

*§111-planer – et godt redskab i  
indsatsen over for voksne med  
nedsat funktionsevne?*

November 2001



Forfattere: PLS RAMBØLL Management/ Tine Andersen,  
Leif Laszlo Haaning og Steffen Bohni Nielsen.

Udgiver: Socialministeriet

Rettigheder. Ret til kopiering med henvisning til kilde

# Indhold

Side

|   |    |
|---|----|
| 1. Sammenfatning.....   | 5  |
| 2. Indledning .....   | 12 |
| 2.1. Evalueringens formål.....  | 12 |
| 2.2. Tilgangen til evalueringen: Den analytiske ramme.....              | 14 |
| 2.3. Læsevejledning .....   | 17 |
| 3. Planer i forvaltning og behandling – baggrunden for §111-planer..... | 18 |
| 3.1. Formålet med planer i Serviceloven .....                           | 18 |
| 3.2. Hvornår er en plan en god plan .....                               | 23 |
| 3.3. Ansvarsdelingen mellem amt og kommune.....                         | 24 |
| 4. Rammer for brugen af planer I – Strategi og organisering.....        | 25 |
| 4.1. Indledning .....   | 25 |
| 4.2. Målsætninger for handicappolitik.....                              | 25 |
| 4.3. Retningslinjer og skabeloner .....                                 | 34 |
| 4.4. Erfaringer med §111-planer.....                                    | 40 |
| 4.5. §111 i det amtslige system .....                                   | 43 |
| 4.5.1. Målsætninger i amterne.....                                      | 44 |
| 4.6. Procedurer for planudarbejdelsen – koordinering.....               | 51 |
| 4.6.1. Det tværsektorielle samarbejde.....                              | 61 |
| 4.7. Sammenfatning.....   | 63 |
| 5. Udbredelsen af planer.....   | 64 |
| 5.1. Hvornår er en plan en plan .....                                   | 64 |
| 5.2. Hvor mange planer er der.....                                      | 65 |
| 5.3. Hvilke brugere får en plan?.....                                   | 72 |
| 5.4. Sammenfatning.....   | 77 |
| 6. Brugerinddragelse med planen som udgangspunkt .....                  | 79 |
| 6.1. Brugerinddragelse i lovens ånd .....                               | 79 |
| 6.2. Brugerinddragelse i praksis .....                                  | 80 |
| 6.3. Inddragelse og forskellige brugere .....                           | 83 |
| 6.3.1. Brugerinddragelse i planudformningen.....                        | 84 |
| 6.3.2. Brugernes erfaringer med inddragelse .....                       | 88 |
| 6.3.3. Planen i det daglige arbejde .....                               | 94 |
| 6.3.4. Opfølgning på planen .....                                       | 97 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 6.4.   | Planen som redskab – Perspektiv og funktion for socialarbejdere ..... | 100 |
| 6.5.   | Sammenfatning.....  | 105 |
| 7.     | Hvordan ser planerne ud .....   | 107 |
| 7.1.1. | De dugfriske planer .....   | 110 |
| 7.1.2. | Hvem har fået en plan i de 372 tilfælde.....                          | 111 |
| 7.2.   | Planens indhold: Mål og midler.....                                   | 111 |
| 7.2.1. | De professionelles koordinering .....                                 | 116 |
| 7.2.2. | Brugerdifferentiering .....   | 118 |
| 7.3.   | Sammenfatning.....  | 120 |
| 8.     | Effektanalyse .....   | 122 |
| 8.1.   | Hvordan defineres effekt.....   | 122 |
| 8.2.   | Generelle Effekter.....   | 123 |
| 8.3.   | Perspektiver på effekt — Aktørernes.....                              | 130 |
| 8.3.1. | Effekt set fra ledelsens synspunkt.....                               | 130 |
| 8.3.2. | Sagsbehandlerens synspunkt .....                                      | 131 |
| 8.3.3. | Effekt set fra personalets synspunkt.....                             | 131 |
| 8.3.4. | Effekt set fra brugernes synspunkt .....                              | 133 |
| 8.4.   | Evaluatorenes vurdering.....  | 134 |
| 8.4.1. | Faglig styringseffekter .....   | 134 |
| 8.4.2. | Ressourcestyringseffekter .....                                       | 137 |
| 8.5.   | Barrierer for øget effekt.....  | 140 |
| 8.5.1. | Barrierer i ressourcestyring .....                                    | 140 |
| 8.5.2. | Barrierer i faglig styring.....                                       | 141 |
| 8.5.3. | Barrierer i dokumentation .....                                       | 141 |
| 8.6.   | Sammenfatning.....  | 142 |
| 9.     | Perspektivering .....   | 144 |
| 10.    | Data og metoder .....   | 150 |
| 10.1.  | Spørgeskemaundersøgelser .....  | 150 |
| 10.2.  | Caseundersøgelse.....   | 152 |
| 10.3.  | Workshop.....   | 156 |
| 10.4.  | Fokusgrupper.....   | 156 |

#### Bilag:

Litteraturlister

Casedeltagere

Følgegruppemedlemmer

# 1. Sammenfatning

I dette kapitel sammenfattes rapportens hovedpointer.

Evalueringen har skullet afdække tre overordnede problemstillinger:

*For det første:* At kortlægge omfanget og karakteren af personlige planer efter Serviceloven §111-planer.

*For det andet:* At afdække, hvilken funktion og rolle planerne har i forvaltnings- og behandlingspersonalets daglige arbejde med brugerne.

*For det tredje:* At vurdere, hvilken betydning planerne har og har haft for samarbejdet mellem brugere og medarbejdere.

For at belyse disse punkter er der blevet indsamlet et omfattende kvalitativt og kvantitativt datamateriale. Det viste sig hurtigt, at "§111-plan" var et meget vidt begreb, idet meget forskelligartede dokumenter blev præsenteret for os som §111-planer. Det var derfor nødvendigt at afklare, hvad vi inden for evalueringens rammer ville forstå ved §111-plan.

§111 i Serviceloven har fire centrale formål:

- *For det første* skal planerne øge inddragelsen af den enkelte bruger og styrke brugerens selvbestemmelse
- *For det andet* har planerne som formål at sikre, at indsatsen tilrettelægges individuelt i forhold til brugerens ønsker, behov og livssituation
- *For det tredje* skal planerne styrke den helhedsorienterede indsats således, at de forskellige aktører koordinerer og samarbejder om den enkelte bruger
- *For det fjerde* er formålet med planerne at øge kontrollen af kvaliteten på det sociale område og derigennem styrke brugerens retssikkerhed. Dette sker blandt andet ved at styrke ankemulighederne over indsatsen og planernes indhold

På denne baggrund har vi udledt tre overordnede funktioner for §111-planer. Planen kan således, afhængigt af den indbyrdes prioritering af de førnævnte formål, opfattes som:

Et *koordineringsredskab*, der har til formål at samordne og tydeliggøre den indsats, der iværksættes af de forskellige professionelle i forhold til brugeren.

En *samarbejdsaftale* mellem brugeren og de professionelle med det formål at klarlægge, hvad der er brugerens væsentligste mål i det kommende år, samt hvordan de skal gennemføres og evalueres.

Et *kvalitetsdokument*, der klarlægger det grundlæggende serviceniveau, som brugeren kan forvente fra systemets side i forhold til de konkrete mål. Det er også på dette grundlag, at brugeren kan klage.

Det er disse tre opfattelser af §111-planens funktion, der har været fokus i analysen og vurderingen af udbredelsen og brugen af planerne efter Servicelovens §111.

Overordnet set peger resultaterne i to retninger. Der bliver på den ene side gjort et stort stykke arbejde i mange amter og kommuner for at efterleve formålene i Serviceloven samt for at arbejdet med §111-planer sker i et tæt samarbejde med brugerne. På den anden side peger den noget spredte brug af planer på, at loven endnu er langt fra at være gennemført. Amtene er længst, mens der generelt set er langt igen i kommunerne

### **Rammerne om planer**

Hvis det skal sikres, at §111-planer kommer til at fungere efter hensigten, er det nødvendigt, at der i kommunen eller i amtet er en fælles forståelse af formålet med planerne og deres funktion. Dette kræver tilstedeværelsen af organisatoriske og ledelsesmæssige rammer, som understøtter en sådan fælles forståelse. Vi har derfor undersøgt, i hvor høj grad disse rammer er til stede i amter og kommuner. Vi har dels fokuseret på faktuelle oplysninger om rammerne: I hvor høj grad er der etableret politikker, målsætninger og skriftlige retningslinjer for arbejdet? Hvad gør man for at ruste personalet til at varetage arbejdet med planerne? Dels på vurderingen af rammerne: Oplever personalet, at der er politisk og ledelsesmæssig opbakning til arbejdet med planerne?

Resultaterne fra evalueringen peger på, at der er store forskelle på, hvordan arbejdet prioriteres i de enkelte kommuner og i de enkelte amter. Generelt er amterne dog væsentligt længere i arbejdet end kommunerne, når det drejer sig om at formulere målsætninger og retningslinjer og udarbejde skabeloner. Endvidere er der en klar tendens til, at sagsbehandlere og personale i botilbud i betydelig mindre grad end deres ledere opfatter eventuelle retningslinjer for arbejdet med planerne som klare og entydige. Resultaterne peger endelig på, at frontpersonalet både i amter (personale i bo- og aktivitetstilbud) og kommuner (kommunale sagsbehandlere) oplever et udækket behov for efteruddannelse og erfaringsudveksling. På baggrund af analyser af udvalgte planer er det PLS RAMBØLLs vurdering, at manglen på erfaringer og redskaber direkte kan aflæses i planens anvendelighed i forhold til alle de funktioner, der er skitseret ovenfor. Sammenfattende vurderes det således, at eksistensen af en politik og målsætninger som understøttes af ledelsesmæssig opbakning direkte afspejler sig i kvaliteten af samarbejdet med brugeren om indsatsen og i helheden i indsatsen.

Evalueringen peger på, at der hersker stor uklarhed – eller i det mindste meget divergerende fortolkninger – af hvad en §111-plan er, og hvad den skal anvendes til.

For at undersøge om §111-planerne understøtter helheden i indsatsen, har vi set på det tværsektorielle samarbejde og samarbejdet om den enkelte plan. Her peger evalueringen på, at planerne kun i yderst begrænset omfang anvendes som redskab til at sikre koordinering mellem de professionelle aktører. Det typiske billede er, at planen primært er formuleret af brugerens plejefaglige eller pædagogiske kontaktperson med varierende inddragelse af andre professionelle aktører, familie eller brugeren.

### **Udbredelsen af planer**

Som et led i kortlægningen har vi set nærmere på målgruppen for §111, det vil sige: Hvilke brugere får tilbudt planer? Evalueringen peger på, at amternes og kommunernes fortolkninger af det centrale kriterium for, om en person skal tilbydes en §111-plan (hvorvidt brugeren har en "betydeligt nedsat funktionsevne") er varierende. Der synes dog at være en "kernemålgruppe", som vil få tilbudt en plan, uanset hvor i landet, de befinder sig. Denne "kernemålgruppe" består af personer med stærkt nedsat psykisk funktionsevne, det vil i praksis sige udviklingshæmmede og – i knap så udpræget grad – sindslidende. Det vil sige, at personer med et fysisk handicap som kørestolsbrugere, spastikere, blinde, døve eller personer med kroniske sygdomstilstande sjældent tilbydes en plan. Dette skyldes ikke, at disse brugere ikke ønsker en plan, men at de fleste kommuner og amter fortolker lovgivningen sådan, at disse 'stærkere' fungerende grupper ikke anses at have "betydeligt nedsat funktionsevne" og dermed ikke

tilhører målgruppe for §111-planerne. Specielt peger evalueringen på, at hjemmeboende kun i begrænset omfang får tilbudt en §111-plan. Selv om loven forudsætter, at der sker en individuel vurdering af, hvem i den brede målgruppe af personer med betydeligt nedsat funktionsevne, som skal have tilbudt en §111-plan, ser det ud som om kommuners og amters praksis i realiteten styres af en kategorisering af handicapgrupper. Det kan overvejes, om der er sket en afsmitning fra tidligere administrative definitioner af handicapgrupper, således at formuleringen ”betydeligt nedsat funktionsevne” bliver opfattet som synonymt med betegnelser som ”Vidtgående fysisk og psykisk handicappede”, det vil sige personer, som kommunerne overlod ansvaret for til amterne (og tidligere: til Åndssvageforsorgen). Disse fortolkninger er, om end de formentlig er juridisk holdbare, næppe i overensstemmelse med lovens intentioner, og i rapporten om den grundtakstfinansiering fra Grundtakstudvalget lægges der da også op til, at et tilbud om en §111-plan skal gælde alle inden for området ’Voksne med handicap’.

Det er forbundet med store vanskeligheder at kortlægge, hvor mange brugere der har en §111-plan. Dette skyldes for det første, at der ikke findes et centralt overblik, og at der som nævnt hersker usikkerhed om, hvilke dokumenter der kan kaldes en §111-plan. Vi skønner, at lidt over halvdelen af alle brugere i amtslige botilbud har fået udarbejdet en §111-plan, mens andelen i kommunerne skønnes at være mellem 15-25%.

### **Brugerinddragelse**

Brugerinddragelse er blevet et centralt begreb i indsatsen på handicapområdet i forlængelse af ønsket om, at det offentliges indsats så vidt muligt sker på baggrund af og i respekt for brugerens ønsker og behov. Vi har derfor undersøgt samspillet mellem professionelle og brugere om §111-planen. I praksis viser det sig, at fortolkning af brugerinddragelse er stærkt varierende. En del af denne variation lader sig forklare og rationalisere ud fra en henvisning til, at selv inden for den afgrænsede målgruppe af udviklingshæmmede og svært sindslidende er der tale om brugergrupper med meget differentierede behov. Eksempelvis kan brugerinddragelse i form af en samarbejdsaftale ikke meningsfuldt lade sig gøre for brugergrupper uden kommunikative kompetencer og intellektuelle færdigheder, der tillader en verbal dialog. Her peger resultaterne på forskellige alternativer, som er udarbejdet på de berørte botilbud og forvaltninger, hvor andre også kan hente inspiration. Undersøgelsen peger også på, at inddragelsen af brugeren i forhold til planerne typisk kun sker i målsætningsfasen, mens brugeren i ringe grad inddrages i brugen af planen i det daglige arbejde og omkring opfølgningen af målene.



Evalueringen viser i det hele taget, at planernes rolle i det daglige arbejde stadig er begrænset, og derved er den kvalificerede opfølgning på planerne også begrænset. Evalueringen peger på, at de steder, hvor ledelsen arbejder intenst med at integrere planen som et styringsredskab i en individuelt tilpasset indsats, fylder planen også mest i det daglige arbejde, og personalet værdsætter planen som et godt redskab til at fastholde indsatsen og til at sikre helhed i indsatsen.

### **Variation i planernes indhold**

Undersøgelserne viser, at der er stor forskel på planernes udformning, omfang og struktur fra kommune til kommune og fra amt til amt. Men sådanne forskelle kan også iagttages, når man ser på de forskellige bo- og aktivitetstilbud inden for samme amt og endda inden for det enkelte botilbud eller kommune. Det antyder, at fortolkningen af planens funktion og formål mange steder foretages af den enkelte medarbejder. Ensartethed i planernes form, indhold og kvalitet ses tilsvarende at hænge snævert sammen med en ledelsesmæssig prioritering af opgaven.

Ser vi på indholdet af planerne, er der store forskelle på, hvordan man opfatter og beskriver henholdsvis mål og indsatser. Der er på den ene side tale om, at målene og indholdet adskiller sig imellem de forskellige brugergrupper. På den anden side er der også tale om, at måden at beskrive og klargøre mål og indsats er vidt forskellig inden for det enkelte tilbud.

I praksis viser evalueringen, at brugerens egne ønsker er meget svære at genfinde i målene. I langt hovedparten af tilfældene er målene i planerne formuleret af de professionelle. Der er imidlertid en tendens til, at sindslidendes planer i højere grad end udviklingshæmmedes planer tager udgangspunkt i brugerens egen livsverden og mål. Planerne har oftest præg af en professionel diskurs, og traditionerne fra arbejdet med andre lignende planer som behandlingsplaner eller plejefaglige planer skinner tydeligt igennem i de nuværende planer.

### **Effekter**

Vi har forsøgt at identificere effekter af planerne inden for tre hovedområder:

- (i) *Ressourcestyring*. I dette tilfælde peger evalueringen på, at de tilfælde, hvor der arbejdes systematisk og kvalitativt med planerne, er de med til at sikre en bedre koordinering, prioritering af opgaver og indsatsområder samt at styrke opfølgningen på indsatsen i dagligdagen.

- (ii) *Faglig styring*. I relation til den faglige styring er det metodeudvikling, øget brugerinddragelse, individuel tilgang og planen som et værdigrundlag, der har været den positive konsekvens, hvor planerne har fungeret godt.
- (iii) *Dokumentation*. Herunder er det særligt synliggørelse af arbejdet, klarlæggelse af ansvarsfordelingen og fokus på fagligheden, der har været den positive effekt/betydning af arbejdet med §111-planer.

Det er vigtigt at understrege, at det har været muligt at identificere ovenstående effekter, men at effekterne er betinget af, om der arbejdes systematisk med planerne, og der er en grundlæggende fælles forståelse af, hvad en §111-plan er, og hvad den kan bruges til?

Evalueringen peger på, at positive effekter træder klarest frem, når der i indsatsen arbejdes med retningslinjer for såvel planudarbejdelse som brugerinddragelse og derved at placere brugeren i centrum for indsatsen.

Ledelse og personale vurderer, at §111-planer potentielt kan give effekter på ressourcestyring, men det forudsætter en bedre koordinering mellem amt og kommune end i dag.

Frontpersonalet giver endvidere udtryk for et betydeligt behov for metodeudvikling for at blive i stand til bedre at inddrage brugere uden verbalt sprog. Der er mange eksempler på, at der lokalt udvikles nye metoder, men de mekanismer, som kunne sikre opsamling og spredning af nye metoder, findes ikke i særlig høj grad.

Sluttelig vurderer PLS RAMBØLL, at kvaliteten af de skriftlige produkter i visse tilfælde er mangelfuld, i den forstand, at beskrivelser og analyser mangler konkretisering og ikke bevæger sig ned under overskriftsplan, eller at der bruges indforstået (og ofte ikke entydig) fagterminologi. Dette peger i to retninger. *For det første* en kvalitetssikring af de enkelte planer fra ledelsens side, og *for det andet* et behov for uddannelse i skriftlig dokumentation af det sociale og pædagogiske arbejde.

Hvis der ønskes positive effekter i forhold til ressourcestyringen, den faglige styring eller dokumentationen er det imidlertid vigtigt at påpege, at der i arbejdet med §111-planerne også skal fokuseres på disse tre niveauer. Det er vanskeligt at opnå positive effekter i forhold til den faglige indsats, hvis planen udelukkende betragtes som et dokumentationsredskab og vice versa.

## **Fremtidige indsatsområder**

På baggrund af undersøgelser og analyser giver PLS RAMBØLL ti bud på indsatsområder for det videre arbejde med §111-planer:

1. Præcisering af vejledningen til loven, specielt omkring målgruppe kontra individuelt tilbud
2. Indsats for at få §111-planer på den politiske og ledelsesmæssige dagsorden i amter og (især) kommuner
3. Ledelsesmæssig prioritering af opgaven
4. Sikring af systematik i arbejdet med planerne
5. Ensartede fortolkninger af formål og funktion af §111-planer (i det mindste lokalt) er en forudsætning for ensartet kvalitet i servicen
6. Bedre skriftlig dokumentation af indsatsen
7. Metodeudvikling for at sikre inddragelse af alle brugergrupper
8. Efteruddannelse af ledere, sagsbehandlere og personale med henblik på implementeringen af §111-planer
9. Bedre koordinering af indsatsen mellem amt og kommune
10. Fælles forståelse af formål og funktion af §111-planer mellem amt og kommuner.

## 2. Indledning

I denne rapport præsenterer PLS RAMBØLL Management resultaterne fra evalueringen af udarbejdelsen og brugen af planer efter Servicelovens §111 på området 'Voksne med handicap'. Evalueringen er en del af det omfattende evalueringsprogram, som Socialministeriet gennemfører i perioden fra 1999-2002 på det sociale område. Hovedformålet med evalueringsprogrammet er at skaffe viden om, hvad der virker godt, og hvad der virker mindre godt i den socialpolitiske indsats over for brugerne af det sociale system. Erfaringerne fra evalueringsprogrammet skal bruges til at forbedre regeringens socialpolitiske initiativer.

### 2.1. Evalueringens formål

Evalueringen skal belyse indholdet og brugen af §111-planer samt deres betydning for det praktiske arbejde med personer med nedsat funktionsevne. Evalueringens målgruppe er imidlertid indskrænket til at dække

1. *handicappede* i traditionel forstand, det vil eksempelvis sige fysisk handicappede, spastikere, hjerneskadede, udviklingshæmmede etc. samt
2. *sindslidende*.

Personer med alvorlige sociale problemer, der ifølge §111 er berettiget til en individuel plan, er således *ikke* en del af denne evaluerings målgruppe.

Evalueringen skal tjene tre overordnede formål:

1. *For det første*: At kortlægge omfanget og karakteren af personlige planer efter Servicelovens §111-planer.
2. *For det andet*: At afdække, hvilken funktion og rolle planerne har i forvaltnings- og behandlingspersonalets daglige arbejde med brugerne.
3. *For det tredje*: At vurdere, hvilken betydning planerne har og har haft for samarbejdet mellem brugere og medarbejdere.

I forlængelse heraf er evalueringen opdelt i tre delanalyser:

- *En indholdsanalyse*, der afdækker og analyserer de eksisterende planer og deres karakter under Servicelovens §111.
- *En samspilsanalyse*, der har til formål at afdække samspillet mellem forvaltning og borger i udarbejdelsen og anvendelsen af samt opfølgningen på og revisionen af

planer. Samspilsanalysen skal analysere brugerinddragelsen og samspillet mellem forskellige myndigheder og sektorområder.

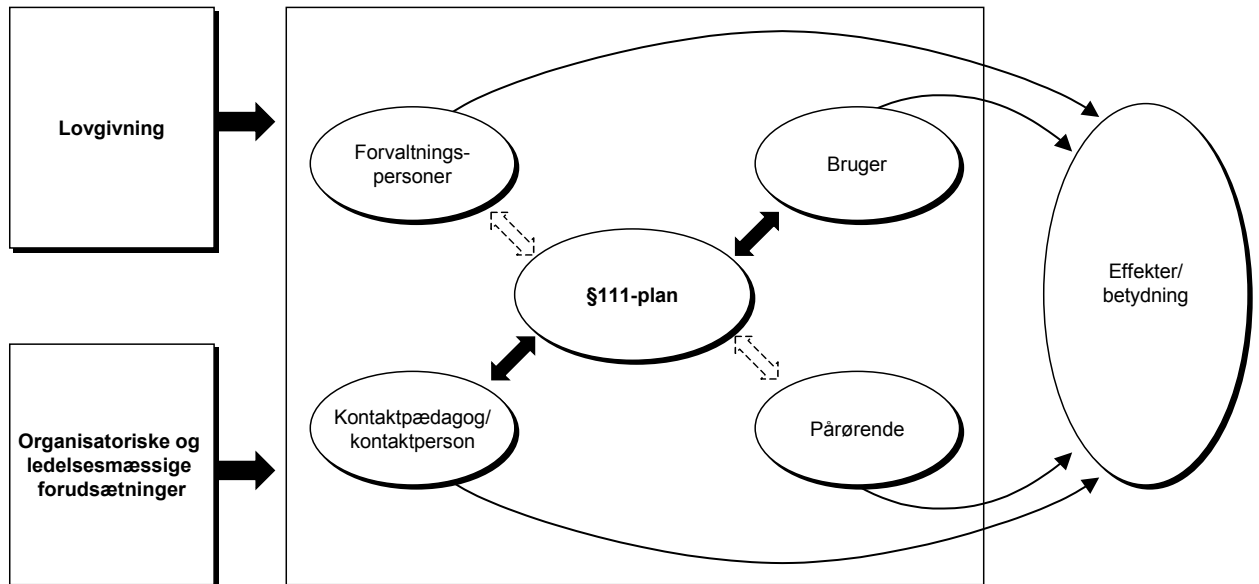
- *En effektanalyse*, der identificerer og analyserer effekter af brugen af planer. Der er tale om effekter i et kort perspektiv og vurderet ud fra socialarbejderne, forældrene og brugernes perspektiv.

