjemmets trygge mure og i at opnå de kompetencer, der kræves ved at bo i egen bolig.

**I januar 2016** bliver borger tilbudt en bolig i nabokommunen, hvor han ikke ønsker at bosætte sig. Borgeren takker derfor nej til boligen, hvilket har som konsekvens, at hans tildelte bostøtteindsats ophører. Det aftales i denne forbindelse, at kommunens omsorgsafdeling sørger for at udarbejde en ny handleplan på borgeren, mens forsorgshjemmet vil sørge for at følge op på, at borgeren får søgt boliger.

**I januar 2016** udarbejder kommunens omsorgsafdeling en § 141 handleplan, som beskriver borgers aktuelle situation som bosiddende på forsorgshjem med ønske om at komme i egen bolig. Handleplanens målsætninger går på, at borgeren skal sørge for at blive skrevet op i to yderligere boligselskaber samt sørge for at tjekke boligtilbud herfra og fra boligportalen. Herudover er der formuleret et mål om, at borgeren skal sørge for at få ansøgt om socialpædagogisk bistand i den kommune, borgeren finder en bolig i.

**I februar og marts 2016** fremsender forsorgshjemmet en opholdsplan til kommunens omsorgsafdeling. Af opholdsplanen fremgår det, at det overordnede mål med borgers ophold på forsorgshjemmet er at få egen bolig uden for kommunen. Det fremgår også af opholdsplanen, at borgeren ønsker at komme væk fra omgangen med andre misbrugere og det kaotiske miljø, der kendetegner forsorgshjemmet.

**I marts 2016** bliver borgeren indstillet til førtidspension.