Evalueringen er blevet fulgt af en følgegruppe nedsat af Socialministeriet. Følgegruppen har bidraget med kommentarer og faglige bemærkninger undervejs i forløbet, hvilket har været til stor gavn for evalueringen. Følgegruppens sammensætning fremgår af bilag. Derudover har PLS RAMBØLL trukket på ekspertise og erfaringer fra Inge Storgaard Bonfils, Center for Ligebehandling af Handicappede, samt Frank Ebsen, leder af Center for forskning i socialt arbejde. PLS RAMBØLL er dog eneansvarlig for rapportens analyser og konklusioner.

Vi vil gerne benytte lejligheden til at takke de amter, kommuner og bo- og aktivitetstilbud, der har deltaget i evalueringen og været meget behjælpelige. Vi håber, at deltagende amter, kommuner og bo- og aktivitetstilbud vil kunne drage nytte af nærværende evaluering. Samtidig vil vi også takke de personer, som tog sig tid til at besvare spørgsmålene i de landsdækkende spørgeskemaundersøgelser.

## 2.2. Tilgangen til evalueringen: Den analytiske ramme

Designet af evalueringen har været styret af en analytisk ramme, der har haft afgørende betydning for tilrettelæggelsen af evalueringen og analysen af evalueringens resultater. Denne ramme er beskrevet i figuren nedenfor:



I den analytiske ramme anskues §111-planerne som del af et system, der består af en række delsystemer og aktører, som indbyrdes påvirker hinanden og som tilsammen indvirker på effekterne eller betydningen af planerne.

- *Lovgivningen* afstikker formålet med indsatsen og afstikker de juridiske mål og rammer for indsatsen. "Lovgivningen" består dels af det egentlige lovgrundlag, dels af "lovens ånd", som den fremgår af formålsformuleringer og vejledninger.
- *Organisatoriske og ledelsesmæssige rammer* har betydning for de muligheder og begrænsninger, som implementeringen af lovgivningens hensigter er underlagt regionalt og lokalt.
- *Praksis i det sociale og pædagogiske arbejde med planer* har betydning for, hvordan planerne bruges i det daglige arbejde. En grundantagelse i evalueringen er, at praksis ikke kan afledes direkte af de organisatoriske og ledelsesmæssige rammer eller af lovgivningen, idet praksis udfolder sig forskelligt, afhængigt af frontmedarbejdernes uddannelse og professionskultur og af personalets historiske forudsætninger for at varetage arbejdet
- *Borgernes/brugernes holdninger og forudsætninger* som har betydning for, hvordan dialogen mellem professionelle og brugere udfolder sig.

Implementeringen af lovgivningen – og her specifikt Servicelovens §111 – forstås i denne ramme som en ikke-lineær proces. Fokus i evalueringen er således *mindre* på at måle og vurdere effektiviteten i systemet og *mere* på identifikation af mekanismer, som fremmer henholdsvis hæmmer en implementering af loven i overensstemmelse med såvel lovens bogstav som ånd.

### **Lovgivningen**

I forhold til §111 er kommuner og amtskommuner underlagt fælles juridiske betingelser. Det er lovgivningen, der sætter rammerne for arbejdet med planerne, men det er systemet, der skal fortolke og bruge planerne i praksis. I forhold til lovgivningen fokuserer evalueringen på, om loven og vejledningen opfattes som klar, forståelig og retningsanvisende.

### **Organisatoriske og ledelsesmæssige rammer**

Lovgivning og vejledninger åbner et stort spillerum for fortolkning af §111, som vi senere skal gøre rede for. Fortolkningen skal derfor væsentligst ske i den enkelte kommune eller amt. Vi har derfor valgt at fokusere på kommunernes og amternes politiske prioritering af brugen af §111-planer, samt undersøge den ledelsesmæssige opbakning, som gives til det personale, der skal anvende planerne i praksis. Det er vores tese, at den ledelsesmæssige opbakning har stor indflydelse på kvaliteten og brugen af §111-planerne. I forhold til prioriteringen og opbakningen på området har ledelsen en række styringsværktøjer, der kan tages i brug for at fremme implementeringen og brugen af planer. Det kunne eksempelvis være:

- Politisk prioritering af området, således at der er bevågenhed på målsætninger og målopfyldelse
- Målsætninger for arbejdet, der peger på, hvilke værdier arbejdet hviler på, og i hvilken retning medarbejderne skal arbejde.
- Organisering af forvaltningen, herunder om det frontpersonale, som anvender planerne, befinder sig i et fagligt miljø, hvor der kan ske en erfaringsudveksling og udvikling i forhold til arbejdet med planer.
- Retningslinjer for arbejdet, som konkret understøtter brugen af planer og anviser, hvordan planen skal bruges i det daglige arbejde.
- Skabeloner til brug for planen, således medarbejderne har pejlepunkter for indholdet i planen.

### **Det konkrete arbejde med planerne**

Der skal være den nødvendige prioritering af opgaven til stede for at sikre, at der kommer kvalitet i arbejdet med planerne, men medarbejderne skal også være parate til at løfte opgaven. I den forbindelse er det vigtigt at se på:

- Frontpersonalets uddannelsesbaggrund og de forskellige professionelle kulturers traditioner i forbindelse med dialog med brugere, skriftlighed i arbejdet og andre forhold af væsentlig betydning for arbejdet med planer.
- Personalets konkrete erfaringer med at bruge planer i tilrettelæggelsen af indsatsen
- Traditioner med brugerinddragelse. Er der tale om, at botilbud skal til at ændre praksis i samarbejdet med brugerne, eller er der allerede en veletableret praksis til stede?

Ovennævnte forhold har betydning for, hvordan arbejdet med planerne praktiseres, og om brugen af §111-planer får nogen effekter for brugerne, forældrene og de professionelle.

### **Borgernes/brugernes holdninger og oplevelser**

Planerne ses i denne evaluering som et aspekt af en bredere nyorientering af socialpolitikken væk fra "at gøre noget *ved* nogen" og hen imod "at gøre noget *sammen med* nogen". Centralt i hele Serviceloven er, at indsatsen skal tage udgangspunkt i den enkelte brugers behov og ønsker, og at den overordnede hensigt er at understøtte de individuelle udfoldelsesmuligheder bedst muligt. Dermed bliver det i forbindelse med brugen af §111 vigtigt at undersøge, om denne socialpolitiske opfattelse er i tråd med brugernes faktiske oplevelser af indsatsen. Specielt er det vigtigt at undersøge, i hvilken grad brugerne faktisk oplever, at de er inddraget i tilrettelæggelsen af indsatsen, og i hvilken grad indsatsen er i overensstemmelse med deres egne ønsker.

### **Effekter og betydningen af §111-planer**

Socialministeriet har ønsket at undersøge, hvordan lovgivningen er blevet omsat til handling. Man har med andre ord ønsket at se på effekterne af individuelle planer efter §111.

Når man taler om effekter af §111-planer, kan det fremhæves, at en sådan individuel plan ikke i sig selv giver "effekt" på samme måde som en indsats i form af en behandling eller tildeling af et hjælpemiddel. Planen skal ses som en ramme om den egentlige indsats – den indsats, som giver de egentlige effekter. Når vi derfor taler om effek-



ter af brugen af planer, har vi valgt at se på, hvorledes brugen af planer påvirker *de/s* samarbejdet mellem de professionelle indbyrdes og mellem brugeren og de professionelle og *de/s* de professionelles indsats i dagligdagen.

Disse effekter lader sig kun beskrive og vurdere gennem de involveredes egne vurderinger. Denne analyse bygger derfor udelukkende på udsagn fra brugere, pårørende og personale.

Det er imidlertid vigtigt i den sammenhæng at pointere, at der bør skelnes mellem effekter på kort og på langt sigt, hvor nærværende evalueringens tidsramme udelukker en evaluering af effekterne på langt sigt. Effektvurderingen vil med andre ord snarere være et øjebliksbillede af effekterne set ud fra brugernes, forældrenes og de professionelles perspektiv.

### **2.3. Læsevejledning**

Herunder beskriver vi kort, hvad de enkelte kapitler indeholder.

Kapitel 3 beskriver formålet med Serviceloven og §111, tidligere traditioner med planarbejdet og §111-planernes funktioner set i forhold til Serviceloven.

I kapitel 4 ser vi nærmere på rammerne for arbejdet med §111-planer. I kapitlet beskriver og vurderer vi de mål, retningslinjer og skabeloner, der danner baggrund for brugen af planer i praksis. Derudover ser vi på de erfaringer, der er for arbejdet med §111-planer og det tværsektorielle samarbejde i forhold til planerne.

I kapitel 5 ser vi nærmere på fortolkningen af §111-planer, antallet af planer, og hvilke brugere der får tilbudt planer.

Kapitel 6 og 7 indeholder en analyse og vurdering af brugerinddragelse med planen som udgangspunkt og det faktiske indhold i planerne.

I kapitel 8 analyserer vi effekterne af planerne set ud fra ledelsen, medarbejderne og brugernes perspektiv. Derudover ser vi nærmere på, hvilke barrierer der eksisterer for, at planerne kan få betydning for det sociale arbejde.

Afslutningsvis vil vi i kapitel 9 give et bud på en perspektivering.

### *3. Planer i forvaltning og behandling – baggrunden for §111-planer*

#### **3.1. Formålet med planer i Serviceloven**

Serviceloven fra 1998 kan på mange områder ses som en formalisering og styrkelse af en generel socialpolitisk udvikling fra standardtilbud til individuelle tilbud. Serviceloven trådte i kraft 1. juli 1998 og var et forsøg på en større reform af det sociale område og den sociale lovgivning efter bistandsloven. Ud over ændringer på det sociale område generelt medførte loven en række centrale ændringer, særligt på området 'Voksne med handicap'. Nogle af de væsentligste ændringer og fundamentale formål med indførelsen af Serviceloven var blandt andet at styrke den individuelle indsats og forbedre den enkelte brugers mulighed for indflydelse på sit eget liv. Samtidig ønskede regeringen at gøre indsatsen mere gennemsigtig for brugeren samt andre aktører omkring brugeren og derigennem styrke kontrol- og ankemulighederne på det sociale område.

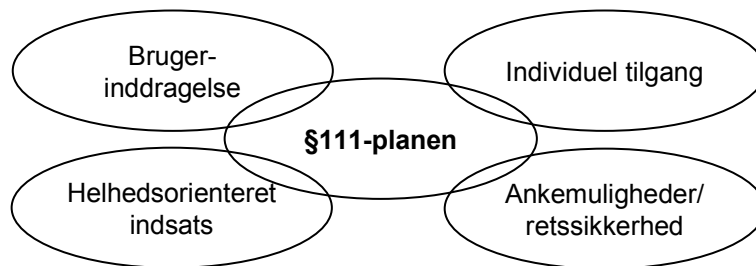
Et væsentligt element i denne styrkelse af indsatsen på det sociale område og den brugerorienterede tilgang har været indførelsen af individuelle planer efter Servicelovens §111.

De individuelle planer efter §111 er – jf. vejledningen til §111 – tænkt som et forsøg på at tydeliggøre målet med indsatsen, sikre en koordineret indsats og klargøre forpligtelsen for alle involverede personer, instanser og forvaltninger. Derudover har hensigten med den individuelle plan været at styrke brugerens mulighed for at bestemme i sit eget liv og have indflydelse på tilrettelæggelsen af indsatsen i forhold til den enkelte<sup>1</sup>. Dette overordnede formål kan inddeles i fire centrale formål med §111-planerne, som det er fremstillet i nedenstående figur.

---

<sup>1</sup> Vejledning om sociale tilbud til voksne med handicap, VEJ nr. 58 af 10/03/1998 vedrørende LBK Nr. 944 af 16/10/2000.

**Figur 3.1: Formål med §111-planer**



- *For det første* skal planerne øge inddragelsen af den enkelte bruger og styrke brugerens selvbestemmelse
- *For det andet* har planerne som formål at sikre, at indsatsen tilrettelægges individuelt i forhold til brugerens ønsker, behov og livssituation
- *For det tredje* skal planerne styrke den helhedsorienterede indsats således, at de forskellige aktører koordinerer og samarbejder om den enkelte bruger
- *For det fjerde* er formålet med planerne at øge kontrollen af kvaliteten på det sociale område og derigennem styrke brugerens retssikkerhed. Dette sker blandt andet ved at styrke ankemulighederne på indsatsen og planernes indhold

De individuelle planer efter §111 er således på den ene side et nybrud på det sociale område, og på den anden side en del af en længere tradition i arbejdet med planer. Individuelle planer eller sociale handleplaner har blandt andet været kendt fra støtte-/kontaktpersonordningen, hvor sociale handleplaner har været en vigtig del af arbejdet for at fastsætte mål og indhold for indsatsen; men også inden for revalideringsområdet og stofmisbrugsområdet har brugen af sociale handleplaner været en del af arbejdet. Inspirationen til at gøre individuelle planer til en naturlig del af arbejdet med personer med nedsat funktionsevne eller alvorlige sociale problemer kom da også fra de gode erfaringer fra ovennævnte områder.

I relation til evalueringens målgruppe har man særligt på de tidligere amtslige institutioner arbejdet systematisk med planer i form af pædagogiske behandlingsplaner. De pædagogiske behandlingsplaner er, som navnet angiver, et redskab for medarbejderne på de amtslige specialtilbud i tilrettelæggelsen af behandlingen i modsætning til §111-planerne, der er tænkt som et fælles dokument mellem brugeren og de forskellige professionelle aktører i brugerens liv.

Endelig har enkelte amter og kommuner taget forskud på arbejdet med individuelle planer. Eksempelvis forsøgte Københavns Kommune sig allerede i 1995 med individuelle planer til brugere med nedsat funktionsevne.

Man kan derved sige, at indførelsen af individuelle planer efter Servicelovens §111 i hovedtræk var en ny opgave for alle – særligt kommunerne – men at der fandtes erfaringer med planer, som kunne danne grundlaget for arbejdet med §111-planer.

### **Hvad siger loven**

Ud over de overordnede formål med Servicelovens §111 (styrkelse af den individuelle tilgang, øget brugerinddragelse, tydeliggørelse af mål og indsats, bedre koordinering) vil vi se nærmere på, hvad loven siger om, *hvem* der har ansvaret for at virkeliggøre formålene og *hvordan* formålene tænkes realiseret. Det er værd at hæfte sig ved følgende forhold.

*For det første* har *enten* kommunen eller amtskommunen pligt til at tilbyde en §111-plan til brugere med betydelig nedsat funktionsevne. Det vil sige, at det ikke på forhånd er givet, hvorvidt kommunen eller amtet har forpligtelse til at tilbyde planen. Om kommunen eller amtskommunen i sidste instans tilbyder brugeren en plan, afhænger af den konkrete situation. Loven er således gældende for brugere, som modtager amtskommunale, såvel som kommunale tilbud.

*For det andet* er der tale om en *pligt* for myndighederne at tilbyde en §111-plan, men et *tilbud* til brugeren, hvilket med andre ord vil sige, at brugeren kan afslå at få en plan udarbejdet.

*For det tredje* fremgår det af loven, at planer efter §111 er et kommunalt eller amtskommunalt tilbud til personer med nedsat psykisk eller fysisk funktionsevne, der har behov for betydelig støtte for at klare hverdagen eller har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder. Denne formulering indebærer, dels at ikke alle brugere nødvendigvis skal have en plan, og dels at kommunen eller amtskommunen efter en konkret vurdering af hver enkelt person skal afgøre, hvorvidt brugeren kan siges at have "et betydeligt behov for støtte" eller "muligheder for at styrke den personlige udvikling", og derfor skal have tilbudt en plan<sup>2</sup>. Det er vigtigt at fremhæve, at der hverken i lovgivningen eller i vejledningen er en forhåndsafgrænsning af,

---

<sup>2</sup> Med indførelsen af Grundtastmodellen pr. 1. januar 2002 er målgruppen for §111-planer blevet udvidet til at gælde alle voksne med handicap. Dette vil konkret betyde, at alle brugere inden for dette område skal have tilbudt en §111-plan.

hvilke typer af funktionsnedsættelser, der falder ind under bestemmelserne om betydelig støtte.

*For det fjerde* kan kommunen eller amtskommunen udarbejde en plan, hvis det vurderes hensigtsmæssigt for at inddrage brugeren. Planen er således et redskab, der blandt andet har til hensigt at styrke inddragelsen af den enkelte bruger.

*For det femte* kan kommunen eller amtskommunen tilbyde en plan, hvis den skønner det hensigtsmæssigt for at opnå en sammenhængende indsats. Herved kommer formålet med planen som et koordineringsredskab mellem de forskellige professionelle aktører i brugerens liv frem.

*Som det sidste og sjette*, er det værd at nævne, at planen skal indeholde eller angive forskellige forhold som: målet/formålet med indsatsen, indsatsens karakter (midler), forventede varighed samt oplysninger om boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler og andet, der beskriver, hvordan indsatsen er rettet mod brugerens behov

Figuren nedenfor opsummerer lovens formuleringer om sagsbehandling og brugerindflydelse, planer, brugerinddragelse og opfølgning.

**Figur 3.2: Hvad siger loven om §111 og brugerinddragelse**

### **Sagsbehandling og brugerindflydelse**

**§110.** Kommunens eller amtskommunens afgørelser om tildeling af personlig hjælp og pleje m.v. efter kapitel 14 skal meddeles ansøgeren i skriftlig form. *Til brug for afgørelsen udarbejder kommunen eller amtskommunen et skema.* Skemaet skal som minimum indeholde oplysning om, hvilke opgaver hjælpen omfatter, formålet med hjælpen, og for hvilken periode hjælpen gives. Skemaet udfyldes i samarbejde med ansøgeren og udleveres til ansøgeren i forbindelse med afgørelsen.

*Stk. 2.* Socialministeren kan fastsætte regler om, at kommunen skal træffe beslutninger om indhold, omfang og udførelse af hjælp efter §§71 og 72 samt følge disse beslutninger op.

### **Planer**

**§111.** *Kommunen eller amtskommunen tilbyder udarbejdelse af en skriftlig plan for indsatsen for personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller personer med alvorlige sociale problemer, der ikke har 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.*

*Stk. 2.* *Kommunen eller amtskommunen udarbejder i øvrigt, når den skønner det hensigtsmæssigt for at inddrage brugeren eller for at opnå en sammenhængende indsats, en skriftlig plan for indsatsen for andre personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer.*

*Stk. 3.* *Planen angiver formålet med indsatsen. Planen angiver endvidere, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet, den forventede varighed af indsatsen samt andre særlige forhold om boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v. Planen bør udarbejdes ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.*

### **Brugerinddragelse**

**§112.** *Kommunen eller amtskommunen sørger for, at brugerne af tilbud efter denne lov får mulighed for indflydelse på tilrettelæggelsen og udnyttelsen af tilbuddene. Amtskommunen eller kommunen fastsætter retningslinjer for brugerindflydelsen.*

### **Opfølgning**

**§113.** *Kommunen eller amtskommunen skal løbende følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål.* Kommunen eller amtskommunen skal herunder være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Kilde: Bekendtgørelse af lov om Social Service. LBK nr. 944 af 16/10/2000 (kursiv er tilføjet)

### 3.2. Hvornår er en plan en god plan

Med udgangspunkt i ovenstående kan vi skitsere et grundlag for vurdering af konkrete planer: Er der tale om en "god" eller en "mindre god" plan?

Den individuelle plan skal overordnet set skabe overblik og forudsigelighed for den enkelte bruger. Den skal med andre ord skabe det nødvendige grundlag for et fælles perspektiv på den udvikling i brugerens liv, som særligt brugeren ser som centralt. Derved også sagt, at planen skal modsvare brugerens ønsker med sit liv og behov i hverdagen:

- §111-planen afløser således ikke de pædagogiske eller plejefaglige behandlingsplaner, men skal ses som et supplement til disse
- §111-planen er heller ikke en oversigt over tildelte ydelser, men derimod en fokusering på de væsentligste mål i forhold brugerens perspektiv.

Ud over at være et instrument til gavn for brugeren, er §111-planen tænkt som et bidrag til at sikre samarbejdet mellem de forskellige instanser involveret omkring den enkelte bruger. Med planen kan kommunen og amtskommune koordinere og sikre, at den indsats, de hver især iværksætter, foregår på et fælles og aftalt grundlag. Dermed også sagt, at planen ikke er brugerens fortrolige dokument, men et arbejdsredskab i forhold til at sikre helhed i indsatsen over for brugeren. Med planen sikres brugeren dokumentation for, at bestemte tiltag iværksættes. Samtidig giver planen brugeren mulighed for at klage, hvis de aftalte ydelser og den aftalte hjælp ikke stilles til rådighed. Brugerens retssikkerhed er således forankret i planen.

Det er på den baggrund PLS RAMBØLLs vurdering, at en §111-plan grundlæggende har tre funktioner:

- *For det første* er planen et *koordineringsredskab*, der har til formål at samordne og tydeliggøre den indsats, der iværksættes af de forskellige professionelle i forhold til brugeren
- *For det andet* er en §111-plan en *samarbejdsaftale* mellem brugeren og de professionelle med det formål at klarlægge, hvad der er brugerens væsentligste mål i det kommende år, samt hvordan disse mål skal gennemføres og evalueres.
- *For det tredje* er planen et *kvalitetsdokument*, der klarlægger det grundlæggende serviceniveau, som brugeren kan forvente fra systemets side i forhold til de konkrete mål. Det er også på dette grundlag, at brugeren kan klage.

### 3.3. Ansvarsdelingen mellem amt og kommune

Indsatsen i forhold til personer med nedsat funktionsevne tilrettelægges i et samarbejde mellem kommune, amt og øvrige aktører på socialområdet. Tilbuddet udgår fra kommunen i den forstand, at:

1. Kommunen har det overordnede administrative ansvar i den enkelte sag og er tilodelingsmyndighed.
2. Amtet er forpligtet til at stille specialtilbud til rådighed, men initiativet og kompetencen til at visitere ligger hos kommunen.

Nøglen til arbejdsdelingen mellem kommune og amt er specialviden. Amtet kommer ind i billedet, hvor kommunen ikke råder over tilstrækkelig faglig indsigt til at løse en behandlingsopgave, eller ikke har de nødvendige faglige kvalifikationer til at varetage tilbud til en bestemt brugergruppe. Det er imidlertid muligt for kommunen selv at stille tilbud til rådighed, hvis den magter opgaven og skønner det hensigtsmæssigt.

Kravet om specialviden hænger således både sammen med funktionsnedsættelsens karakter og sværhedsgrad og kommunens evne til selv at stille tilbud til rådighed.

I forhold til Servicelovens §111 er det enten amtskommunens eller kommunens ansvar at tilbyde individuelle planer til den enkelte bruger med betydelig nedsat funktionsevne. Dette afspejler som sagt, at ansvaret for udarbejdelsen af planer ikke på forhånd kan uddelegeres til enten amt eller kommune, men afhænger af en konkret vurdering af den enkelte brugers behov for en individuel plan, og om det er nødvendigt for indsatsen, for at skabe sammenhæng. Som det fremgår af lovgivningen i henhold til §112 og §113 har amtskommunen og kommunerne ansvaret for at fastsætte overordnede retningslinjer for brugerinddragelse samt at følge op på indsatsen over for den enkelte bruger. Dette vedrører også eksplicit §111, idet kommunen og amtskommunen i udgangspunktet bør have mål for, hvordan brugeren skal inddrages i udarbejdelsen af planen samt retningslinjer for, hvordan mål og indsatsen i planen skal følges op. Sådanne mål og retningslinjer bør også indeholde oplysninger om, hvordan samarbejdet mellem de professionelle aktører skal foregå, og hvem der har ansvaret for de enkelte tiltag.

Det er vigtigt at understrege, at aktørerne i kommunen og amtskommunen i hovedparten af sagerne ikke kan undlade at samarbejde. Lovgivningen fastslår, at ansvaret for planudarbejdelsen ikke på forhånd kan afgrænses til at være enten kommunens eller amtskommunens ansvar. Begge parter har et ansvar og må spille sammen.



## 4. Rammer for brugen af planer I – Strategi og organisering

*”Vi opfatter det her som en kommunal forpligtelse at tilbyde planer. Jeg synes, at det ligger i hele intentionen med Serviceloven, at man skal vurdere, hvad brugeren mener om indsatsen, og hvad personalet mener. Der synes jeg, at Serviceloven har fat i noget gennemgående med inddragelsen af brugeren. I X-Kommune bliver der udarbejdet planer for alle. Vores mål er, at planen skal være et konkret udtryk for det individuelle serviceniveau”, kommunal afdelingsleder.*

### 4.1. Indledning

I dette kapitel vil vi fokusere på rammerne for amternes og kommunernes indsats i arbejdet med planer. Det vil sige, at fokus vil være på følgende forhold:

- *Målsætninger* på det handicappolitiske område
- *Retningslinjer* for brugen af §111-planer
- *Skabeloner* for arbejdet med §111-planer
- *Efteruddannelse* af medarbejderne i brugen af §111-planer.

Indledningsvis vil vi give et generelt billede af kommunernes og amternes rammer for indsatsen. Derefter vil vi se på henholdsvis kommunernes og amternes måde at gribe opgaven an på, idet vi antager, at der er forskel på kommuners og amters tilgang til arbejdet og forskel på indsatsen.

### 4.2. Målsætninger for handicappolitik

Et væsentligt element i den danske velfærdsmodel er det kommunale selvstyre. Det er i høj grad op til kommuner og amter at fortolke lovgivningen og selv fastlægge såvel rammerne for arbejdet på det sociale område som selve serviceniveauet.

Målsætninger spiller en vigtig rolle i tilrettelæggelsen af indsatsen på det sociale område. For det første beskriver målsætningerne, hvordan kommunerne og amterne fortolker lovgivningen på området. For det andet illustrerer målsætningerne, hvilket serviceniveau amtet eller kommunen forpligter sig til. For det tredje er målsætninger vigtige som styringsredskab i forhold til medarbejderne, idet de giver den enkelte medarbejder lejlighed til at se sin indsats som en del af et samlet (amts-)kommunalt billede og til at spejle sin egen indsats i det fælles mål.

Tabellen nedenfor viser en opgørelse af omfanget af målsætningsarbejdet i kommunernes udmøntning af handicappolitikken.

**Tabel 4.1: Er der i kommunen politisk vedtagne målsætninger for arbejdet med voksne med nedsat funktionsevne/handicap? (Besvaret af kommunale afdelingsledere)**

| Indbyggere           | Ja, målsætninger for         |                                 |     | Ved ikke | Antal |
|----------------------|------------------------------|---------------------------------|-----|----------|-------|
|                      | Ja, overordnede målsætninger | arbejdet med den enkelte bruger | Nej |          |       |
| Total                | 44%                          | 12%                             | 51% | 5%       | 145   |
| 0 - 9.999            | 30%                          | 3%                              | 62% | 8%       | 60    |
| 10.000 - 19.999      | 52%                          | 15%                             | 44% | 4%       | 48    |
| 20.000 eller derover | 57%                          | 24%                             | 43% | 0%       | 37    |

Anm.: Der har været mulighed for at give flere svar, derfor er det samlede procenttal højere end 100.

Den landsdækkende undersøgelse blandt kommunale afdelingsledere peger på, at ca. halvdelen af kommunerne har udarbejdet målsætninger for arbejdet med voksne med nedsat psykisk eller fysisk funktionsevne, mens den anden halvdel ikke har udarbejdet målsætninger. Som tabellen viser, er det i højere grad de store kommuner end de små kommuner, der har formuleret målsætninger for indsatsen. Således har 57% af kommuner med over 20.000 indbyggere formuleret overordnede handicappolitiske målsætninger og 24% har formuleret målsætninger for arbejdet med den enkelte bruger, mens de tilsvarende tal for kommuner med under 10.000 indbyggere er 30% henholdsvis 3%. Dette kan ses som et udtryk for en lav grad af formalisering af det sociale arbejde i de små kommuner. Denne lave formaliseringsgrad bekræftes i andre dele af evalueringen, hvilket vi vil vende tilbage til.

I den følgende tabel præsenteres caseamter og casekommuner hver for sig. Tabellen giver et billede af, hvordan caseamterne og casekommunerne griber arbejdet med §111-planer an, set i forhold til målsætningsformuleringen, udarbejdelse af skabeloner, uddannelsesaktiviteter, praksis for brugen af planer og erfaringer med arbejdet med §111-planer.

|                           | Skriftlig politik                 | Skabelon   | Praksis i anvendelse af §111-planer      | Iværksatte uddannelsestiltag | Involvering i Planprocessen i praksis  |  | Brugen af retningslinjer og skabelon i praksis på bo- og aktivitetstilbud                     | Beskrivelse  |
|---------------------------|-----------------------------------|--|--|------------------------------|--|--|---|--|
|                           |                                   |  |  |                              | Hjemmeboende   | Botilbud   |   |  |
| <b>Sønderjyllands Amt</b> | Nej, men generelle retningslinjer | Nej  | Krav                                     | Ingen                        | Ikke relevant  | Amtet deltager ikke på årlige handle-møder. I enkelte tilfælde deltager amtets specialkon-sulenter i arbejdet med planer. Delta-ger ikke på årlige planmøder | Ingen skabeloner fra amtet. Udvikling fo-regår lokalt. Planer indsendes til amtet og kommuner | I amtet har man i flere år arbejdet med krav om udarbejdelse af behandlingsplaner for brugere i amtskommunale botilbud.  |
| Haderslev Kommune         | Nej                               | Ja   | Tilbud                                   | Ingen                        | Såvel sindsliden-de som udviklingshæmmede i egen bolig får tilbudt handleplaner. Disse udfor-mes af forvaltning-en       | Såvel sindslidende som udviklingshæmmede får til-budt handleplaner. De udformes af kontaktpersoner i botilbuddene  | Skabelon udviklet før §111, er anvendt som §111-plan si-den.                                  | Man startede med at lave handleplaner til-bage i 1995-96. Den-gang blev det set som dels et pædagogisk redskab og dels et behov for skriftlighed i administrationen. §111 har betydet en mindre udvidelse af handle-planerne og at de nu bruges som et admini-strativt redskab også. |
| Sønderborg Kommune        | Ja                                | Nej, er dog udviklet lo-kalt på psy-kiatriområ-det | Arbejder i be-grænset om-fang med planer | Ingen                        | Kontaktpersoner udarbejder planer for enkelte sindslidende i egen bolig, der er til-knyttet kommunens bo- og væ-resteder | Man udarbejder ikke planer for de udviklingshæmmede, men der udarbejdes planer i kommunens bo- og væresteder for sindslidende                                | Skabeloner bliver brugt for brugere på bo- og væresteder i psykiatrien.                       | I kommunen har man ikke fra forvaltningens side prioriteret udarbejdelsen af §111-planer. På nogle kommunale botilbud har man dog tilbudt planer til brugerne.   |

|                | Skriftlig politik | Skabelon | Praksis i anvendelse af §111-planer  | Iværksatte uddannelses tiltag  | Involvering i Planprocessen i praksis   |   | Brugen af retningslinjer og skabelon i praksis på bo- og aktivitetstilbud   | Beskrivelse  |
|----------------|-------------------|----------|--|--|---|---|---|--|
|                |                   |          |  |  | Hjemmeboende  | Botilbud  |   |  |
| Tønder Kommune | Ja                | Ja       | Det er et tilbud. Kommunens planer er forholdsvis nye, men man har arbejdet målrettet med planer | Der er tilbudt efteruddannelse til brugen af planer. Der afholdes et årligt evalueringsmøde mellem kommunen og botilbud. Sidste møde havde planer på dagsordenen | Udarbejder planer, hvis brugeren ønsker det   | Kommunen er en aktiv deltager i planudarbejdelsen. Kommunen fungerer som en kontrolinstans i forhold til brugerne | Kommunen har udarbejdet retningslinjer og en skabelon til de kommunale botilbud   | Det er i år 2000/2001 blevet besluttet, at der skulle gøres noget for at få udarbejdet planer. Kommunen har arbejdet målrettet med det, både på området for udviklingshæmmede og sindslidende. Kommunen har planer for over halvdelen af brugerne                |
| Århus Amt      | Ja                | Ja       | Krav   | Der tilbydes efteruddannelse i form af mindre kurser og oplæg. Der arbejdes med konsulentbistand   | Ikke relevant   | Amtets konsulent deltager i handle-møderne  | Der udarbejdet målsætninger, retningslinjer og skabelon til §111-planer. Dette blev gjort i år 2000.<br><br>Skabelonen og målsætningerne bliver fulgt | I år 2000 blev det besluttet at sætte særlig fokus på §111-planer. Det blev indført som et krav, at alle amtets botilbud skulle udarbejde planer til brugerne. Der arbejdes ud fra en fælles skabelon og der er planlagt efteruddannelses tilbud og konferencer. |
| Århus Kommune  | Nej               | Ja       | Det er et tilbud at få udarbejdet en plan. Ansvar for planarbejdet er udlagt til lokalcentre-ne. | Der har været afholdt temadage og brugen af planer har været diskuteret på personale-møder   | Normalt tilbydes der ikke til hjemmeboende, men det er et individuelt skøn foretaget af sagsbehandlaren | Deltager kun i mindre omfang i botilbuddenes planudarbejdelse   | Der er udarbejdet retningslinjer og en skabelon   | I år 2000 er der sat mere fokus på brugen af planer. Der er afholdt temadag og inviteret folk for at holde oplæg på temadage. Planen er, at området skal evalueres.  |

|                          | Skriftlig politik | Skabelon                   | Praksis i anvendelse af §111-planer                  | Iværksatte uddannelses tiltag   | Involvering i Planprocessen i praksis  |  | Brugen af retningslinjer og skabelon i praksis på bo- og aktivitetstilbud                                   | Beskrivelse   |
|--------------------------|-------------------|----------------------------|--|---|--|--|---|---|
|                          |                   |                            |  |   | Hjemmeboende   | Botilbud   |   |   |
| Odder Kommune            | Ja                | Ja                         | Krav   | Der er afholdt temadag og konferencer om emnet  | Normalt tilbydes ikke til hjemmeboende og fysisk handicappede, men det er et individuelt skøn                      | Deltager i planudarbejdelsen på de kommunale botilbud, men ikke i så høj grad i de amtslige tilbud                                     | Der er både udarbejdet retningslinjer og en skabelon  | Der er sat særlig fokus på området og på brugen af planer. Der lægges stor vægt på, at der ligger planer for hver enkelt bruger, da planerne ses som et vigtigt koordineringsredskab mellem kommune, brugerens tilbud og brugeren.  |
| Hinnerup Kommune         | Nej               | Nej, er under udarbejdelse | Overladt til botilbud at tilbyde og udarbejde planer | Der er afholdt en temadag om §111-planer for at styrke koordineringen. Afholdt oktober 2001 | Hvis brugerne kan klare sig selv, tilbydes de ikke en plan. De har ingen hjemmeboende, som ikke kan klare sig selv | §111-planen skal koordineres med sagsbehandleren, men det er botilbuddets ansvar at tilbyde og udarbejde planer                        | Ingen, er under udarbejdelse  | De er først i efteråret 2001 begyndt at arbejde med §111-planer. Planen anses af kommunen som central for at styrke koordineringen til botilbuddet. Ingen af kommunens brugere har en plan.   |
| <b>Vestsjællands Amt</b> | Ja                | Nej                        | Tilbud   | Længere kursusrække i amtet   | Ikke relevant  | Amtets specialkonsulenter kan konsulteres, men har generelt ikke indflydelse på planer. Disse deltager heller ikke på årlige planmøder | Retningslinjer anvendt til at udforme planer lokalt på bosteder. Planer indsendes ikke til amt og kommuner. | I amtet startede man med et stort uddannelsesprojekt af personale på amtslige botilbud. Flere steder er det dog først i 2001 at udarbejdelsen er kommet i gang. Fortolkningen af §111-planer er, at disse er individuelle "drømmeplaner" i kontrast til tidligere tiders (be)handlingsplaner. |

|                  | Skriftlig politik | Skabelon | Praksis i anvendelse af §111-planer | Iværksatte ud-dannelsestiltag  | Involvering i Planprocessen i praksis   |   | Brugen af retningslinjer og skabelon i praksis på bo- og aktivitetstilbud  | Beskrivelse  |
|------------------|-------------------|----------|-------------------------------------|--|---|---|--|--|
|                  |                   |          |                                     |  | Hjemmeboende  | Botilbud  |  |  |
| Holbæk Kommune   | Nej               | Ja       | Krav                                | Der er planlagt temadage om §111 for personale i bo- og støttetilbuddet i kommunen | På længere sigt planlagt, at alle brugere med nedsat funktions-evne skal have udarbejdet plan | Planer udformes af kontaktperson for bruger. Planer følges årligt op af leder af kontakstøtteordning samt brugerens sagsbehandler | Man har udarbejdet en skabelon for §111-planer. Det er den overordnede målsætning, at alle brugere skal have udarbejdet en plan med henblik på mest mulig medinddragelse i hverdagen, jf. kommunens værdigrundlag på socialområdet | I Holbæk har man arbejdet med handleplaner i flere år. Overgangen til §111-planer har derved været lettere. Alle brugere i kommunale tilbud har en plan  |
| Sorø Kommune     | Nej               | Ja       | Tilbud                              | Ingen  | Har kun i begrænset omfang fået tilbudt en plan. Planen udarbejdes af sagsbehandler           | Brugere i kommunale bofællesskaber blev prioriteret først. Planerne er udarbejdet af sagsbehandler og evalueres en gang årligt    | Der er udarbejdet retningslinjer for §111-planer, men er ikke knyttet til overordnede målsætninger. Ligeledes er der lavet en skabelon   | I Sorø er man først kommet i gang med udarbejdelsen i løbet af foråret 2001. I første omgang har man prioriteret at udarbejde handleplaner for de hjemmeboende. En overordnet handicap-politik er under udformning |
| Skælskør Kommune | Nej               | Nej      | Arbejder ikke med planer            | Ingen  | Ingen   | Ingen   | Ingen  | I Skælskør har man prioriteret, ikke at udarbejde §111-planer for brugerne. Ressourcerne har været brugt andetsteds. De planer som forefindes i kommunen kommer fra amtskommunale tilbud                           |

|                       | Skriftlig politik | Skabelon | Praksis i anvendelse af §111-planer  | Iværksatte uddannelses tiltag  | Involvering i Planprocessen i praksis                                      |   | Brugen af retningslinjer og skabelon i praksis på bo- og aktivitetstilbud   | Beskrivelse   |
|-----------------------|-------------------|----------|--|--|--|---|---|---|
|                       |                   |          |  |  | Hjemmeboende   | Botilbud  |   |   |
| <b>Storstrøms Amt</b> | Ja                | Ja       | Alle med funktionsnedsættelser, som bor i botilbud eller får støtte efter §71 eller §73 får udarbejdet en HP | Amtet har holdt stormøder og temadage omkring brugen af planer siden 1998. Amtets kommunikation var på det tidspunkt primært rettet mod botilbudenes forstandere, men senere blev kommunikationen udvidet til at omfatte samtlige medarbejdere. Inden for det sidste halve år har 400 ansatte deltaget i temadage, kurser o.l. | Ikke relevant  | Konsulenterne i den amtslige forvaltning har i begyndelsen haft samtlige planer til gennemlæsning for at sikre en ensartet kvalitet | I Storstrøm opererer man med en skabelon udarbejdet af Amtet for §111-planer for psykisk udviklingshæmmede. Alle amtslige bosteder og bo- og naboskaber i Storstrøm skal benytte skabelonen. I amtet har man ligeledes udarbejdet en detaljeret beskrivelse for brugen af §111-planer i forhold til amtets overordnede politik på handicapområdet | Planen består af brugerens livshistorie; en beskrivelse af brugerens situation (herunder mangler), og af "samtalen" om fremtiden. Ud fra det udarbejdes den skriftlige plan, som beskriver de ydelser, der vil blive ydet – den kontrakt som vil gælde i forhold til bruger. HP skal dog stadig være så fleksibel, at der er rum for ændringer og tilpasninger undervejs i forløbet. HP evalueres mindst én gang årligt, og denne evaluering lægger op til den nye plan |
| Næstved Kommune       | Ja                | Nej      | Tilbud   | Ingen  | Kommunens sagsbehandler deltager i det årlige møde om opfølgning på planen | Kommunens sagsbehandler deltager i det årlige møde om opfølgning på planen  |   | Alle brugere i kommunale og amtskommunale bo- og naboskaber har fået udarbejdet en handleplan. Desuden får alle, der får mere end 10 timers pædagogisk støtte i hjemmet, tilbudt en handleplan  |

|                          | Skriftlig politik  | Skabelon  | Praksis i anvendelse af §111-planer          | Iværksatte ud-dannelsestiltag | Involvering i Planprocessen i praksis   |  | Brugen af retningslinjer og skabelon i praksis på bo- og aktivitetstilbud  | Beskrivelse  |
|--------------------------|--|---|--|-------------------------------|---|--|--|--|
|                          |  |   |  |                               | Hjemmeboende  | Botilbud   |  |  |
| Nykøbing-Falster Kommune | Der er ikke formuleret en specifik politik for målgruppen. De indgår under de overordnede målsætninger for ældre- og handicapområdet | Ja, der er udarbejdet retningslinjer for HP, men ikke en egentlig skabelon      | Tilbud                                       | Ved ikke.                     | Handleplanerne tages op til revision hvert år i starten af året. Brugerens kontaktperson er ansvarlig, men der deltager også en sagsbehandler fra forvaltningen | Forvaltningen deltager i det årlige planmøde, hvor der følges op på planen   | De kommunale kontaktpersoner følger de retningslinjer, som kommunen har givet for udarbejdelse af HP. Disse er mindre detaljerede og krævende end amtets skabelon. | I kommunen har man arbejdet med handleplaner i mere end 10 år, så Servicelovens fordringer kom ikke til at kræve den store omstilling for indsatsen på området. Planerne er en central del af kommunens arbejde på området. Dels i forhold til de enkelte boformers servicedeclarationer og dels i forhold til opfølgning af indsatsen |
| Præstø Kommune           | Ja   | Kommunen udarbejder ikke planer. Dette gøres af amtet, som følger egen skabelon | Alle brugere har en plan udarbejdet af amtet | Ingen                         | Hjælp i eget hjem til funktionsnedsatte udføres af amtet  | Kommunens sagsbehandler holder møde med hvert bo- og naboskab en gang i kvartalet, hvor alt af relevans diskuteres. Sagsbehandleren gennemlæser udkastene til en plan og kommenterer disse | Se Storstrøms Amt  | Præstø Kommune har overladt entreprisen for brugerne til amtets personale. Alle brugerne i disse tilbud har fået udarbejdet planer. Det er således amtets skabelon, der anvendes.  |



### **Eksempel på kommunale målsætninger for indsatsen over for voksne med nedsat funktionsevne (indbefatter også sindslidende) (uddrag)**

- ☞ "X-Kommune tilstræber løbende at yde målgruppen den nødvendige støtte til at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv og/eller lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten."
- ☞ "Indsatsen tilrettelægges i samarbejde med den enkelte borger med respekt for det enkelte individs ønsker, behov og egenressourcer."
- ☞ "X-Kommune tilstræber at tilbyde en helhedsorienteret og sammenhængende indsats på handicapområdet. Helhedsorientering skabes gennem tværfaglighed og tæt samarbejde mellem forskellige institutioner og myndigheder inden for og uden for kommunegrænsen."
- ☞ "X-Kommune tilbyder en indsats, som inddrager de pårørende, hvis brugerne ønsker det."
- ☞ "X-Kommunes tilbud udvikles og/eller afvikles løbende ud fra ændringer i brugernes behov."

Ovenstående målsætninger er forholdsvis overordnede, mens andre kommuner kan have målsætninger koblet sammen med succeskriterier og opfølgningsspunkter i forhold til målene, som det eksempelvis gør sig gældende for nedenstående kommune.

### Eksempel på kommunal målsætning for indsatsen over for voksne med nedsat funktionsevne (indbefatter også ældreområdet) (uddrag)

| <b>Vision</b>  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| Indsatsen på X-Kommunes ældre- og handicapområde skal være præget af høj kvalitet og effektiv ressourcestyring med respekt for borgerens ret til tryghed, værdighed og frihed. |  |   |   |
| X-Kommunes ældre- og handicapområde skal være fuldt konkurrencedygtigt i forhold til alternative opgaveløsere  |  |   |   |
| Mål/delmål   | Succeskriterier  | Opfølgning  | Karakter  |
| Høj kvalitet i hjælpen til den enkelte borger med fokus på styrkelse af borgerens egne ressourcer ved en målrettet indsats   | Dokumentation af den målrettede indsats i samarbejdsbogen<br><br>Borgerens egne ressourcer synliggøres med henblik på en løbende tilpasning af hjælpen | Der arbejdes på alle niveauer med at forbedre handleplaner, således der tages udgangspunkt i at styrke og bevare borgerens ressourcer | Forventes delvist opfyldt i 2001 og endeligt opfyldt i 2002 |
| Styrke samarbejdet med borgere og pårørende omkring indflytning i bolig/plejehjem med henblik på at gøre boligskiftet så let og trygt som muligt                               | Borgere og pårørende oplever, at omstændigheder omkring boligskiftet er trygge og at de får en god vejledning og information                           | Der er udarbejdet pjecer for samtlige botilbud, som danner grundlag for god vejledning og information                                 | Forventes opfyldt i år 2001                                 |
| Etc.   | Etc.   | Etc.  | Etc.  |

### 4.3. Retningslinjer og skabeloner

I den landsdækkende undersøgelse blandt kommunale afdelingsledere har vi også spurgt til, om kommunerne har formuleret specifikke skriftlige retningslinjer for brugen af §111-planer. Svarene fremgår af tabel 4.2 nedenfor.

**Tabel 4.2: Har kommunen formuleret skriftlige retningslinjer for udarbejdelsen af §111-planer? (Besvaret af kommunale afdelingsledere)**

| Indbyggere           | Ja, overordnede retningslinjer | Ja, retningslinjer for hvordan brugeren skal inddrages | Ja, retningslinjer for indholdet af planen | Nej | Ved ikke | Antal |
|----------------------|--------------------------------|--|--|-----|----------|-------|
| Total                | 28%                            | 15%  | 19%  | 68% | 3%       | 145   |
| 0 - 9.999            | 17%                            | 5%   | 12%  | 75% | 7%       | 60    |
| 10.000 - 19.999      | 29%                            | 25%  | 25%  | 71% | 0%       | 48    |
| 20.000 eller derover | 46%                            | 19%  | 22%  | 54% | 0%       | 37    |

Som det fremgår af tabellen, svarer 28% af de kommunale afdelingsledere, at der findes overordnede retningslinjer, mens 68% svarer, at der ikke er formuleret nogen form for skriftlige retningslinjer i brugen af §111-planer. 15% angiver, at de har ret-

ningslinjer for inddragelse af brugeren, og 19% af de kommunale afdelingsledere svarer, at de har retningslinjer for indholdet af planen. Som det også var tilfældet med formuleringen af målsætninger på området for personer med nedsat funktionsevne, er det især de større kommuner, som har nedskrevne retningslinjer for arbejdet med §111-planerne, mens de mindre kommuner øjensynligt ikke prioriterer skriftligheden så højt: Cirka halvdelen af de store kommuner har formuleret retningslinjer for brugen af §111-planer, mens kun omkring 25% af de mindre kommuner har nedskrevne retningslinjer.

Dette billede bekræftes også i caseanalysen, hvor større kommuner typisk har formuleret skriftlige retningslinjer for brugen af planer, mens mindre kommuner ikke har. Den landsdækkende undersøgelse blandt kommunale afdelingsledere viser også, at retningslinjer for brugen af §111-planer typisk har overordnet karakter, mens der sjældnere udarbejdes retningslinjer for brugerinddragelse og for indholdet i planerne. Udbredelsen af retningslinjer alene siger kun lidt om graden af systematik i arbejdet. Derfor har vi stillet spørgsmål, som mere detaljeret afdækker, hvilken karakter disse retningslinjer har samt brugen af dem. Sagsbehandlere og personale fra aktivitets- og botilbud er blevet spurgt om, hvorvidt de har skriftlige retningslinjer for udarbejdelse af §111-planer og hvilke typer af retningslinjer.

**Tabel 4.3: Findes der i kommunen/på bostedet/aktivitetstilbuddet skriftlige retningslinjer for udarbejdelse af §111-planen (skemaer, vejledninger, tjeklister eller andet)? (Besvaret af sagsbehandlere og personale)<sup>3</sup>**

|                                | Ja, skema | Ja, skema + vejledning | Ja, kun vejledning | Ja, tjekliste | Ja, andet | Nej | Ved ikke |
|--------------------------------|-----------|------------------------|--------------------|---------------|-----------|-----|----------|
| Total                          | 22%       | 29%                    | 11%                | 3%            | 4%        | 27% | 4%       |
| I en kommunal forvaltning      | 26%       | 17%                    | 3%                 | 3%            | 4%        | 41% | 7%       |
| I et kommunalt botilbud        | 26%       | 17%                    | 17%                | 9%            | 9%        | 17% | 4%       |
| I et amtsligt botilbud         | 17%       | 51%                    | 17%                | 3%            | 3%        | 8%  | 2%       |
| I et amtsligt aktivitetstilbud | 21%       | 29%                    | 21%                | 3%            | 5%        | 21% | 0%       |
| Andet                          | 22%       | 33%                    | 22%                | 0%            | 0%        | 22% | 0%       |

Generelt peger undersøgelsen på to forhold. *For det første* består retningslinjerne typisk af et skema og eventuelt en vejledning hertil. *For det andet* arbejdes der mere systematisk med planerne i de amtslige botilbud. Her angiver omkring 90% af personalet, at de har adgang til en eller anden form for retningslinjer for brugen af planer enten i form af et skema, en vejledning, en tjekliste eller andet. De kommunale botilbud arbejder næsten lige så systematisk med planerne: Her angiver omkring 80% af

<sup>3</sup> Sammenhængen er statistisk signifikant.

personalet at have en form for retningslinjer. Til sammenligning svarer lidt over halvdelen af de kommunale sagsbehandlere, at der findes retningslinjer i forvaltningen, mens lidt under en tredjedel ikke ved, om der findes sådanne retningslinjer. Dette resultat underbygger altså, at arbejdet med §111-planer og ansvaret for at tilbyde og udarbejde dem, stadig i høj grad er placeret hos brugernes botilbud. De amtslige botilbud arbejder også mere systematisk i deres arbejde med §111-planer end kommunerne gør.

Dette resultat bekræftes af resultaterne fra undersøgelsen blandt kommunale afdelingsledere og forstandere. Her svarer 54% af de kommunale afdelingsledere, at der er udarbejdet en skabelon (skema) til brug for udarbejdelsen af §111-planer, mens 88% af forstanderne angiver, at der er udarbejdet en skabelon. Også for så vidt angår brugen af skabeloner, kan der iagttages væsentlige forskelle i de små og de større kommuners arbejds måde, som det fremgår af tabellen nedenfor.

**Tabel 4.4: Anvender kommunen en skabelon til udarbejdelse af planer efter §111? (Besvaret af kommunale afdelingsledere)<sup>4</sup>**

| Indbyggere           | Ja  | Nej | Ved ikke |
|----------------------|-----|-----|----------|
| Total                | 54% | 41% | 5%       |
| 0 - 9.999            | 35% | 55% | 10%      |
| 10.000 - 19.999      | 60% | 40% | 0%       |
| 20.000 eller derover | 76% | 22% | 3%       |

Mens der anvendes skabeloner i 76% af de større kommuner, bruger man dem kun i 35% af de små kommuner.

<sup>4</sup> Sammenhængen er statistisk signifikant.

I de tilfælde, hvor der er udarbejdet retningslinjer (mål, skemaer, skabeloner eller vejledning), er der generelt tilfredshed med dem blandt personalet i kommunerne og amterne. Den landsdækkende undersøgelse peger på, at 60% af sagsbehandlerne og personalet på bo- og aktivitetstilbuddene er tilfredse med de foreliggende retningslinjer. Omkring 29% mener, at retningslinjerne kun i nogen grad fungerer tilfredsstillende, mens 11% er decideret utilfredse. En del af de utilfredse har uddybet, hvorfor de er utilfredse med de nuværende retningslinjer. Disse begrundelser er umiddelbart meget forskellige, men nedenfor følger et par eksempler:

- *"Vi har ikke tid til at følge retningslinjerne."*
- *"De er ikke specielt godt rettet til de af beboerne med de sværeste funktionsnedsættelser."*
- *"Retningslinjerne tager – ligesom loven – ikke hensyn til, at nogle beboere har et funktionsniveau svarende til 2 måneder eller ½ år."*
- *"Mere præcise retningslinjer er undervejs."*
- *"Spørgsmålene i vejledningen til brugerne er meget dårlige."*
- *"Retningslinjerne egner sig kun til fysisk handicappede, ikke til sindslidende og psykisk handicappede."*
- *"Retningslinjerne er for upræcise."*
- *"Der er for meget skema og for lidt prosa over dem."*

Retningslinjer og skabeloner for brugen af §111-planer er imidlertid et forholdsvis abstrakt fænomen. Nedenfor følger eksempler på, hvordan retningslinjer og en skabelon kunne se ud.

### Eksempel på retningslinjer og skabelon for brugen af §111-planer i mellemstore kommuner

#### Handleplaner

Det fremgår af Lov om Social Service §111, at der lægges vægt på, at kommunen skal tilbyde udarbejdelse af en skriftlig handleplan for personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller alvorlige problemer, som ikke har ophold i egen bolig eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig.

I formålsbestemmelsen i Lov om Social Service §67 fremgår det, at vi med handleplanen skal sikre en helhedsorienteret indsats over for borgeren, således at borgeren får mulighed for en mere selvstændig tilværelse. Planen skal tage udgangspunkt i borgerens egne behov og ønsker. Planen skal udarbejdes med respekt for den enkeltes integritet og værdighed og vægtes forskelligt i forhold til alder og årsag til handicap.

#### Brugen af handleplaner

- Borgeren skal tilbydes en handleplan
- Borgeren har ret til at afslå
- Planen skal udarbejdes i samarbejde med borgeren
- Borgeren kan anke manglende tilbud om en handleplan
- Planen er ikke en formel kontrakt, men en hensigtserklæring som kan justeres
- Handleplanen skal revurderes 1 gang årligt
- For borgere med ophold på institution skal institutionen fremsende en handleplan
- Det skal aftales med borgeren, hvem der skal deltage i udarbejdelsen af handleplanen. Det kan f.eks. være pårørende, amtskonsulenter, invalideorganisationer, socialpædagogiske medarbejdere m.fl.

Herefter følger en skabelon med følgende overskrifter (red.)

- **Personalia**
- **Bolig**
- **Pension**
- **Økonomi**
- **Årsag til tilkendelse af pension**
- **Familierelationer / sociale relation / værgemål**
- **Beskæftigelse / fritidstilbud**
- **Borgerens beskrivelse af sin hverdag**
- **Mål:** Hvilke mål er nået, nye mål, hvad skal der til for at opnå målet, hvad kan der gøres (handlemuligheder)
- **Formålet med støttefunktion:** Kommunens mål, beskrivelse af støttefunktionens opgave, borgers eget ønske med støttefunktionen, nye mål for støttefunktion
- **Nøjagtig angivelse af støttefunktionens omfang** (timer, hyppighed og varighed)
- **Opfølgning**
- **Samarbejdspartnere**
- **Andet**
- **Til stede på mødet**

## Eksempel på skabelon for brugen af §111-planer

| Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen<br>Handleplan jf. Servicelovens §111           |                    |
|--|--------------------|
| Navn:  | <i>Skriv</i>       |
| Cpr.nr.:   | <i>Skriv</i>       |
| Adresse:   | <i>Skriv</i>       |
| <b>1. Personlige forhold (status: faktiske forhold)</b>                                |                    |
| forsørgelse-uddannelse/erhverv-bolig-helbred-netværk-fritid/interesser<br><i>Skriv</i> |                    |
| <b>2. Ressourcer: (borgerens vurdering/forvaltningens vurdering)</b>                   |                    |
| udvikling/motivation/barrierer/ønsker<br><i>Skriv</i>                                  |                    |
| <b>3. Indsats fra andre samarbejdspartnere</b>   |                    |
| indhold/aktører/tidsperspektiv<br><i>Skriv</i>   |                    |
| <b>4. Indsatsens omfang (mål/metode/periode/bevilling)</b>                             |                    |
| a) Personlig støtte:   | <i>Skriv</i>       |
| b) Behandling:   | <i>Skriv</i>       |
| c) Hjælpemidler:   | <i>Skriv</i>       |
| d) Beskæftigelse   | <i>Skriv</i>       |
| e) Boligform:  | <i>Skriv</i>       |
| <b>5. Koordinator for indsatsen</b>  |                    |
| rolle/ansvarsfordeling (forvaltning/klient/andre)<br><i>Skriv</i>                      |                    |
| <b>6. Opfølgningstidspunkt</b>   |                    |
| hvem gør hvad, hvornår (roller/opgaver)<br><i>Skriv</i>                                |                    |
| <b>7. Kopi af handleplan udleveret/send til</b>  |                    |
| <i>Skriv</i>   | Dato: <i>Skriv</i> |
| Dato: Sagsbehandler:   |                    |

Som det ses, er der forholdsvis stor forskel på formen og indholdet af retningslinjerne og skabelonerne. Hvor den ene har en høj detaljeringsgrad og mange afsnit til generelle oplysninger om brugeren og brugerens omgangskreds, er eksemplet fra den anden kommune meget mere enkelt og målrettet i sin form.

Tallet fra den landsdækkende undersøgelse bekræftes ikke helt af billedet fra caseanalysen i forhold til udbredelsen af retningslinjer og skabeloner. Blandt casekommunerne er det en mindre andel end i den landsdækkende undersøgelse, som har udarbejdet retningslinjer og skabeloner til arbejdet med §111-planer, mens tallet for bo- og aktivitetstilbuddene er næsten tilsvarende.

#### **4.4. Erfaringer med §111-planer**

Som påpeget i indledningen er erfaringerne med planarbejdet vidt forskellige. Både inden for socialpsykiatriens område og inden for handicapområdet er der en længere tradition for at arbejde med planer, særligt i amterne. Personalet på de amtslige tilbud har eksempelvis erfaring med at arbejde med pædagogiske handleplaner, og derfor stiller arbejdet med §111-planer ikke dette personale over for så store krav til ændring i arbejds måde, som det stiller de kommunale sagsbehandlere overfor.

Det er vigtigt at fremhæve, at der er væsensforskelle på pædagogiske handleplaner, plejefaglige behandlingsplaner og §111-planer, men både de personlige interview og planlæsningerne peger på, at socialarbejderne har haft vanskeligheder ved at forstå og tilpasse sig det nye koncept med §111-planer, hvor brugerens mål og ønsker kommer i centrum. Der er stadigvæk en klar tendens til, at planerne stadig er de professionelle plan og bærer præg af at være skrevet og udarbejdet af de professionelle med hensyn til såvel målformuleringerne som indholdet af planerne.

I den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse har vi spurgt de kommunale afdelingsledere om, hvad kommunen har gjort for at forberede sagsbehandlere til arbejdet med §111-planerne. Svarene fremgår af tabellen nedenfor. De viser umiddelbart, at kommunerne har grebet opgaven meget forskelligt an, idet ingen af metoderne er anvendt af mere end halvdelen af kommunerne. Det betyder imidlertid ikke, at kommunerne slet ikke har gjort noget. Kun 10% svarer således, at de ikke har foretaget sig noget specielt i forhold til at arbejde med §111-planer. På baggrund af caseanalysen kan vi se, at det først er inden for det sidste år, at kommunerne er begyndt at sætte fokus på planarbejdet i form af, at tænke i uddannelse af medarbejderne og udvikle støtteredskaber til arbejdet med §111-planer.



Den mest udbredte støtte til sagsbehandlerne – set fra de kommunale afdelingslederes synsvinkel – er skabeloner eller skemaer til udarbejdelsen af planerne. En tredjedel af kommunerne har skabt forskellige former for fora (grupper, møder eller temadage), hvor medarbejderne har kunnet diskutere og fastlægge en fælles linje. Cirka samme andel af kommunerne har tilbudt medarbejderne kurser eller anvendt konsulentbistand fra amtet.

Også i forhold til brugen af efteruddannelse i forhold til arbejdet med planer er der en sammenhæng mellem kommunestørrelsen og karakteren af efteruddannelsesstilbud.

**Tabel 4.5: Hvad har kommunen gjort for at "klæde" sagsbehandlerne på til at arbejde med planerne efter §111? (Besvaret af kommunale afdelingsledere)**

|   | 0 - 9.999 indb. | 10.000 - 19.999 indb. | 20.000 indb. eller derover | Total |
|---|-----------------|-----------------------|----------------------------|-------|
| Vi tilbyder medarbejderne kurser                                  | 23%             | 33%                   | 38%                        | 30%   |
| Vi har udarbejdet retningslinjer for udarbejdelse og brug af plan | 22%             | 35%                   | 43%                        | 32%   |
| Vi har udarbejdet skabelon/skema for planer                       | 33%             | 46%                   | 62%                        | 45%   |
| Kommunen tilbyder medarbejderne konsulentbistand                  | 10%             | 10%                   | 32%                        | 16%   |
| Amtet tilbyder vores medarbejdere konsulentbistand                | 40%             | 17%                   | 27%                        | 29%   |
| Nedsat gruppe, afholdt møder eller temadage                       | 27%             | 35%                   | 41%                        | 33%   |
| Andet   | 30%             | 23%                   | 30%                        | 28%   |
| Intet   | 15%             | 10%                   | 3%                         | 10%   |
| Total antal   | 60              | 48                    | 37                         | 145   |

Som det fremgår af tabellen, har de større kommuner generelt gjort en større indsats for at forberede sagsbehandlerne til arbejdet, hvad angår følgende aktiviteter:

- Kurser
- Retningslinjer for udarbejdelse af planer
- Skabeloner og skemaer
- Kommunal konsulentbistand til at udarbejde planerne
- Nedsætte grupper, afholde møder eller temadage

Tendensen bekræftes af, at en større andel af de kommunale afdelingsledere fra kommuner med under 10.000 indbyggere end de øvrige kommuner svarer, at de intet har gjort. Den eneste form for hjælp til medarbejderne, som de små kommuner bruger i højere grad end de store kommuner, er amtslig konsulentbistand.

Sagsbehandlerne i kommunerne og personalet på tilbuddene er også blevet spurgt om deres *forudsætninger for arbejdet med §111-planer*.

- Den hyppigst forekommende forudsætning er *erfaringer med udarbejdelse af andre slags planer*, som 71% anfører.
- Mange støtter sig også til *kollegernes erfaringer* (55%). Det er helt naturligt, at medarbejderne blandt andet støtter sig til deres erfaringer med andre typer af planer, eftersom de fleste medarbejdere har arbejdet med området i længere tid end eksistensen af §111-planerne. Imidlertid er der den fare ved at basere arbejdet alene på egne og andres erfaringer, at praksisser fra før §111 blev vedtaget, videreføres uden de ændringer, som det var meningen §111 skulle afstedkomme. For eksempel kan man stille spørgsmålstejn ved, om det går ud over brugerinddragelsen, når medarbejderne alene bygger på tidligere erfaringer.
- Dernæst har en stor del *læst lovteksten* (65%) og *vejledningen til loven* (59%).
- En noget mindre andel (28%) har været på *kursus* i brugen af planer.
- Endelig angiver 14%, at de *bare er blevet kastet ud i det*.
- Kun 1% finder, at de ikke har haft nogen forudsætninger for arbejdet.

Tabellen nedenfor viser, at de kommunale sagsbehandlere og personalet på tilbuddene (både amtslige og kommunale tilbud) har forskellige forudsætninger. Begge grupper støtter sig i lige høj grad til egne og andres erfaringer. Til gengæld har en større andel af sagsbehandlerne orienteret sig i loven og vejledningen til loven, mens en større andel af personalet har været på kursus i brugen af planer, ligesom personalet i højere grad end kommunale sagsbehandlere trækker på amtslig konsulentbistand. Opfattelsen af bare at blive 'kastet ud i det' er mere udbredt blandt sagsbehandlere end hos personalet på bo- eller aktivitetstilbud.

**Tabel 4.6: Hvad er dine forudsætninger for arbejdet med planer efter §111? (Besvaret af sagsbehandlere og personale)**

|  | Kommunale sagsbehandlere | Personale fra bo- eller aktivitetstilbud | Total |
|--|--------------------------|--|-------|
| Jeg støtter mig til personlige erfaringer med udarbejdelse af andre slags planer | 72%                      | 70%                                      | 71%   |
| Jeg støtter mig til kollegernes erfaringer                                       | 55%                      | 56%                                      | 55%   |
| Jeg har læst lovteksten  | 81%                      | 50%                                      | 65%   |
| Jeg har læst vejledningen til loven  | 67%                      | 51%                                      | 59%   |
| Jeg har været på kursus i brugen af planer                                       | 20%                      | 37%                                      | 28%   |
| Jeg har adgang til konsulentbistand fra amtet                                    | 39%                      | 54%                                      | 45%   |
| Jeg har adgang til anden konsulentbistand  | 9%                       | 8%                                       | 8%    |
| Jeg er bare blevet kastet ud i det   | 20%                      | 7%                                       | 14%   |
| Ingen forudsætninger   | 1%                       | 1%                                       | 1%    |
| Andet  | 12%                      | 13%                                      | 13%   |
| Total antal  | 167                      | 166                                      | 341   |

Evalueringen peger således på, at særligt medarbejderne i kommunerne har et uddannelsesefterslæb i forhold til personalet i amterne.

#### 4.5. §111 i det amtslige system

*"Jeg har været her siden 1993, og jeg synes ikke, at der er forskel på de gamle handleplaner, og dem vi udarbejder i dag. Procedurene er de samme. Forskellen er, at vores beboere er kommet lidt mere i centrum", forstander for et botilbud til sindslidende.*

Som vi har set, er erfaringerne med §111 væsentligt mere omfattende i amterne (på de amtslige botilbud) end i kommunerne. I det følgende ser vi derfor lidt nærmere på erfaringerne med brugen af §111 i amterne. Som allerede nævnt har amterne i højere grad end kommunerne haft tradition for at arbejde med personlige planer. Men disse planer (behandlingsplaner i forhold til sindslidende eller stofmisbrugere eller pædagogiske behandlingsplaner til handicappede) er personalets planer for indsatsen. §111-planen adskiller sig fra de nævnte plantyper ved at skulle tage udgangspunkt i brugerens ønsker og behov. Så selv om systematikken og mål-middel-tænkningen nok har kunnet overføres fra det tidligere arbejde med forskellige planer, har indførelsen af §111-planer betydet, at man skulle til at se brugeren i en ny rolle: Som aktivt subjekt i stedet for som det (mere eller mindre) passive objekt for behandling.

#### 4.5.1. Målsætninger i amterne

Hvor systematisk har amterne grebet arbejdet an? I den landsdækkende undersøgelse har vi spurgt de amtslige afdelingsledere og kontaktpersoner, om der er formuleret målsætninger på området. Evalueringen peger på, at amterne arbejder mere systematisk på området for personer med funktionsnedsættelse. Flere af amterne end kommunerne har formuleret målsætninger, udarbejdet retningslinjer og skabeloner for §111-arbejdet.

**Tabel 4.7: Har amtet formuleret målsætninger for arbejdet med personer med nedsat funktionsevne/handicap?**

|  | Antal | Procent |
|--|-------|---------|
| Ja, overordnede målsætninger                         | 41    | 82      |
| Ja, målsætninger for arbejdet med den enkelte bruger | 16    | 32      |
| Nej  | 4     | 8       |
| Ved ikke   | 1     | 2       |
| Total  | 50    | 100     |

**Tabel 4.8: Har amtet formuleret retningslinjer for udarbejdelsen af §111-planer?**

|  | Antal | Procent |
|--|-------|---------|
| Ja, overordnede målsætninger                           | 32    | 64      |
| Ja, retningslinjer for hvordan brugeren skal inddrages | 25    | 50      |
| Ja, retningslinjer for indholdet af planer             | 26    | 52      |
| Nej  | 9     | 18      |
| Ved ikke   |       |         |
| Total  | 50    | 100     |

I 3 ud af de 4 caseamter er der formuleret målsætninger for arbejdet med planerne, ligesom der er udarbejdet en skabelon og retningslinjer til udarbejdelsen af planerne. Det vil altså sige, at caseamterne er lidt længere fremme<sup>5</sup> i arbejdet med planerne end landsgennemsnittet, når det gælder målsætningsformulering og udarbejdelse af skabeloner specifikt i forhold til §111-planer. Nedenfor følger et eksempel fra et af caseamterne på en vejledning og tilhørende skabelon til en §111-plan.

<sup>5</sup> Som tidligere nævnt har 64% af alle amter udarbejdet målsætninger for arbejdet med §111.

## Eksempel på vejledning fra amter til handleplan efter §111

§109 1, stk. 2, pålægger kommunen eller amtskommunen at udarbejde planer i overensstemmelse med Servicelovens §111, for de personer, der har været anvendt magt overfor.

Disse planer udarbejdes på baggrund af et indgreb i selvbestemmelsesretten. Sådanne planer har til formål at beskrive overvejelser og pædagogiske metoder, som skal tages i anvendelse for at undgå at behovet for magtanvendelse opstår i fremtiden, samt at minimere varigheden af foranstaltningen.

For denne persongruppe er der derfor ikke kun tale om et obligatorisk tilbud om at få udarbejdet en skriftlig plan for indsatsen. Der er derimod tale om en pligt for den sociale myndighed til at udarbejde en plan for den person, der har været iværksat magtanvendelse overfor.

Det overordnede formål med udarbejdelsen af planer efter §111 er at tilrettelægge en handlingsorienteret indsats. Herved fastlægges perspektivet og sammenhængen i indsatsen i samarbejde med den enkelte, ligesom grundlaget for samarbejdet for de involverede parter klargøres.

Planen skal også medvirke til at koordinere indsatsen i forhold til tilbud og aktiviteter med hensyn til bolig, beskæftigelse, fritid og undervisning.

Udgangspunktet for udarbejdelsen af planen er den enkeltes forhold og livsomstændigheder ...

Retningslinjer for udarbejdelse af "Afgørelsesskema for §111-plan"

§111-planen er gældende, når der foreligger et udfyldt skema med afgørelser, der er underskrevet af tilbuddet.

Det er ikke en kvalitet i sig selv, at der beskrives mange mål, men at det er de rigtige mål, der opstilles. Og de rigtige mål er dem, der er af størst betydning for tilbudsmodtageren.

Formål: Som udgangspunkt og grundlag for indsatsen skal de væsentligste problemstillinger beskrives. Det vil sige de områder, hvor en pædagogisk indsats skal være af størst betydning for personens livskvalitet og livsudfoldelse...

De langsigtede mål består af en konkret beskrivelse af, hvad man forventer at indsatsen vil medføre for personen over en nærmere angivet tidsramme, og det vil indholdsmæssigt ofte medføre en beskrivelse af overordnet karakter.

De kortsigtede mål er som udgangspunkt af meget konkret karakter, og som kan blive opfyldt inden for den nærmeste fremtid, hvilket vil sige op til opfølgingsdatoen for §111-planen

Under særlige indsatsområder beskrives hvad, hvor, hvornår og hvordan man vil iværksætte indsatsen for at opnå de opstillede mål – både de langsigtede og de kortsigtede....

Evaluering, som skal finde sted på den aftalte opfølgingsdato, medfører, at det er nødvendigt, at der forud for indsatsen er aftalt hvilke kriterier, der skal være opfyldt, for at der kan være tale om at målet er nået....

Planen evalueres årligt, med mindre brugerens forhold tilsiger, at det sker oftere.

## Eksempel på en skabelon til §111-plan

|  |  |
|--|--|
| <b>Afgørelsesskema for §111-plan</b>   | Dato: _____  |
| <b>A. Formål</b>   |  |
| Væsentligste problemstillinger: _____  |  |
| _____  |  |
| _____  |  |
| Langsigtede mål: _____   |  |
| _____  |  |
| _____  |  |
| Kortsigtede mål: _____   |  |
| _____  |  |
| _____  |  |
| <b>B. Særlige indsatsområder</b>   |  |
| 1. _____   |  |
| 2. _____   |  |
| 3. _____   |  |
| 4. _____   |  |
| 5. _____   |  |
| <b>C. Evaluering</b>   |  |
| Beskrivelse af succeskriterier for de anførte indsatsområder, jf. især de anførte kortsigtede mål: _____ |  |
| _____  |  |
| _____  |  |
| <b>D. Koordinering</b>   |  |
| Øvrige tilbud, som denne plan er koordineret med: _____  |  |
| _____  |  |
| <b>E. Ovenstående §111-plan er gældende fra: _____</b>   |  |
| _____  | _____  |
| Underskrive – tilbuddet  | Underskrift/signatur – beboer/pårørende/værge til personlige forhold |
| Jeg tilkendeiver kun med min underskrift at være orienteret om ovenstående afgørelse/afgørelser.         |  |
| Opfølgningsdato: _____   |  |

Der har ikke kunnet konstateres væsentlige forskelle på, hvordan der arbejdes med målsætninger og udvikling af skabeloner afhængigt af, om målgruppen er udviklingshæmmede eller sindslidende. Der er dog en svag tendens til, at arbejdet med de sindslidende i de fire caseamter er mere formaliseret end i forhold til udviklingshæmmede. Eksempelvis arbejdes der i flere af amterne målrettet med vurderings- og evalueringsskemaer som GAS-skemaer (Goal Attainment Scaling) og CAN-skemaer (Camberwell Assessment of Need) til sindslidende<sup>6</sup>. Samme systematiske tilgang er ikke mulig at spore på området for udviklingshæmmede i de fire caseamter, men i Frederiksborg Amt arbejdes der med et lignende skema efter WHO's klassifikationssystem.

En mulig forklaring på forskellene kan være de forskellige faglige og professionelle traditioner i arbejdet med henholdsvis udviklingshæmmede og sindslidende. Behandlingen af sindslidende varetages i stort omfang af læger og sygeplejersker, og dermed tager anamnese og behandlingsplaner udgangspunkt i et naturvidenskabeligt/medicinsk paradigme. Denne måde at se behandlingen kan i et vist omfang overføres til den sociale behandling (og hermed til udarbejdelsen af planer) ved, at der er tæt kontakt mellem personalegrupper. Til sammenligning varetages arbejdet med udviklingshæmmede oftest af pædagogisk uddannede, som er mere orienterede mod iagttagelse og beskrivelse af adfærd. Samtidig – og muligvis som en del af et naturvidenskabeligt/medicinsk paradigme – er der en svag tendens til, at de professionelle ser indsatsen over for sindslidende som behandlingsorienteret, mens sociale og personlige forhold er brugerens eget gebet. Modsat har indsatsen over for eksempelvis udviklingshæmmede karakter af, at den også indbefatter sociale og personlige forhold.

Når det gælder antallet af planer er amterne længere med arbejdet end kommunerne er, men det er værd at bemærke, at målsætninger for arbejdet med §111-planerne i de fleste tilfælde først er færdigudarbejdede for nylig, ligesom arbejdet med planerne først rigtigt er kommet i gang nu.

---

<sup>6</sup> GAS-metoden tager udgangspunkt i et skema, hvor der fastlægges op til 5 målområder. Målområderne er brede beskrivelser af indsatsen i en given periode. Efter de 5 målområder er fastlagt, konstrueres en skala inden for hvert område. Ud fra de 5 områder formuleres forventede resultater, der så bliver dem, man arbejder efter i den givne periode. Brugeren kan inddrages i fastlæggelse af målene. CAN-metode tager også udgangspunkt i et vurderingsskema med normalt 26 forskellige emner (forhold i hverdagen), der hver har 3 vurderingsbokse. Der vælges en score to, hvis der er et alvorligt problem, score 1 hvis problemet er moderat og score 0, når der ikke er noget problem. Både brugeren og den professionelle giver sin vurdering. Det, som brugeren vurderer at være et alvorligt problem, er også det, som kommer til at optræde i §111-planen.

*"Vi er ikke rigtig kommet i gang med planarbejdet, derfor er det svært at sige noget om vores erfaringer med planer. Vi har mest arbejdet med behandlingsplaner, men jeg er i tvivl, om de er deciderede sociale handleplaner endnu. Vi er på vej, men vi skal lige finde ud af, hvor vi står", kontaktperson på et botilbud for sindslidende.*

Vi har i den landsdækkende undersøgelse ikke spurgt specifikt til, *hvornår* målsætningerne og skabelonerne er udarbejdet, men undersøgelsen viser, at flertallet af de adspurgte pædagoger, kontaktpersoner og vejledere har relativt få erfaringer med planarbejdet. Halvdelen af de adspurgte i spørgeskemaundersøgelsen har således udarbejdet mindre end 5 planer, og af disse har hovedparten først for nylig udarbejdet deres første plan.

Tilsvarende viser analysen fra caseamterne, at målsætninger og skabelonerne her først er kommet på plads i 2000 og 2001, hvilket afspejles i, at langt hovedparten af planerne er udarbejdet inden for disse år. Som en kontaktpædagog udtrykker det:

*"Vi har ventet på nogle retningslinjer fra amtet, og de kom her ved årsskiftet (2000-2001, red.) og i år har vi besluttet, at der skulle ske noget. Samtlige beboere her på stedet vil inden efteråret 2001 have fået udarbejdet en plan."*

### **Kendskab til målsætninger og retningslinjer**

En betingelse for, at medarbejderne arbejder efter fælles værdier og mål, er naturligvis, at der er kendskab til dem. Hvordan er kendskabet så til amtets målsætninger blandt de personer, der skal arbejde efter dem i dagligdagen? Den landsdækkende undersøgelse viser, at dette kendskab er relativt godt.

**Tabel 4.9: Har du kendskab til, om amtet har formuleret retningslinjer for udarbejdelsen af planer? (Besvaret af forstandere for amtslige tilbud)**

|   | Antal | Procent |
|---|-------|---------|
| Ja, der findes overordnede målsætninger                         | 190   | 72,8    |
| Ja, der findes målsætninger for arbejdet med den enkelte bruger | 69    | 26,4    |
| Nej   | 44    | 16,9    |
| Ved ikke  | 7     | 2,7     |
| Total   | 261   | 100     |

Som det fremgår af ovenstående tabel har 73% af forstanderne kendskab til, at der forefindes overordnede målsætninger for arbejdet med planerne, og 26% mener også, at der er målsætninger for arbejdet med den enkelte bruger. Det er kun 3% af respondenterne, der svarer "ved ikke" på dette spørgsmål. Disse tal bekræftes af resultaterne i caseamterne. De amtskommunale bo- og aktivitetstilbud kender til amtets mål-



sætninger og skabeloner (hvis de er der) for arbejdet med §111-planer og det er i høj grad forstanderne på de enkelte bo- og aktivitetstilbud, der har indflydelse på, om målsætningerne og skabelonerne bliver brugt i arbejdet med §111-planerne. Skabelonerne bruges dog på landsplan af langt de fleste bo- og aktivitetstilbud, som det fremgår af tabellen nedenfor.

**Tabel 4.10: Anvender I en skabelon til udarbejdelse af planer efter §111? (Besvaret af forstandere)**

|           | Antal | Procent |
|-----------|-------|---------|
| Ja        | 254   | 88,2    |
| Nej       | 28    | 9,7     |
| Ved ikke  | 6     | 2,1     |
| Total     | 288   | 100     |
| Ubesvaret | 2     | 0,69    |

Den landsdækkende undersøgelse peger igen på, at amterne arbejder mere systematisk med §111-planer end kommunerne. Det er imidlertid vigtigt at indskyde, at forstanderne kun bekræfter, at de anvender skabeloner, men ikke hvorvidt det er amter, der fra centralt hold har udviklet en skabelon, eller det er bo- eller aktivitetstilbudet, der selv har udformet en skabelon.

#### **Personalets kvalifikationer**

Der er stor forskel på, hvad amterne og kommunerne gør for at opkvalificere medarbejderne til arbejdet med §111-planerne og styrke implementeringen af planerne. Denne forskellighed kommer også til udtryk i caseamterne. Alle 4 caseamter har igangsat forskellige tiltag og uddannelsesaktiviteter for at kvalificere medarbejderne til at arbejde med planer og styrke implementeringen.

*Vestsjællands Amt* har eksempelvis forsøgt at imødekomme implementeringen af Serviceloven ved at efteruddanne medarbejderne gennem projektet "Indi...videre". En del af kurset omhandler indholdet og fortolkningen i Serviceloven, brugen af §110-skemaer og §111-planer. I første omgang har man i amtet satset på at uddanne menige medarbejdere som ressourcepersoner. En person, der har gennemgået kurset, får herefter betegnelsen "Individere". I *Storstrøms Amt* har uddannelsen i Serviceloven og arbejdet med planer primært rettet sig mod forstandere på amtskommunale botilbud og i anden omgang mod menige medarbejdere. I *Århus Amt* har der været stor fokus på skriftligheden, eksempelvis at der arbejdes målrettet med skabeloner og interviewskemaer samt afholdes kurser i brugen af disse. Særligt i forhold til sindslidende og personer med store sociale problemer (hvor sidstnævnte falder uden for

denne evaluerings målgruppe) er der udviklet kortlægnings- og interviewskemaer. Tilsyneladende arbejdes der ikke med helt samme systematik i forhold til udviklingshæmmede, der er derimod en højere grad af metodefrihed på de enkelte botilbud. *Sønderjyllands Amt* har tilbudt forskellige former for kurser i brugen af planer og tilbyder konsulentbistand. Amtet har formuleret målsætninger for arbejdet med §111-planer, men har valgt en decentral tilgang, hvor det i høj grad er op til de enkelte tilbud at fortolke lovgivningen og selv afgøre, hvordan der skal arbejdes med de individuelle planer.

Flere af de amtskommunale botilbud i casekommunerne har på eget initiativ og for egne kursuspenge afholdt temadage, inviteret oplægsholdere eller haft anden form for efteruddannelse for at styrke arbejdet med planerne.

I den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse har vi spurgt, hvad amterne har gjort for at klæde særligt botilbuddene på, for at arbejde med §111-planer. Nedenfor følger en prioriteret liste over besvarelser:

- Det mest udbredte svar er, at amtet tilbyder konsulentbistand. Dette er noget alle gør og vel ret beset også skal gøre
- De næstmest udbredte svar er, at amtet har udarbejdet en skabelon (11 ud af 14) eller retningslinjer (11 ud af 14) for planarbejdet
- 9 ud af de 14 amter angiver, at amtet har tilbudt kurser
- 7 ud af 14 amter har afholdt foredrag og lign. om brugen af planer
- Det mindst udbredte er erfa-grupper om emnet. Her svarer 4 ud af 14 amter, at de har sådanne grupper.

Erfaringsudveksling finder tilsyneladende i højere grad sted imellem og inden for de enkelte bo- og aktivitetstilbud. De iværksatte uddannelsestiltag illustreres i tabel 4.11.

**Tabel 4.11: Hvad gør amtet for at klæde bo- og aktivitetstilbud samt kommunerne på til at arbejde med planer efter §111? (Besvaret af amtslige afdelingsledere og kontaktpersoner)**

|  | Bornholms Amt | Frederiksborg Amt | Fyns Amt | Københavns Amt | Nordjyllands Amt | Ribe Amt | Ringkøbing Amt | Roskilde Amt | Storstrøms Amt | Sønderjyllands Amt | Vejle Amt | Vestsjællands Amt | Viborg Amt | Århus Amt | Total     |
|--|---------------|-------------------|----------|----------------|------------------|----------|----------------|--------------|----------------|--------------------|-----------|-------------------|------------|-----------|-----------|
| Amtet tilbyder vores medarbejdere konsulentbistand           | X             | X                 | X        | X              | X                | X        | X              | X            | X              | X                  | X         | X                 | X          | X         | 14        |
| Vi har udarbejdet retningslinjer for arbejdet                | -             | X                 | X        | X              | X                | X        | X              | -            | X              | -                  | X         | X                 | X          | X         | 11        |
| Vi har udarbejdet en skabelon for udarbejdelsen af planer    | X             | X                 | X        | X              | X                | -        | X              | -            | X              | -                  | X         | X                 | X          | X         | 11        |
| Vi tilbyder kurser   | X             | -                 | -        | X              | X                | X        | -              | -            | X              | X                  | -         | X                 | X          | X         | 9         |
| Vi afholder foredrag og lign. om brugen af planer efter §111 | -             | X                 | X        | -              | X                | X        | -              | X            | -              | -                  | -         | X                 | X          | -         | 7         |
| Vi har nedsat erfa-grupper                                   | -             | X                 | -        | -              | -                | X        | -              | -            | -              | -                  | -         | X                 | X          | -         | 4         |
| <b>Antal respondenter</b>                                    | <b>2</b>      | <b>3</b>          | <b>1</b> | <b>12</b>      | <b>4</b>         | <b>2</b> | <b>2</b>       | <b>1</b>     | <b>3</b>       | <b>3</b>           | <b>4</b>  | <b>2</b>          | <b>4</b>   | <b>7</b>  | <b>50</b> |

Sammenfattende kan det siges, at amterne for en stor dels vedkommende har iværksat tiltag, der skal styrke personalet i arbejdet med §111-planerne, men der er stor forskel på, *hvad* der sættes i værk. Vestsjællands og Viborg amter er de to eneste amter, der tilbyder aktiviteter fra konsulentbistand til erfa-grupper, mens Roskilde og Sønderjyllands amter ikke tilbyder samme andel af aktiviteter fra centralt hold.

#### 4.6. Procedurer for planudarbejdelsen – koordinering

Hvordan er samarbejdet mellem amterne og kommunerne formaliseret, og hvordan er det organiseret i forhold til den enkelte plan? Det er nogle af de spørgsmål, vi vil komme ind på i det følgende afsnit.

##### Hvem tager initiativ til udarbejdelse af en plan

Vi har konstateret, at langt de fleste af de eksisterende planer vedrører personer, som bor på amtskommunale eller kommunale botilbud. I den landsdækkende undersøgelse har vi derfor spurgt forstanderne på bo- og aktivitetstilbud om, hvem der tager initiativet til at tilbyde brugeren en plan.

**Tabel 4.12: Hvem tager normalt initiativ til udarbejdelse af §111-planen? (Besvaret af forstandere)**

|   | Antal | Procent |
|---|-------|---------|
| Det gør brugeren selv   | 1     | 0,4     |
| Det gør kommunens sagsbehandler                                   | 10    | 3,5     |
| Det gør amtets kontaktperson eller konsulent                      | 9     | 3,2     |
| Det gør personale fra botilbuddet                                 | 191   | 67,5    |
| Det gør personale fra brugerens aktivitets- eller uddannelsessted | 34    | 12      |
| Andre   | 12    | 4,2     |
| Ved ikke  | 4     | 1,4     |
| Det varierer fra sag til sag                                      | 22    | 7,8     |
| Total   | 283   | 100     |
| Ubesvaret   | 7     | 2,41    |

Ifølge forstanderne er det ofte personalet fra botilbuddet, der tager dette initiativ. Således giver 67,5% udtryk for, at initiativet kommer fra botilbuddets personalet. I 12% af tilfældene kommer initiativet fra personale fra aktivitetstilbuddene, mens det ifølge forstanderne kun i 3,5% af tilfældene kommer fra kommunens sagsbehandler.

Dette billede bekræftes af læsningen af de 372 planer, her er det i 65% af tilfældene, hvor medarbejdere fra botilbuddet tager initiativet til at udarbejde planen. Også i caseamterne og casekommunerne er det i langt hovedparten af tilfældene medarbejdere fra botilbuddet, der har taget initiativet. Kun 2 ud af de 12 casekommuner har taget eller tager det første initiativ til at få planen udarbejdet. Ingen af de deltagende aktivitetstilbud tager det første initiativ til at få planen udarbejdet.

Denne sammenhæng kommer også til udtryk i spørgeskemaundersøgelsen blandt *brugerne*. Her svarer 5%, at det var sagsbehandleren, der tilbød dem en §111-plan, mens 57% mener, at det er en medarbejder fra botilbuddet, der har tilbudt dem planen.

**Tabel 4.13: Hvilken af følgende udsagn passer bedst på den måde, du er blevet tilbudt en personlig plan?**

|   | Antal | Procent |
|---|-------|---------|
| Min sagsbehandler spurgte mig, om jeg ville have en plan                          | 10    | 5,1     |
| Personale fra mit bosted eller mit arbejde spurgte mig, om jeg ville have en plan | 109   | 55,6    |
| Der var en fra amtet, der spurgte, om jeg ville have en plan                      | 1     | 0,5     |
| Mine pårørende ville gerne have, at jeg skulle have en plan                       | 2     | 1       |
| Jeg spurgte selv, om jeg kunne få en plan   | 7     | 3,6     |
| Der var ingen, der spurgte, planen blev bare lavet                                | 48    | 24,5    |
| Andet   | 19    | 9,7     |
| Total   | 196   | 100     |
| Ubesvaret   | 8     | 3,92    |

Undersøgelsen blandt brugerne peger på, at brugerne oplever det som *uklart, hvem der tager initiativet*, og hvorfor planen bliver udarbejdet. 24,5% siger således, at de ikke er blevet spurgt, om de ønskede en individuel plan – den blev bare lavet. Dette er også et billede, vi har mødt i caseanalysen. Der er således meget, som tyder på, at brugerne først inddrages i planudarbejdelsesprocessen, når det første udkast til planen ligger parat. Det er mere sjældent, at §111-planen bygges op helt fra bunden i et samarbejde med brugeren.

Undersøgelserne peger også på, at de færreste brugere har en forståelse af planens formål, eksempelvis som et koordineringsredskab og en tydeliggørelse af indsatsen omkring brugeren. Dette kan hænge sammen med brugerens funktionsniveau, men kan også pege hen imod, at planens mål ofte har karakter af mål for personalets indsats – særligt på botilbuddet – snarere end brugerens egne mål. Mål som: "brugerne skal være bedre til at arbejde med strukturskemaer" eller, at: "brugeren skal arbejde med sine kostvaner" fremstår tydeligt som personalets mål. Dette rejser nogle diskussioner om, hvorvidt den brugerinddragelse, som foregår i forhold til §111-planerne, i realiteten sætter brugerens egne mål og behov i centrum, således som lovgivningen tilsigter. Denne diskussion vil blive taget op i det følgende kapitel.

### **Udarbejdelsen – hvem deltager**

Der tegner sig et forholdsvis entydigt billede af, at brugernes kontaktpædagog/kontaktperson spiller den helt centrale rolle i forhold til udarbejdelsen §111-planen. Sagsbehandleren eller medarbejderen fra aktivitetstilbuddet kan spille en rolle i opstartsfasen som den, der tager det første initiativ og opfordrer kontaktpædagogen eller en anden person, der har daglig kontakt til brugeren, til at udarbejde en plan. Af den

landsdækkende undersøgelse blandt kommunale afdelingsledere fremgår således, at i omkring 70% af tilfældene er det enten personalet fra botilbuddet eller sagsbehandleren, der tager initiativ til at udarbejde brugerens personlige plan<sup>7</sup>.

Når initiativet er taget til at udarbejde en plan, er det fortsat den kommunale sagsbehandler og botilbuddet, der er de centrale aktører i udformningen af planen. Mens den kommunale sagsbehandler således i 47% af tilfældene er en aktiv deltager i udarbejdelse planerne, viser undersøgelsen, at personalet fra botilbuddene er involveret i 75% af tilfældene. Tallene siger ikke noget om, hvilken funktion/rolle sagsbehandleren og medarbejderne fra botilbuddet har. Dette vil blive forsøgt belyst klarere gennem den kvalitative undersøgelse.

Det fremgår af alle undersøgelser, at brugerens pårørende/værge, personer fra brugerens arbejdsplads, uddannelsessted eller den amtslige handicapkonsulent så godt som ingen rolle spiller i planudarbejdelsen. I det omfang der er tale om eksempelvis udviklingshæmmede uden sprog, stiller dette forhold spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang §111-planerne kan være "brugerens plan".

**Tabel 4.14: Hvilke aktører er involveret i udarbejdelsen af §111-planerne? (Besvaret af kommunale afdelingsledere)**

|   | Altid | Oftest | Sjældent | Ved ikke | Deltager aldrig |
|---|-------|--------|----------|----------|-----------------|
| Brugeren selv   | 67,4% | 26,4%  | 2,8%     | 2,8%     | 0,7%            |
| Brugerens pårørende/værge                               | 13,9% | 45,1%  | 29,2%    | 6,9%     | 4,9%            |
| Det personale, som er tættest på brugeren i dagligdagen | 79,9% | 15,3%  | 1,4%     | 2,8%     | 0,7%            |
| De kommunale forvaltninger                              | 50,0% | 24,3%  | 18,8%    | 2,8%     | 4,2%            |
| Bostedet  | 75,0% | 18,1%  | 1,4%     | 4,9%     | 0,7%            |
| Aktivitetstilbuddet                                     | 34,7% | 38,9%  | 9,7%     | 8,3%     | 8,3%            |
| Personer fra brugerens arbejdsplads                     | 7,6%  | 20,8%  | 21,5%    | 30,6%    | 19,4%           |
| Personer fra brugerens uddannelsessted                  | 6,3%  | 11,8%  | 13,9%    | 49,3%    | 18,8%           |
| Den amtslige handicapkonsulent                          | 6,9%  | 12,5%  | 29,2%    | 17,4%    | 34,0%           |

N=144

<sup>7</sup> I undersøgelsen blandt de kommunale afdelingsledere vurderer afdelingslederne, at de kommunale afdelingsledere er mere deltagende set i forhold til den vurdering, som forstanderne fra bo- og aktivitetstilbud giver.

**Tabel 4.15: Hvilke aktører er involveret i udarbejdelsen af §111-planerne?  
(Besvaret af forstandere)**

|   | Altid | Oft   | Sjældent | Ved ikke | Deltager aldrig |
|---|-------|-------|----------|----------|-----------------|
| Brugeren selv   | 43,5% | 21,9% | 18,4%    | 1,8%     | 14,5%           |
| Brugerens pårørende/værge                               | 21,6% | 32,9% | 25,4%    | 2,5%     | 17,7%           |
| Det personale, som er tættest på brugeren i dagligdagen | 90,1% | 7,1%  | 0,4%     | 1,8%     | 0,7%            |
| De kommunale forvaltninger                              | 19,1% | 15,5% | 29,7%    | 3,2%     | 32,5%           |
| Bostedet  | 84,8% | 7,1%  | 1,1%     | 2,8%     | 4,2%            |
| Aktivitetstilbuddet                                     | 59,4% | 18,7% | 7,4%     | 3,2%     | 11,3%           |
| Personer fra brugerens arbejdsplads                     | 32,9% | 15,2% | 11,3%    | 19,8%    | 20,8%           |
| Personer fra brugerens uddannelsessted                  | 17,0% | 6,0%  | 15,2%    | 29,0%    | 32,9%           |
| Den amtslige handicapkonsulent                          | 11,3% | 12,0% | 28,6%    | 5,7%     | 42,4%           |

N=283

På tværs af undersøgelserne peger svarene på, at personalet fra botilbuddene er de helt centrale aktører i planudarbejdelsen. Det er værd at fremhæve følgende forskelle mellem besvarelsene fra de kommunale afdelingsledere og forstanderne:

- I tabel 4.14 og 4.15 skelnes der ikke mellem forskellige brugertyper, men brugerne deltager tilsyneladende mere aktivt i kommunalt regi end på bo- og aktivitetstilbud, hvilket kan forklares ved, at bo- og aktivitetstilbuddene har brugere med sværere nedsat funktionsniveauer?
- Forstanderne vurderer, at kommunerne er langt mindre aktive deltagere i planudarbejdelsen end de kommunale afdelingsledere
- Bo- og aktivitetstilbuddene er tilsyneladende bedre til at inddrage forskellige aktører i udarbejdelsen af planerne. Af den landsdækkende undersøgelse fremgår det, at bo- og aktivitetstilbud er bedre til at involvere brugerens arbejdsplads, uddannelsessted og amtets handicapkonsulent end kommunerne er.

Fra caseundersøgelserne tegner der sig også et billede af, at brugerens kontaktpædagog/kontaktperson er den helt centrale aktør i arbejdet med udarbejdelse af §111-planer. Sagsbehandleren spiller en perifer rolle i dialogen med brugeren om planen, men har en administrativ funktion i form af at skulle godkende ydelser i forhold til målene i planen. Sagsbehandleren er sandsynligvis i princippet med til handle møderne. Resultater fra planlæsningerne tyder dog på, at sagsbehandleren inviteres, men sjældent deltager, og således ikke reelt er en medspiller i forhold til planens faglige indhold. Det er væsentligt at fremhæve, at sagsbehandlere og pædagoger har forskellige

roller i forhold til arbejdet med brugere, hvilket kan forklare, at sagsbehandlerens deltagelse ikke er så aktiv.

Dette bekræftes også af tallene fra brugerundersøgelsen, hvor den helt dominerende aktør i planudarbejdelsesprocessen er kontaktpædagogen fra botilbuddet, som det fremgår af tabellen nedenfor. Vigtigt er det at fremhæve, at også brugeren har været med til at udarbejde planen i hovedparten af tilfældene. Tabel 4.16 siger dog intet om, hvordan brugeren har været med til at udarbejde planen.

**Tabel 4.16: Har følgende personer været med til at lave din personlige plan?**

|   | Ja    | Nej   | Personen er ikke relevant i mit tilfælde | Total |
|---|-------|-------|--|-------|
| Mig selv  | 91,3% | 7,6%  | 1,1%                                     | 184   |
| Kommunens sagsbehandlere                                | 29,3% | 55,6% | 15,0%                                    | 133   |
| Amtets kontaktperson/konsulent                          | 20,6% | 56,3% | 23,0%                                    | 126   |
| Personale fra mit bosted                                | 91,5% | 4,0%  | 4,5%                                     | 176   |
| Personale fra mit arbejde (støttet og ustyttet arbejde) | 22,5% | 45,0% | 32,4%                                    | 111   |
| Personale fra mit aktivitetstilbud/værksted             | 40,2% | 37,8% | 22,0%                                    | 127   |
| Personale fra min skole                                 | 2,0%  | 24,0% | 74,0%                                    | 100   |
| Mine pårørende  | 29,5% | 54,1% | 16,4%                                    | 122   |

Der er betydelige forskelle på, hvordan de forskellige personer deltager. På basis af caseanalysen kan vi se, at de fleste steder er kontaktpædagogen alene om at udforme planen eventuelt med forstanderen som en intern kvalitetssikrer. Der er også enkelte eksempler på, at enten aktivitetstilbuddet eller brugerens uddannelsessted giver enten skriftligt eller mundtligt input til planens mål og indhold.

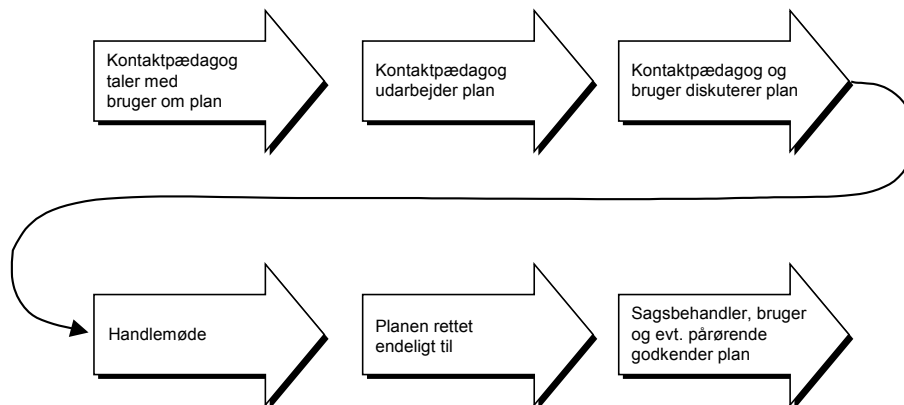
*"Tidligere havde aktivitetscentret meget større indflydelse på planen, men det har ændret sig. Hvorfor ved jeg ikke, man har fra ledelsen skønnet, at det ikke var nødvendigt, at en pædagog fra aktivitetstilbuddet også skulle deltage på møderne. Der er vist blevet skåret i ressourcerne. Vi har snakket om, at det er underligt, at aktivitetstilbuddet ikke deltager så meget mere. Det er jo trods alt dem, der har dem det meste af tiden", kontaktpædagog fra botilbud til udviklingshæmmede.*

Kommunen spiller i de fleste tilfælde en meget tilbagetrukket rolle. To af casekommunerne er imidlertid meget deltagende i planprocessen og fungerer som faglige sparringpartnere i udarbejdelsen af planen, indholdet i planerne og indsatsen generelt. Denne form for deltagelse er atypisk for kommunerne.



For størstedelen af boformerne og bofællesskaberne er det årlige handlemøde<sup>8</sup> en central begivenhed for koordineringen af indsatsen. Flere steder sendes §111-planen til kommentering hos forskellige parter før mødet. Enkelte steder er der udarbejdet en skabelon, hvoraf det tydeligt fremgår, *hvis* ønsker, der er noteret i planen.

### Eksempel på et typisk forløb for planudarbejdelse



Der er imidlertid forskel på §111-planens funktion på handlemødet. I nogle tilfælde *fremlægges* §111-planen på mødet, andre steder *vedtages* planen. Med andre ord er der forskelle på graden af lydhørhed over for andre aktører rundt om brugeren.

En bruttoliste over aktører, som inviteres med til møderne, omfatter således:

- Kontaktpædagog/bo-støttepædagog
- Brugeren
- Forstander
- Viceforstander/souschef
- Pædagog fra dagtilbud/værested
- Forældre
- Kommunal sagsbehandler – handlekommune
- Kommunal sagsbehandler – betalingskommune
- Amtets specialkonsulent
- Repræsentant for distriktspsykiatri.

<sup>8</sup> Der bruges mange forskellige betegnelser om dette møde: Behandlingskonference, konference, statusmøde etc. Vi har valgt at bruge fællesbetegnelsen Handlemøde om disse møder, som samler en bredere personkreds af professionelle aktører omkring opfølgning og revision af §111-planen.

Inddragelsen af brugeren varierer efter brugerens handicap. Hvor brugeren har et verbalt sprog, er brugeren oftest *direkte* inddraget i udformningen i form af et afklarende interview. Der er dog stor forskel på, hvorvidt dette interview er formaliseret.

Såfremt brugeren ikke har et talesprog, varierer formerne for brugerinddragelse betydeligt. Her er der tale om *indirekte* inddragelse. Hos nogle boformer er forældre centrale spillere, andre steder er det en pædagog, enten kontaktpædagogen eller en anden ansat, der repræsenterer brugeren i udarbejdelsesprocessen. Generelt er tendensen i caseamterne og -kommunerne, at brugerinddragelsen ikke foregår direkte i relation til planprocessen, men gennem den daglige kontakt med brugeren. Adspurgt om brugerinddragelser siger personalet blandt andet:

*"X's plan er ikke central for det daglige arbejde med brugeren. Det mangler vi stadig at udvikle. Det kræver en klarere opfølgning og integrering i det pædagogiske arbejde i dagligdagen", kontaktpædagog, botilbud for udviklingshæmmede.*

*"Planen kunne godt blive mere central i det daglige arbejde. Pt. ligger den "i baghovedet" i det daglige samvær, men inddragelse sker naturligt, når vi er sammen med brugeren", kontaktpædagog, botilbud for udviklingshæmmede.*

Der skelnes altså mellem brugerinddragelse i selve planudarbejdelsen og brugerinddragelse i dagligdagen. Planen spiller i sjældnere tilfælde en naturlig rolle i den daglige inddragelse af og arbejde med brugeren.

### **Forældrenes rolle**

Som det fremgår af tabel 4.15 vurderer forstanderne, at forældrene i ca. 20% af tilfældene altid er en del af planudarbejdelsesprocessen, og i 18% af tilfældene aldrig deltager i processen. Forstanderne har svaret generelt for hele planudarbejdelsen, det vil sige, de har ikke svaret specifikt på, om forældrene er med til at udforme §111-planen eller kun deltager på de årlige handlemøder/statusmøder. På baggrund af caseanalysen kan vi se, at forældrenes deltagelse i arbejdet på botilbud enten foregår i kontakt med personalet eller brugerne i hverdagen eller foregår ved, at forældrene deltager i handlemødet/statusmøder. Det har ikke været muligt at finde eksempler, hvor forældrene er med til at udarbejde mål og indhold i planen fra start til slut.

## §111-planen set fra forældrenes synspunkt – to eksempler

| §111-Plan A   | §111-Plan B   |
|---|---|
| <i>Forældre (mor)</i>   | <i>Forældre (far)</i>   |
| <p>Botilbuddet udarbejder en plan. Planen blev tilsendt inden mødet, så hun havde mulighed for at læse den igennem. Hun havde ikke de store ændringsforslag. Moren synes, at det er vigtigt, at hendes barn modtager impulser, så hendes barn ikke bliver passivt. Det passer hendes barn bedst, hvis hun får lov til at se TV, men det passer ikke moren.</p> <p>Moren deltager aktivt i brugerens dagligdag, men har ikke haft nogen stor indflydelse på planen og ønsker det heller ikke. Den daglige kontakt med personalet er det vigtigste.</p> | <p>Det er noget nyt, at der bliver udarbejdet §111-planer på stedet. Botilbuddet har tidligere udarbejdet pædagogiske handleplaner, som faren også har set, men det er nyt med en §111-plan, der er stillet op i en bestemt form. Det var også noget nyt for faren, at han skulle underskrive. Faren har indflydelse på planen og kan genkende målene i planen. Det er også mål, som han anser for vigtige. Han kan også som pårørende stå inde for målene. Hvis han er uenig i planens indhold, siger han det på det årlige handleplansmøde.</p> |
| <i>Kommentar</i>  | <i>Kommentar</i>  |
| <p>"Det er godt, at aftalerne kommer ned sort på hvidt. Så kan man følge op og holde personalet fast på, at det er det, der er aftalt. Planen er ikke det aller mest nødvendige. Jeg har en god fornemmelse af, hvad der sker i hverdagen og jeg snakker tit med personalet. Men planen skal laves og handlemødet skal holdes. Det er ligesom blevet et ritual. Det vigtigste er om X har det godt. Det er selvfølgelig rart at få det i en plan, men jeg stoler på, at X også ville have det godt uden en plan".</p>                                 | <p>"Handlemødet giver mulighed for at snakke om andre ting end dem i dagligdagen. Her er det tit praktiske ting, der bliver diskuteret (...) Det er ganske udmærket at lave en plan en gang om året. Jeg ved, at det er det, man så vil arbejde efter her på stedet. Det er også let at se, hvor mine ønsker er kommet ind. En ændring det har betydet er, at jeg nu kan klage. Jeg har også tidligere kunnet sige, hvis der var noget, som jeg var utilfreds med, men nu er det blevet mere formelt. Det kan jeg godt lide".</p>                 |

Forældrenes deltagelse i planarbejdet, vurderer vi på baggrund af caseanalysen, er afhængig af følgende forhold:

- *Traditioner for forældresamarbejde.* Har botilbuddet en tradition for, at forældre deltager aktivt i brugerens hverdag og i arbejdet med brugeren, vil forældre også være mere synlige i planudarbejdelsen, men er det modsatte tilfældet, vil forældre sandsynligvis heller ikke have indflydelse på planen

*"De inddrages stort set ikke i nogen planer. Alle, der bor selv, betragter vi som selvstændige voksne mennesker. Men der er så nogle pårørende, der er meget aktive, og de bliver inddraget. I nogle tilfælde fortæller vi også forældrene om planen og hvor mange støttetimer de får", forstander på botilbud for udviklingshæmmede.*

- *Synet på brugeren.* Det har indflydelse på forældrenes deltagelse i arbejdet med brugeren og planudarbejdelsen, om brugeren betragtes som et selvstændigt voksent menneske, der skal frigøre sig fra forældrene, eller om forældrene skal ind-

drages tæt i brugerens liv. I ovenstående citat udtrykkes den holdning, at brugeren skal lære at blive selvstændig og ikke opleve for megen indblanding fra forældrenes side. Derfor bliver forældrene kun inddraget, hvis de selv er aktive. Det er imidlertid også muligt at finde udtryk for den anden holdning, hvor vigtigheden af, at forældrene er aktive i brugerens liv, understreges. Værd at bemærke, at forældrene ikke har indflydelse på planen, men dog er informeret om indholdet:

*"Inddragelsen af de pårørende er vigtig. De pårørende er det fundamentale sociale netværk både før og efter sygdommen. Det er derfor vigtigt, at de pårørende er en del af behandlingen. De pårørende har ikke direkte indflydelse på planen, men kender til den og spiller en vigtig rolle for behandlingen", forstander for botilbud til sindslidende.*

- **Brugerens funktionsniveau.** Forældrenes inddragelse i arbejdet med brugeren afhænger af brugerens funktionsniveau. Jo sværere nedsat funktionsevne, desto højere grad af inddragelse af forældrene. Det er imidlertid ikke muligt at sige, at i forhold til nogle brugere (som sindslidende) vil der være højere grad af inddragelse af forældrene, set i forhold til andre brugere (som udviklingshæmmede).

Generelt er billedet fra besøgene i caseamter og -kommuner, at der sjældent er noget systematisk, formaliseret samarbejde med forældrene, særligt ikke i forhold til planarbejdet, men at det ud over ovennævnte forhold er individuelt bestemt i forhold til brugeren og forældrene.

### **Brugernes oplevelse af det tværsektorielle**

Spørgsmålet er, om brugeren oplever den manglende koordinering som et problem. De personlige interview med brugerne peger på, at den manglende koordinering ikke af brugerne selv opleves som en mangel. Dette kan skyldes to forhold:

1. Planerne er i så høj grad orienteret mod dagligdagen i brugerens botilbud, at det ikke for brugeren fremstår, som om planen har betydning for livet uden for bostedet.
2. For det andet opfattes planen som et forhold mellem bruger og kontaktpædagog/kontaktperson (eller sjældnere: mellem bruger og sagsbehandler) og derfor er brugeren ikke bevidst om, at andre professionelle aktører burde have indflydelse på eller kunne have gavn af planen.

*"Vi ses bare tilfældigt en gang imellem, hvis sagsbehandleren alligevel er her", bruger, udviklingshæmmede,*

*”Jeg har ikke ret meget interaktion med min sagsbehandler på kommunen. Jeg har en gang søgt om havehjælp, men det fik jeg afslag til. De vil kun give rengøring, og rengøring synes jeg ikke, at jeg har brug for. Sagsbehandleren var vist med til at udarbejde handleplanen”, bruger, sindslidende*

#### **4.6.1. Det tværsektorielle samarbejde**

Ifølge Serviceloven har både amtskommunen og kommunen ansvaret for at tilbyde og udarbejde individuelle planer. Et af formålene med §111-planen er, at den skal fungere som et koordineringsredskab mellem de forskellige professionelle aktører. Det er dog et åbent spørgsmål, om de eksisterende planer kan siges at opfylde dette formål, i og med at processerne omkring planudarbejdelsen i meget vidt omfang varetages af kontaktpædagogen/kontaktpersonen på botilbuddet.

Samtidig kan vi konkludere på baggrund af plananalysen og de personlige interview med aktører i brugerens liv og brugerne selv, at målene og indholdet i planerne i høj grad relaterer sig til hverdagen i botilbuddet. Dette viser sig blandt andet ved, at mål relateret til beskæftigelse eller dagtilbud ikke fylder meget i planerne. Det gør derimod hverdagsagtige mål som deltagelse i det sociale og praktiske liv på botilbuddet eller personlige mål knyttet til privatsfæren. Derfor er det spørgsmålet, hvor stort et ejerskab eksempelvis personalet fra aktivitetstilbuddet eller sagsbehandleren har til §111-planen, når målene og indholdet er knyttet til hverdagen i botilbuddet.

De personlige interview med personale fra aktivitetstilbud og kommunale sagsbehandlere peger på, at såvel personalet fra aktivitetstilbuddene som sagsbehandlerne ofte synes, at det er irrelevant for dem at deltage i planprocessen.

Med henblik på at undersøge, om koordineringen foregår på et højere niveau end på frontmedarbejderniveau, har vi bedt forstanderne på botilbuddene pege på, hvem de samarbejder med i forhold til udarbejdelsen af §111-planer. Resultatet herfra kan ses i tabellen nedenfor og viser, at botilbuddene heller ikke på ledelsesniveau har det store samarbejde med andre aktører om §111-planerne.

**Tabel 4.17: Hvordan samarbejder bostedet om §111-planer med følgende? (forstandere)**

|  | Tæt samarbejde med mange personlige møder | Gensidig mundtlig orientering | Skriftlig orientering | I reglen intet samarbejde | Ved ikke |
|--|---|-------------------------------|-----------------------|---------------------------|----------|
| Brugeren selv                            | 46,1%                                     | 30,9%                         | 3,2%                  | 15,2%                     | 4,6%     |
| Brugerens pårørende/værge                | 29,8%                                     | 29,4%                         | 22,0%                 | 13,8%                     | 5,0%     |
| Andre bosteder                           | 16,7%                                     | 13,8%                         | 12,1%                 | 46,8%                     | 10,6%    |
| Aktivitetstilbuddene                     | 39,4%                                     | 24,8%                         | 14,2%                 | 13,5%                     | 8,2%     |
| Brugerens arbejdsplads, hvis relevant    | 27,0%                                     | 16,7%                         | 12,1%                 | 13,8%                     | 30,5%    |
| Brugerens uddannelsessted, hvis relevant | 17,7%                                     | 12,8%                         | 11,7%                 | 24,1%                     | 33,7%    |
| De amtslige handicapkonsulenter          | 12,8%                                     | 9,6%                          | 34,0%                 | 33,7%                     | 9,9%     |

N=282

Tabellen viser, at 18% af forstanderne angiver, at der enten intet samarbejde er med brugeren eller kun et samarbejde gennem en skriftlig orientering. Samtidig har en forholdsvis høj andel (ca. 15%) ikke et samarbejde med aktivitetstilbuddene eller brugerens arbejdsplads om planen. Det gør sig ligeledes gældende for brugerens uddannelsessted, hvor 24% angiver, at de ikke har et samarbejde. Endvidere viser svarene fra forstanderne, at samarbejdet med de amtslige konsulenter heller ikke er så udbredt. 34% svarer, at de i reglen ikke har et samarbejde med disse.

Arbejdsdelingen kan være udtryk for en klar kompetencefordeling, som af parterne opleves som rationel og hensigtsmæssig. For at afdække, om dette er tilfældet, har vi i alle de landsdækkende spørgeskemaundersøgelser spurgt nærmere til oplevelsen af kompetencedelingen mellem amt, kommune og bo-/aktivitetstilbud.

**Tabel 4.18: Er der en klar kompetencefordeling mellem amt, kommune og bo-/aktivitetstilbud, når det gælder udarbejdelse af §111-planer?**

|          | Personale og sagsbehandlere |         | Kommunale afdelingsledere |         | Amtslige afdelingsledere |         | Forstandere |         |
|----------|-----------------------------|---------|---------------------------|---------|--------------------------|---------|-------------|---------|
|          | Antal                       | Procent | Antal                     | Procent | Antal                    | Procent | Antal       | Procent |
| Ja       | 189                         | 56,3    | 76                        | 53,1    | 37                       | 74      | 216         | 77      |
| Nej      | 84                          | 25      | 54                        | 37,8    | 9                        | 18      | 58          | 21      |
| Ved ikke | 63                          | 18,8    | 13                        | 9,1     | 4                        | 8       | 8           | 3       |
| Total    | 336                         | 100     | 143                       | 100     | 50                       | 100     | 282         | 100     |

Anm.: Der eksisterer mindre forskelle på spørgsmålsformulering til forskellige respondentgrupper. Således er bo- og aktivitetstilbuddene ikke nævnt i spørgsmålene til de amtslige og kommunale afdelingsledere. Forstanderne har været stillet over for svarkategorierne 'i høj grad', 'i nogen grad', 'i ringe grad' og 'ved ikke'. I ovenstående tabel er 'i høj grad' (46,8%) og 'i nogen grad' (29,8%) tolket som 'ja'.

Som det fremgår af tabellen, oplever en forholdsvis stor del af såvel de kommunale afdelingsledere (38%) som personale i forvaltningen og på bo-/aktivitetstilbuddene (25%) kompetencedelingen som uklar. Derimod fremstår arbejdsdelingen mere klar for amtslige afdelingsledere/kontaktpersoner og forstandere. Omkring 75% af disse to grupper mener således, at kompetencefordelingen er klar. Denne forskel skal sandsynligvis forklares ved, at amterne i højere grad ser planarbejdet som deres opgave. I de personlige interview er der blandt de amtslige respondenter ikke den store vaklen i gelederne, når de skal forholde sig til, om de har et ansvar for at udarbejde planer. Langt de fleste amtslige ledere/kontaktpersoner og forstandere mener, at det er deres ansvar at tilbyde og udarbejde §111-planer til brugere med nedsat funktionsevne. Derfor er det også en relativt høj andel af forstanderne, der oplever en klar ansvarsfordeling mellem kommune, amt, bo- og aktivitetstilbud.

#### **4.7. Sammenfatning**

Generelt kan det sammenfattes, at amterne er væsentligt længere i arbejdet med planer efter Servicelovens §111. Dette gælder både i forhold til at formulere målsætninger, retningslinjer og udarbejde skabelon. Overordnet kan det dog siges, at der stadig mangler noget, før arbejdet med planerne er optimalt. Målsætningerne er først lige kommet på plads og på grund af den manglende erfaring med planarbejdet har både kommuner og amter stadig svært ved at finde deres ben.

Der er tilsyneladende et behov for efteruddannelse og erfaringsudveksling, hvilket på nuværende tidspunkt ikke er udfoldet i en grad, som man kunne ønske. Tendensen er imidlertid, at man er på vej. Kommunerne har dog et væsentligt efterslæb som særligt for de små kommuners vedkommende kan være svært at overkomme. I forhold til de sindslidende tyder det på, at arbejdet med denne gruppe er lidt længere fremme, hvad angår systematikken i arbejdet.

Planudarbejdelsen er på nuværende tidspunkt en opgave for kontaktpædagogen/kontaktpersonen i brugerens botilbud, hvilket også vil sige, at planens funktion som et koordineringsredskab lader noget tilbage at ønske. Koordinering mellem de professionelle aktører foregår kun i et meget lille omfang, og når den foregår, er det i form af årlige handle møde. Den manglende koordinering er dog ikke noget som kommer brugeren eksplicit til last, da planen i de fleste tilfælde tager udgangspunkt i den dagligdag, der møder brugeren i botilbuddet. Heller ikke forældrene deltager i væsentlig grad i planprocessen.

## 5. Udbredelsen af planer

I de følgende afsnit vil vi komme nærmere ind på udbredelsen af §111-planer. I de foregående kapitler har vi taget udgangspunkt i respondenternes opfattelse af, hvad §111-planer er. I det følgende undersøges tre overordnede spørgsmål:

- Hvad forstås der ved en plan?
- Hvor mange planer er der?
- Hvem tilbydes en plan?

I den forbindelse vil vi se på, hvornår en §111-plan er en plan i juridisk forstand, og i hvor stort omfang planerne kan ses at være i overensstemmelse med lovens intentioner.

### 5.1. Hvornår er en plan en plan

En del af evalueringen har som nævnt været at indkredse, hvor mange brugere der bliver tilbudt og får udarbejdet en plan. Det er imidlertid forbundet med vanskeligheder at indkredse antallet af planer af flere årsager.

- *For det første* er der ikke noget centralt overblik over, hvor mange planer der forefindes. Dette skyldes, at indsatsen på socialområdet i høj grad er decentralt organiseret, hvilket betyder, at det er den enkelte brugers bo- eller aktivitetstilbud, der har indblik i, hvorvidt brugeren har en plan. Besøgene i caseamterne har samtidig vist, at kommunerne og amterne ikke fra centralt hold har et overblik over antallet af planer. Derfor må vi antage, at de tal, som opgives af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen, er behæftet med stor usikkerhed.
- *For det andet* hersker der usikkerhed i systemet om, hvad en §111-plan er. Besøgene i caseamterne har vist, at opfattelsen af, hvad der kan karakteriseres som en §111-plan, varierer betydeligt fra tilbud til tilbud og fra kommune til kommune. Der er eksempler på, at et referat fra et møde med brugeren betragtes som en §111-plan, eller at et §110-skema karakteriseres som en plan. Derfor ved vi ikke entydigt, hvad respondenterne har opfattet som en §111-plan.



Det er derfor forbundet med store vanskeligheder at indkredse antallet af planer, og vi må konkludere, at det ikke er muligt ud fra de givne omstændigheder at give et nøjagtigt bud på antallet af planer, men evalueringen kan give et cirka-billede.

## 5.2. Hvor mange planer er der

I de landsdækkende spørgeskemaundersøgelser har vi spurgt, hvor mange planer der foreligger på kommunalt og amtligt niveau. Derved har det været op til den enkelte respondent selv at vurdere, hvilke planer de betragter som §111-planer og på den baggrund: hvor mange der er.

De kommunale afdelingsledere er blevet bedt om at opgive antallet af **1)** brugere med handicap, som kommunen har kontakt til, **2)** brugere, der *har* en plan, og **3)** brugere, der er blevet *tilbudt* en plan.

**Tabel 5.1: Antallet af brugere og planer ifølge kommunale afdelingsledere**

|   | Gennemsnit |
|---|------------|
| Hvor mange voksne med nedsat funktionsevne har kommunen kontakt til?                                      | 175,4      |
| Hvor mange af de personer kommunen har kontakt til, har fået udarbejdet en plan efter Servicelovens §111? | 78,06      |
| Hvor mange af de personer kommunen har kontakt til, har fået tilbudt en plan efter Servicelovens §111?    | 85,92      |

Svarene på dette spørgsmål viser, at en dansk gennemsnitskommune har kontakt til 175 brugere, hvoraf 78 har en plan – svarende til 45% af brugerne. Mens i gennemsnit 78 brugere har en plan, er 86 brugere blevet tilbudt en plan. Forskellen på de to tal kan tolkes som antallet af brugere, der har sagt nej tak til at få en plan. Dette viser, at ca. 10% af de brugere, der bliver tilbudt en plan, siger nej tak til at få udarbejdet en plan. Alternativt kan forskellen skyldes, at nogle planer er under udarbejdelse. Såvel den kvantitative brugerundersøgelse og vore interview i caseamter og -kommuner viser dog, at det er meget få brugere, der ikke vil have en plan.

Hvordan er spredningen så mellem kommunerne? Til det formål har vi beregnet et nøgletal, der går på, hvor mange brugere kommunen har kontakt til pr. plan. Et nøgletal på 1 indikerer således, at alle brugere i en kommune har en plan. Desto højere nøgletal, jo mindre andel af kommunens brugere har en plan. I 36% af de kommuner, som har svaret, ligger nøgletallet mellem 1 og 1,5, hvilket svarer til, at mellem 2/3 og alle brugere har en plan. I den anden ende af spektret har hver fjerde kommune

(26%) et nøgletal på 3,5 eller derover. Det svarer til, at under 29% af brugerne i disse kommuner har planer.

En opgørelse af, hvordan forskellige kommunetyper fordeler sig i forhold til dette nøgletal, viser en svag tendens til, at en større andel af brugerne i mindre kommuner (færre end 10.000 indbyggere) har planer end i mellemstore og store kommuner.

**Tabel 5.2: Nøgletal 1 (Brugere / plan) krydset med indbyggertal<sup>9</sup>**

|                      | Nøgletal 1: Brugere / plan |             |             |             |                    | Antal |
|----------------------|----------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------|
|                      | 1,00 - 1,49                | 1,50 - 1,99 | 2,00 - 2,49 | 2,50 - 3,49 | 3,50 eller derover |       |
| <b>Indbyggere</b>    |                            |             |             |             |                    |       |
| Total                | 36%                        | 9%          | 16%         | 13%         | 26%                | 140   |
| 0 - 9.999            | 40%                        | 7%          | 14%         | 12%         | 26%                | 57    |
| 10.000 - 19.999      | 35%                        | 10%         | 17%         | 13%         | 25%                | 48    |
| 20.000 eller derover | 29%                        | 9%          | 20%         | 14%         | 29%                | 35    |

Derudaf kan man ikke konkludere, at de mindre kommuner er bedre til at få udarbejdet planer, idet der i antallet af planer også medregnes de planer, der bliver udarbejdet på botilbuddene. Samtidig kan vi på baggrund af caseanalysen se, at flere af de mindre kommuner har "udliciteret" ansvaret for planudarbejdelsen til de amtslige botilbud, fordi de ikke selv mener at have kapacitet til opgaven. Endelig var det i forespørgslen hos kommunerne om deltagelse i evalueringen muligt at spore et højere frafald blandt de mindre kommuner, begrundet i manglende erfaringer med planarbejdet, end tilfældet var for de store.

Mens kommunestørrelse således ikke synes at have sammenhæng med antallet af planer, ser det ud som om, der er forskel på kommuner afhængigt af, hvilket amt de er beliggende i. Tallene skal dog tolkes med en vis varsomhed på grund af de få respondenter i hvert amt. Der er dog stadig en klar forskel på top og bund i nedenstående tabel. I amterne Bornholm, Storstrøm og Vejle har over halvdelen af kommuner-

<sup>9</sup> Nøgletallet skal tages med forbehold på baggrund af, at udsvingene i svarantal i forhold til kommunestørrelse er ikke så store. Derfor kan man tale om en tendens, men udsvinget er ikke statistisk signifikant.

ne et nøgletal på mellem 1 og 1,5<sup>10</sup>. De højeste nøgletal (og dermed den mindste plan-andel) finder vi i amterne Vestsjælland, Ringkøbing og København (inkl. Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune).

**Tabel 5.3: Nøgletal 1: Brugere/plan (Nøgletal = 1: Alle brugere har plan. Jo højere nøgletal, des færre af brugerne har en plan)**

|  | 1,00 -<br>1,49 | 1,50 -<br>1,99 | 2,00 -<br>2,49 | 2,50 -<br>3,49 | 3,50 eller<br>derover | Antal |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|-------|
| Total  | 36%            | 9%             | 16%            | 13%            | 26%                   | 140   |
| Bornholms amt  | 67%            | 0%             | 0%             | 33%            | 0%                    | 3     |
| Storstrøms amt                                       | 67%            | 8%             | 0%             | 8%             | 17%                   | 12    |
| Vejle amt  | 55%            | 9%             | 9%             | 9%             | 18%                   | 11    |
| Århus amt  | 42%            | 8%             | 17%            | 8%             | 25%                   | 12    |
| Frederiksborg amt                                    | 40%            | 0%             | 20%            | 10%            | 30%                   | 10    |
| Viborg amt   | 40%            | 0%             | 30%            | 0%             | 30%                   | 10    |
| Fyns amt   | 38%            | 6%             | 13%            | 13%            | 31%                   | 16    |
| Ribe amt   | 38%            | 0%             | 38%            | 13%            | 13%                   | 8     |
| Nordjyllands amt                                     | 33%            | 8%             | 25%            | 17%            | 17%                   | 12    |
| Sønderjyllands amt                                   | 30%            | 30%            | 0%             | 10%            | 30%                   | 10    |
| Roskilde amt   | 29%            | 0%             | 0%             | 43%            | 29%                   | 7     |
| Københavns amt (inkl. Frederiksberg og Kbh. Kommune) | 18%            | 18%            | 45%            | 0%             | 18%                   | 11    |
| Ringkøbing amt                                       | 11%            | 0%             | 0%             | 22%            | 67%                   | 9     |
| Vestsjællands amt                                    | 0%             | 22%            | 22%            | 22%            | 33%                   | 9     |

Vi har udarbejdet tre forskellige estimater over a) hvor mange brugere (som er berettigede til en §111-plan), der er i hele Danmark, og b) hvor mange brugere, der faktisk har en §111-plan. Estimerne tager alle udgangspunkt i svar fra kommunale afdelingsledere.

**Estimat 1: "Overslagsmodellen":** Vi antager, at de kommuner som har svaret, er repræsentative for alle kommuner. Det giver 48.235 brugere og 21.607 planer, hvilket svarer til, at 45% af alle brugerne har en plan.

<sup>10</sup> Der er selvfølgelig en stor usikkerhed om nøgletallet – især på Bornholm – fordi der er så få respondenter. Bornholms Amt består af 5 kommuner, hvoraf 3 har svaret. To af de svarende kommuner ligger i den højeste kategori af nøgletal. Selv med en worst case-antagelse om, at de to kommuner, der ikke har svaret, har et dårligt nøgletal, ville Bornholms Amt – med 40% af kommunerne med nøgletal mellem 1 og 1,5 – stadig ikke nå under gennemsnittet på 36%.

**Estimat 2: "Amtsmodellen":** Vi antager, at kommuner i forskellige amter har forskellig adfærd. Dvs. vi antager, at de svarende kommuner i et givet amt er repræsentative for hele amtet. Det giver 42.464 brugere og 17.759 planer, *hvilket vil svare til, at 42% af alle brugerne har en plan.*

**Estimat 3: "Kommunestørrelsesmodellen":** Vi antager, at kommuners adfærd primært afhænger af deres størrelse. Det vil sige, vi antager, at de svarende kommuner er repræsentative for deres kommunestørrelse (efter antal indbyggere): Det giver 43.992 brugere og 17.908 planer, *hvilket er ensbetydende med, at 41% af alle brugerne har en plan.*

*Disse beregninger på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen viser altså, at der i hele landet er udarbejdet mellem 17.000 og 22.000 §111-planer. Imidlertid kan dette skøn kvalificeres yderligere.*

*For det første er det meget vanskeligt at svare på, hvorvidt kommunerne har angivet tallet for alle de borgere med nedsat funktionsevne, som modtager støtte fra kommune eller amt eller blot har opgivet antallet af brugere, som af respondenten fra kommunen er berettiget til at kunne modtage en §111-plan. Det er i den forbindelse vigtigt at huske på, at også brugere med alvorlige sociale problemer også er berettiget til at få tilbudt en plan. Denne gruppe er med stor sandsynlighed ikke talt med i besvarelsen, da det af interviewereren er blevet præciseret, at denne målgruppe ikke var indbefattet af evalueringen.*

Der findes ikke nogen præcis opgørelse for antallet af personer med nedsat funktionsevne, da man i Danmark har valgt ikke at registrere personer med funktionsnedsættelse. Et andet skøn over antallet af potentielle brugere kan opnås ved at se på antallet af pladser i amterne. Ifølge Den Sociale Ankestyrelse er der på amtskommunalt plan cirka 11.000 pladser under §§91 og 92, men dette siger intet om antallet af brugere (kun om pladser) og siger heller intet om det antal brugere, som ikke er i de amtskommunale tilbud (brugere i kommunale tilbud samt hjemmeboende og hjemløse)<sup>11</sup>.

*For det andet ved vi ikke, om kommunen udelukkende har medregnet brugere, som kommunen selv iværksætter foranstaltninger overfor, eller om de brugere, der opholder sig på amtslige tilbud, også er talt med i opgørelsen. I og med §113-forpligtelsen*

---

<sup>11</sup> Sociale Danmarkskort, 2000

er det dog sandsynligt, at både brugere i amtskommunalt og kommunalt regi er medregnet i respondenternes skøn<sup>12</sup>.

*For det tredje* er der den allerede omtalte mangel på præcision i forhold til forståelsen af, hvad en §111-plan er. Som allerede nævnt afslørede caseundersøgelserne, at der eksisterer betydelige forskelle på, hvad der fortolkes som en plan (eksempelvis er et mødereferat tolket som en §111-plan, et ydelsesskema er ditto, og det samme er en hel journal):

*"I forbindelse med spørgsmålet om, hvor mange kommuner der rent faktisk har udarbejdet en §111-plan, så må man jo også tage højde for, at kommuner anerkender, at handleplaner kan stå i journaludskrifter. Fortolkningen kan altså være forskellig fra kommune til kommune", kommunal afdelingsleder.*

Spørgeskemaundersøgelsen kaster således *ikke* lys over, hvad respondenterne definerer som en §111-plan. Når respondenter angiver et antal planer, foreligger der mulighed for, at der i skønnet indgår dokumenter, som ikke kan karakteriseres som en §111-plan i denne evaluering.

Med andre ord er estimatet behæftet med såvel kvalitative som kvantitative usikkerheder. Derfor har vi søgt at kvalificere tallene med informationer fra caseanalysen. Denne analyse viser netop, at der bag et amtskommunalt tal, som f.eks. 41-45%, kan skjule sig lokale udsving fra 10-100%. Undersøgelsen viser således, at mens nogle botilbud har udarbejdet planer for samtlige beboere, har andre udarbejdet ganske få<sup>13</sup>. På samme måde er der kommuner, der har udarbejdet §111-planer for lidt over halvdelen af deres brugere (som det højeste tal, der er fundet i casekommunerne), mens andre kommuner endnu ikke har tilbudt nogen brugere planer. Med andre ord skal estimatet på 41-45% nok fortolkes som et højeste estimat, men der er stor risiko for, at tallet er væsentligt lavere.

Undersøgelserne og analysen i casekommunerne og amterne viser endvidere, at amtskommunale tilbud generelt er længere fremme med arbejdet end kommunerne. En vurdering af antallet af planer fordelt på disse typer tilbud vil være:

---

<sup>12</sup> Servicelovens §113 præciserer, at kommunen (og amtskommunen) har en forpligtelse til løbende at følge de enkelte sager for at sikre, at indsatsen opfylder formålene. *Derfor bør det forudsættes, at kommunen har et overblik over sagen, uanset brugerens bosted.*

<sup>13</sup> Her er vel at mærke tale om botilbud, der har indvilget i at deltage i undersøgelsen. Der er grund til at tro, at botilbud og kommuner, der ikke har udarbejdet planer, undslår sig at deltage i evalueringen, hvilket et stort frafald af adspurgte botilbud og kommuner også vidner om.

- Når det drejer sig om det amtskommunale botilbud, vil et tal på 41-45% sandsynligvis være for lavt, idet vores skøn er, at mere end halvdelen af beboerne i disse botilbud har fået udarbejdet §111-planer.
- Hvad angår planerne i kommunerne, indikerer såvel caseundersøgelsen som spørgeskemaundersøgelsen, at andelen af potentielle modtagere af §111-planer, som faktisk har fået udarbejdet en plan, er lavere end de 41-45%. Blandt de medvirkende kommuner var der én, hvor halvdelen af brugerne havde fået udarbejdet planer, og det var den højeste andel blandt casekommunerne. Caseundersøgelsen indikerer således, at andelen af planer i kommunerne sandsynligvis vil være mellem 15-25%.

### Flere planer

Der kan eksistere flere §111-planer i den enkelte brugers liv. Dette peger både de landsdækkende undersøgelser og caseundersøgelsen på. Vi har i brugerundersøgelsen spurgt brugerne, hvor mange planer de har.

**Tabel 5.4: Hvor mange personlige planer har du nu? (Besvaret af brugere)**

|                | Antal | Procent |
|----------------|-------|---------|
| 1 plan         | 151   | 77,4    |
| 2 planer       | 29    | 14,9    |
| 3 planer       | 8     | 4,1     |
| 4 planer       | 2     | 1       |
| Flere end fire | 5     | 2,6     |
| Total          | 195   | 100     |
| Ubesvaret      | 9     | 4,41    |

Som det fremgår af tabellen, har langt hovedparten af brugerne én plan. 77% har svaret, at de har én plan, men der er 22%, der angiver, at de har mere end én plan, hvilket vurderes at være forholdsvis højt. Der er også her en usikkerhed om, hvad brugeren har betragtet som en §111-plan, men det må forudsættes, at brugeren har tænkt på et konkret dokument og *ikke* et uddrag fra et journalark el.lign. Hvorvidt dokumentet kan karakteriseres som en individuel plan efter Servicelovens §111 er lidt vanskeligere at vurdere.

Ud over at spørge brugerne om antallet om planer har vi spurgt forstanderne, om de har kendskab til flere planer i brugerens liv.

**Tabel 5.5: Har du kendskab til, om jeres brugere typisk har andre planer efter §111 end dem, dit botilbud/bofællesskab/aktivitetstilbud udarbejder? (Besvaret af forstandere)**

|       | Ja  | Nej | Ved ikke | Antal |
|-------|-----|-----|----------|-------|
| TOTAL | 23% | 73% | 4%       | 290   |

Her svarer 23% (hvilket modsvarer resultatet i brugerundersøgelsen) af forstanderne, at de har kendskab til andre §111-planer (el. lign.) i brugerens liv. Det er på den baggrund forsvarligt at konkludere, at omkring 20% af brugerne vil have mere end én plan. Herved svækkes planens funktion som koordineringsredskab, medmindre indholdet i planerne er koordineret, og/eller én af planerne udgør rammen for de øvrige planer (en "masterplan").

*"Ja, både værksteder og botilbud udarbejder planer. En bruger kan være udsat for at have to planer. En fra botilbud og en fra arbejdet. Jeg ved ikke, hvor meget de kigger hinanden over skulderen. Jeg aner ikke, om de ser hinandens planer. Jeg vil tro, at boformen ser værkstedets plan, for det vil der være en gevinst i, men den anden vej rundt, ved jeg ikke", kommunal afdelingsleder.*

Enkelte forstandere og kommunale afdelingsledere mener, at flere planer er et nødvendigt onde af hensyn til brugeren. De argumenterer med, at de ikke har interesse i at kigge brugeren over skulderen og så at sige følge vedkommende både i hjemmet og på arbejde.

Usikkerheden om arten og udbredelsen af planerne berører tre centrale iagttagelser:

- *Usikkerhed om forståelsen af §111-plan.* Der hersker bemærkelsesværdig stor usikkerhed om, hvad indhold af og funktion for en §111-plan er. Både i analysen af de 400 planer og i de personlige interview er vi stødt på eksempler eller forståelser af §111-planer, der ligger langt fra Servicelovens og vejledningens beskrivelser.
- *Forskelle i serviceniveau.* Undersøgelsen viser, at det er de færreste kommuner, der arbejder systematisk med at tilbyde planer til brugere med betydelig nedsat funktionsevne. Brugere, der er bosiddende i kommuner med systematisk brug af §111-planer, vil blive tilbudt en plan, mens brugere i kommuner, der ikke bruger planerne i arbejdet, ikke vil få tilbuddet om en plan. Den samme forskel i serviceniveau gør sig også gældende blandt amterne. Brugere på botilbud med udpræget brug af planer vil blive tilbudt og få udarbejdet en individuel plan, mens brugere på andre tilbud ikke vil.

- *Mangel på overblik.* Der mangler overblik over antallet af planer. Hverken fra centralt hold i kommunerne og amterne findes dette overblik over, hvor mange planer der er udarbejdet eller for den sags skyld i botilbuddene. Botilbuddene vil kunne give et kvalificeret bud, men også dette tal vil være behæftet med usikkerhed, fordi den enkelte bruger kan have flere planer, som botilbuddet ikke kender til.

### 5.3. Hvilke brugere får en plan?

*"De hjemmeboende har typisk ingen planer og får heller ikke nogen tilbudt, vi ser det ikke som vores bord", kommunal afdelingsleder.*

Serviceovens §111 fastlægger, at personer med nedsat funktionsevne og med et betydeligt behov for støtte skal have tilbudt en plan. Dette vil også sige, at der i lovgivningen lægges op til et individuelt skøn over, hvorvidt den enkelte brugere skal have tilbudt en plan. Den individuelle tilgang betyder således på den ene side, at der ikke er bestemte typer af handicap, som i sig selv berettiger til, at der tilbydes en plan, men på den anden side også, at der ikke er bestemte typer af handicap, som udelukker personen fra at få tilbuddet. Det er udelukkende støttebehovet (og dermed tyngden af den offentlige indsats) som bestemmer, om planen skal tilbydes. Specielt kan det fremhæves, at loven eksplicit peger på, at brugere i egen bolig kan få tilbudt en §111-plan, såfremt de har et stort støttebehov. Brugere i eget hjem er primært visiteret til tilbud i kommunalt regi, og i disse tilfælde er det kommunen, som skal tilbyde planen.

#### Den kommunale fortolkning

I praksis viser det sig imidlertid, at der er forskel på kommunernes fortolkning af, hvem kommunen skal tilbyde §111-planer til. Enkelte kommuner har således valgt at sortere bestemte brugergrupper fra, således at man eksempelvis ikke tilbyder §111-planer til personer med nedsat fysisk funktionsevne (kørestolsbrugere, blinde, spastikere). Mens andre kommuner har valgt at tilbyde samtlige brugere med nedsat funktionsevne en plan.

*"Alle brugere med betydelig nedsat funktionsevne får tilbud. Dem som får socialpsykiatrisk støtte eksempelvis, og dem som modtager anden form for væsentlig støtte. Det er vanskeligt at afgøre, hvornår der er tale om betydelig nedsat funktionsevne. Det må være op til en individuel vurdering. De fysisk handicappede klarer sig ganske udmærket uden handleplan. Jeg mener ikke, at vi laver planer til borgere, der kun har et fysisk handicap. Det er i de fleste tilfælde ikke nødvendigt, de klarer sig glimrende uden", kommunal afdelingsleder.*



Tabellen nedenfor viser, hvordan amter og kommuner fortolker målgruppen for §111-planer.

**Tablet 5.6: Hvilke grupper af personer med nedsat funktionsevne tilbydes en §111-plan? (Besvaret af afdelingschefer)**

| Type af handicap  | Amter     |             | Kommuner   |             |
|---|-----------|-------------|------------|-------------|
|   | Antal     | Procent     | Antal      | Procent     |
| Bevægelseshæmmet (herunder kørestolsbruger)   | 11        | 22%         | 70         | 47%         |
| Blind/svagsynet   | 9         | 18%         | 38         | 25%         |
| Døve/hørehæmmet   | 6         | 12%         | 35         | 23%         |
| Udviklingshæmmet  | 46        | 92%         | 117        | 78%         |
| Andre former for psykisk funktionsnedsættelse (herunder sent opståede hjerneskader) | 14        | 28%         | 93         | 62%         |
| Sindslidende  | 7         | 14%         | 104        | 69%         |
| Andet   | 8         | 16%         | 27         | 18%         |
| <b>Total</b>  | <b>50</b> | <b>100%</b> | <b>150</b> | <b>100%</b> |

Som det ses af tabellen, tilbydes planer i stort omfang til udviklingshæmmede i såvel amter som kommuner (amter: 92%; kommuner: 78%). Forskellen mellem kommunernes og amternes svar skyldes sandsynligvis, at de brugere, som er visiteret til kommunale tilbud, i større omfang er stand til at klare sig selv og ikke i samme grad som brugere på amtskommunale tilbud har behov for hjælp. Det er imidlertid vigtigt at påpege bredden i lovgivningen og det individuelle skøn. Ingen brugergrupper er på forhånd udelukket fra et tilbud om en plan, og der er forskellige former for støtte fra pædagogisk støtte, praktisk støtte til personlig støtte.

Derimod svarer amterne og kommunerne meget forskelligt med hensyn til gruppen af sindslidende. Her angiver 69% af de kommunale afdelingschefer, at de sindslidende tilbydes planer, mens den tilsvarende andel for amtslige respondenter kun er 14%. Amterne og kommunerne svarer også meget forskelligt med hensyn til gruppen med andre former for psykisk funktionsnedsættelse. De forskellige svar kan afspejle arbejdsdelingen mellem amterne og kommunerne, hvor kommunerne varetager den sociale indsats over for sindslidende, mens amterne i højere grad varetager den indsats, som retter sig mod behandling af selve sindslidelsen. Antallet af sindslidende, der er visiteret til amtslige døgntilbud, er således betydeligt mindre end antallet, der er visiteret til forskellige typer kommunale tilbud.

Igen er det nødvendigt at tage væsentlige forbehold for disse tal på baggrund af caseanalysen. Blandt casekommunerne er det således ganske få, der tilbyder og udar-

bejder planer til personer med nedsat fysisk funktionsevne, ligesom der yderst sjældent eller aldrig udarbejdes individuelle planer for hjemmeboende. Hvis brugerens intellektuelle funktionsniveau er normalt, vælger langt hovedparten af kommunerne at tolke det sådan, at de ikke er berettiget til eller ikke har et behov for en plan.

*En kommunal afdelingsleder påpegede over for evaluator, at man ikke tilbød at udarbejde §111-planer for fysisk handicappede uden nedsat intellektuel funktionsevne, fordi der ikke var behov for det: "De får tildelt deres hjælp (handicapkompenserende ydelser), og så kan de ellers klare sig selv".*

Der findes §111-planer for personer med fysisk funktionsnedsættelse, men det er meget få. Eksempelvis har undersøgelsen i casekommunerne blandt i alt 372 planer kun frembragt 6 planer, hvor brugeren alene har en fysisk funktionsnedsættelse. Det ser ud til, at man i de 12 casekommuner fortolker lovgivningens formulering – "med betydeligt behov for støtte" som synonymt med, at brugeren skal have en psykisk funktionsnedsættelse eller på anden måde være mindre godt fungerende intellektuelt for at kunne få tilbudt en plan. Der forekommer ikke at være tungtvejende grunde til at antage, at den generelle kommunale praksis skulle adskille sig fra casekommunernes.

De kommunale og amtskommunale afdelingsledere er også blevet bedt om at svare på, hvilke brugere der *ikke* tilbydes planer. Blandt de kommunale afdelingsledere er der opbakning blandt 37% til, at brugere med et ubetydeligt handicap ikke får tilbudt en plan. Svarene fra de amtslige afdelingsledere viser, at mange amter (56% af respondenterne) har en intern definition af, hvem der skal tilbydes en plan. Hver sjette blandt de svarende kommunale afdelingsledere (16%) har angivet, at det ikke er nødvendigt med en plan, hvis behandlingen og tilrettelæggelsen af behandlingen er velkendt for alle, hvilket ikke er i overensstemmelse med ideen bag loven. Dette indikerer klart, at visionerne med planarbejdet ikke har været prioritet i disse kommuner.

**Tabel 5.7: I de tilfælde, hvor brugeren ikke tilbydes en §111-plan, hvad er de typiske årsager hertil?**

|  | Kommunale afdelingsledere |            | Amtslige afdelingsledere |            |
|--|---------------------------|------------|--------------------------|------------|
|  | Antal                     | Procent    | Antal                    | Procent    |
| Brugere med et ubetydeligt handicap får ikke tilbudt en plan   | 54                        | 37         | 3                        | 6          |
| Hvis behandling og tilrettelæggelsen af behandlingen er velkendt for alle, er det ikke nødvendigt med en plan            | 23                        | 16         | 1                        | 2          |
| Brugere med et meget svært handicap får ikke nogen plan, fordi det er vanskeligt for dem at forstå konceptet med en plan | 9                         | 6          | 3                        | 6          |
| Hvis der foreligger en plan efter §110, er det ikke nødvendigt med en plan efter §111                                    | 11                        | 8          | 0                        | 0          |
| Amtet/kommunen har en opdeling i grupper af brugere, som får tilbudt en plan, og grupper, der ikke får tilbudt en plan   | 13                        | 9          | 28                       | 56         |
| Andre  | 30                        | 21         | 19                       | 38         |
| <b>Total</b>   | <b>145</b>                | <b>100</b> | <b>50</b>                | <b>100</b> |

De mange besvarelser under "andre" går blandt de amtslige respondenter typisk på, at de ikke har kendskab til, hvorfor kommunerne ikke udarbejder planer til deres brugere. Blandt de kommunale respondenter forklarer cirka halvdelen af de 30 respondenter under andre årsager, at de må forbigå nogle brugere på grund af mangel på ressourcer.

### **Frontpersonalets fortolkning**

Forstanderne og personalet fra amtskommunale og kommunale bo- og aktivitetstilbud samt kommunale sagsbehandlere er alle blevet spurgt om, hvilke brugere der tilbydes §111-planer. Næsten alle adspurgte på bo- og aktivitetstilbud svarer, at "alle brugere med funktionsnedsættelse, som henvender sig eller visiteres, tilbydes en plan." Dette er også det mest udbredte svar blandt kommunale sagsbehandlere, men der eksisterer dog en væsentlig forskel, da andelen blandt de kommunale sagsbehandlere er mere end 40% lavere end for de øvrige respondentgrupper.

**Tabel 5.8: Hvilke brugere tilbydes §111-planer? (Besvaret af forstandere, personale på bo- og aktivitetstilbud samt kommunale sagsbehandlere)**

|   | % Enige     |           |                          |
|---|-------------|-----------|--------------------------|
|   | Forstandere | Personale | Kommunale sagsbehandlere |
| Alle brugere med funktionsnedsættelse, som henvender sig eller visiteres, tilbydes en plan                            | 85%         | 92%       | 42%                      |
| Kun brugere med betydelig funktionsnedsættelse tilbydes en plan   | 9%          | 2%        | 27%                      |
| Kun nye brugere tilbydes en plan  | 7%          | 1%        | 4%                       |
| Brugere med en meget svær funktionsnedsættelse får ikke tilbudt en plan   | 3%          | 0%        | 5%                       |
| Hvis der allerede foreligger en plan/skema efter §110 tilbyder vi ikke en plan efter §111                             | 2%          | 2%        | 7%                       |
| Amtet/kommunen har en opdeling i grupper af brugere, som får tilbudt en plan og grupper, der ikke får tilbudt en plan | 3%          | 5%        | 12%                      |

Anm. Respondenterne kunne afgive flere svar. Andelene summerer således ikke til 100%.

En iøjnespringende forklaring på denne forskel er, at de amtskommunale og kommunale bo- og aktivitetstilbud kun har kontakt til brugere med et betydeligt nedsat funktionsevne og derfor vil tilbyde §111-planer til alle brugere. Den kommunale forvaltning har til gengæld kontakt til brugere med forskelligt niveau af funktionsnedsættelse.

Der er dog 15% af forstanderne, som svarer bekræftende på, at man på bo- eller aktivitetstilbuddet opererer med en række begrænsninger i tilbuddet om planer. Herunder svarer 7% af forstanderne, at kun nye brugere tilbydes en plan, og 3%, at man i amtet/kommunen opererer med en opdeling af brugerne i grupper, hvoraf nogle får tilbudt planer, og andre ikke gør. Tilsvarende tilkendegiver 27% af de adspurgte kommunale sagsbehandlere, at der i et eller andet omfang er administrative begrænsninger for, hvem der tilbydes planer. Herunder tilkendegiver 12%, at man i kommunen opererer med en gruppering af brugerne i forhold til, om de skal eller ikke skal tilbydes planer.

### **Brugernes fortolkning**

I undersøgelsen blandt brugerne viste det sig, at 47 ud af de 272 respondenter ikke havde en §111-plan. Det svarer til 17% af de deltagende brugere. Vi har spurgt disse brugere om, hvorfor de ikke har en §111-plan. Svarene fremgår af tabellen nedenfor.

**Tabel 5.9: Hvis du ikke har fået en plan udarbejdet, hvad er da årsagerne til det? (Besvaret af brugerne)**

|  | Antal |
|--|-------|
| Jeg er ikke blevet tilbudt en personlig plan                             | 15    |
| Den er ved at blive udarbejdet   | 16    |
| Min sagsbehandler har ikke haft tid                                      | 1     |
| Min sagsbehandler mener ikke, det er en god idé                          | 0     |
| Personale fra mit bosted eller mit arbejde har ikke haft tid             | 3     |
| Personale fra mit bosted eller mit arbejde, mener ikke det er en god idé | 0     |
| Jeg synes, at det virkede som spild af tid                               | 0     |
| Jeg ønskede ikke, at der skulle skrives mere ned om mig                  | 5     |
| Det ved jeg ikke   | 6     |
| Andet  | 4     |
| Total  | 47    |

Ud af de 47 brugere angiver en tredjedel, at de ikke er blevet tilbudt en plan, mens en anden tredjedel angiver, at planen er ved at blive udarbejdet. Umiddelbart synes en tredjedel af brugerne, der har en plan "under udarbejdelse", som en høj andel set i lyset af, at Serviceloven har eksisteret i 3½ år. Dette understreger, at arbejdet med §111-planer først nu er ved at komme i gang<sup>14</sup>.

#### 5.4. Sammenfatning

Svarene på spørgsmålet om, hvem der tilbydes planer, peger i forskellige retninger, men det fremgår, at der i amter og kommuner anlægges forskellige fortolkninger af det centrale kriterium for, om en person skal tilbydes en §111-plan (nemlig at vedkommende har en "betydeligt nedsat funktionsevne"). Besvarelserne synes at antyde, at tidligere anvendte definitioner som "personer med vidtgående handicap" muligvis har smittet af på fortolkningerne. Dette kan (i hvert tilfælde delvis) forklare den udbredte fortolkning, som viser sig i, at planerne overvejende eller udelukkende tilbydes personer med nedsat *intellektuel* funktionsevne.

I forlængelse heraf kan man konstatere, at udgangspunktet for beslutningen om, hvorvidt der skal tilbydes en plan, kun sjældent er en helt individuel vurdering. Ofte tages der udgangspunkt i en gruppebetragtning, hvor bestemte typer af handicap eller

<sup>14</sup> Tilsyneladende har nærværende evaluering sat gang i planudarbejdelsesprocessen, som en kontaktpædagog med et smil på læben bemærkede i et interview: "Vi nåede lige at blive færdige inden, at I skulle komme på besøg".

det, at en person er visiteret til et bestemt tilbud, i sig selv udløser et tilbud om en plan.

Endvidere hersker der stor uklarhed i systemet om, hvad en plan er. Der er fortolkninger af planer, som er svært forenelig med hensigten i Servicelovens §111 – en plan burde i det mindste være et separat dokument. Tolkningen i systemet viser, at de professionelle ikke nødvendigvis mener, at et dokument skal foreligge, når referater eller uddrag fra journaler kan figurere som §111-planer.

Igen peger evalueringen på, at amterne er længere end kommunerne med faktisk at få udarbejdet planerne. Det er dog sket i både amter og kommuner, at man ikke har kunnet fremskaffe planer til analysen. Samtidig er der også eksempler på, at brugeren kan have flere planer. Set i lyset af, at koordineringen er mangelfuld, kan man frygte, at systemet ikke kender til indholdet i andre af brugerens planer.

## 6. Brugerinddragelse med planen som udgangspunkt

Dette kapitel indeholder en analyse og diskussion af samspillet omkring planen. Her er der ikke tale om det tværsektorielle eller professionelle samspil, men nærmere om samspillet mellem brugere og professionelle i forhold til *udarbejdelsen, brugen og opfølgningen* af §111-planer. Udgangspunktet for dette samspil er lovgrundlaget i Serviceloven, som i §111, §112 og §113 peger på, at indsatsen skal finde sted i samarbejde og med inddragelse af brugeren. Vi har tidligere været inde på, hvilke personer der deltager i planprocessen, men hvordan ser brugerinddragelsen ud i praksis? Det vil vi komme ind på i nærværende kapitel.

Analysen er baseret på såvel kvantitative som kvalitative data. Hvor førstnævnte belyser en række generelle forhold om samspillet om planen, så er de kvalitative data baseret på interviewdata produceret i de fire caseamter, som er inkluderet i undersøgelsen.

### 6.1. Brugerinddragelse i lovens ånd

Flere forstandere og kommunale afdelingsledere peger på, at handicapområdet har været under gradvis udvikling i flere år. Ikke mindst har pensionsreformen midt i 1990'erne haft stor betydning for ændret fokus fra en kollektiv mod en mere individorienteret og differentieret indsats. Indførelsen af den nye Servicelov i 1998 byggede videre på denne udvikling.

Flere pædagoger og forstandere, som blev interviewet i forbindelse med nærværende undersøgelse, påpegede således, at Serviceloven ikke var et decideret paradigmeskift, men nærmere formaliserede et værdigrundlag og praksisser, som allerede var i gang. Erfaringerne med planerne har dog mest været gældende for indsatsen i amtsligt regi, mens kommunerne har skullet finde frem til nye former for praksis. En kommunal afdelingsleder udtrykker det på følgende måde:

*"Det tager noget tid at finde ud af, hvordan det skal gribes an. Det vi gjorde, da vi fik Serviceloven, var, at vi 'gennemtyggede Serviceloven' og fandt frem til, hvordan vi syntes, den skulle gribes an. Vi besluttede os for at lægge hovedvægten på involvering af brugeren."*

Af §111 og §113 i Serviceloven fremgår det, at brugeren skal inddrages, at planer skal udarbejdes i samarbejde med brugeren, og at opfølgning (så vidt muligt) også skal ske i samarbejde med brugeren. Med andre ord fastslår loven, at brugeren skal være

en samarbejdspartner i indsatsen, der vedrører brugerens liv. Der er således tale om en myndiggørelse (empowerment) af borgere med nedsat funktionsevne med det formål at sikre, at borgerne får videst mulig indflydelse på eget liv. Med andre ord afspejler lovens formulering et menneskesyn, hvor også resourcesvage grupper sikres ret til indflydelse på deres eget liv.

## 6.2. Brugerinddragelse i praksis

I praksis er der således tale om relativt brede rammer for, hvordan brugerinddragelse skal udmønte sig som både en pædagogisk og en administrativ praksis. Set i lyset af afviklingen af institutionsbegrebet er §111-planerne et oplagt styringsredskab for en individuelt funderet indsats. Ikke desto mindre har det i praksis vist sig, at §111 fortolkes vidt forskelligt i kommunerne og amterne, og at planerne ligeledes anvendes på vidt forskellig måde.

Ligeledes er der stor forskel på, hvorvidt der er formuleret skriftlige retningslinjer for brugerinddragelse (jf. §112, se tabel 6.1). Eksempelvis er der forskel på, hvorvidt brugerens sociale netværk er omfattet af sådanne retningslinjer, og i hvor høj grad sådanne retningslinjer specificerer, hvilke procedurer der sikrer, at brugerinddragelse gør sig gældende. Et eksempel på skriftlige retningslinjer for brugerinddragelse for sindslidende kan ses herunder.

### ***Retningslinjer for brugerinddragelse i Sønderjyllands Amts, pjece "Bruger- og pårørendepolitik for psykiatrien"***

- *"Brugere bør føle sig inddraget som medspillere i deres eget behandlings- eller støtteforløb*
- *Brugere bør være velinformerede omkring formålet med, og det mulige udbytte af deres ophold, samt om deres egen sygdom og behandlingsmuligheder*
- *Brugere bør modtage støtte til at etablere, opretholde og/eller styrke relationen til nære pårørende samt til at styrke håbet og selvilliden.*

*Generelt har brugeren krav på at blive hørt, spurgt, behandlet med respekt og støttet i at opretholde håbet og selvilliden samt de vigtigste personlige relationer.*

*Samtlige brugere har krav på at blive inddraget, informeret og støttet. Personalet har ansvaret for, at det sker, og at det sker vedvarende under hele opholdet i psykiatrien.*

#### ***Personlig handle- eller behandlingsplan***

*Samtlige brugere skal inddrages i udformningen og ajourføringen af deres personlige handle- eller behandlingsplan.*

*I planen redegøres der også for dialogen og samarbejdet med de nære pårørende."*



I spørgeskemaundersøgelserne har PLS RAMBØLL også sat fokus på, om der er klare retningslinjer for, hvordan brugerne skal inddrages i udarbejdelsen af planerne. Der viser sig her et klart skel mellem de amtslige og kommunale respondenter. De amtslige afdelingsledere, forstanderne og personalet i de amtslige botilbud har alle en andel på 50-61%, der svarer ja til, at der er formuleret klare retningslinjer for brugerinddragelse i relation til §111-planerne. Personalet i de kommunale botilbud, de kommunale afdelingsledere samt de kommunale sagsbehandlere finder i langt mindre grad, at der er formuleret klare retningslinjer for brugerinddragelse (29-35%).

**Tabel 6.1: Er der formuleret klare retningslinjer for, hvordan brugeren skal inddrages i udarbejdelse af planen efter §111?**

|                           | Ja  | Nej | Ved ikke | Antal |
|---------------------------|-----|-----|----------|-------|
| Amtslige afdelingsledere  | 50% | 44% | 6%       | 50    |
| Forstandere               | 61% | 36% | 3%       | 282   |
| - I et amtsligt botilbud  | 56% | 35% | 9%       | 102   |
| - I et kommunalt botilbud | 35% | 57% | 9%       | 23    |
| Kommunale afdelingsledere | 30% | 66% | 4%       | 143   |
| Kommunale sagsbehandlere  | 29% | 61% | 10%      | 164   |

På landsplan svarer 61% af forstanderne, at der er klare retningslinjer for brugerinddragelsen. Dette varierer dog mellem landets amter.

**Tabel 6.2: Er der formuleret klare retningslinjer for, hvordan brugeren skal inddrages i udarbejdelse af planen efter §111? – (Besvaret af forstandere<sup>15</sup>)**

|                    | Ja  | Nej | Ved ikke | Antal |
|--------------------|-----|-----|----------|-------|
| Total              | 61% | 36% | 3%       | 282   |
| Storstrøms Amt     | 88% | 13% | 0%       | 32    |
| Nordjyllands Amt   | 72% | 28% | 0%       | 32    |
| Sønderjyllands Amt | 71% | 29% | 0%       | 7     |
| Århus Amt          | 71% | 29% | 0%       | 17    |
| Viborg Amt         | 60% | 35% | 5%       | 20    |
| Vestsjællands Amt  | 59% | 37% | 4%       | 27    |
| Ribe Amt           | 58% | 42% | 0%       | 12    |
| Roskilde Amt       | 57% | 43% | 0%       | 7     |
| Vejle Amt          | 56% | 37% | 7%       | 27    |
| Københavns Amt     | 54% | 42% | 4%       | 26    |
| Frederiksborg Amt  | 52% | 48% | 0%       | 27    |
| Ringkøbing Amt     | 50% | 38% | 13%      | 24    |
| Bornholms Amt      | 43% | 57% | 0%       | 7     |
| Fyns Amt           | 41% | 59% | 0%       | 17    |

88% af de svarende forstanderne fra Storstrøms Amt har således svaret ja til spørgsmålet, om der er formuleret klare retningslinjer for brugerinddragelsen, mens den tilsvarende andel for Bornholms og Fyns amter er lige under halvdelen. Den høje ja-andel i Storstrøms Amt kan forklares med, at man fra amtets side har arbejdet med en ret udførlig fælles skabelon for planerne, der blandt andet stiller nogle krav til brugerinddragelsen, og at man generelt i Storstrøms Amt har arbejdet i længere tid med planerne end i andre amter.

Vi har stillet de kommunale afdelingsledere det samme spørgsmål, om der er klare retningslinjer for brugerinddragelsen.

<sup>15</sup> Tallene skal tages med forbehold i de tilfælde, hvor respondentantallet er lille, men det er en statistisk signifikant forskel for de amter med mange respondenter set i forhold til det landsdækkende resultat.

**Tabel 6.3: Er der formuleret klare retningslinjer for, hvordan brugeren skal inddrages i udarbejdelse af planen efter §111? (Besvaret af kommunale afdelingsledere)<sup>16</sup>**

|                                 | Ja  | Nej | Ved ikke | Antal |
|---------------------------------|-----|-----|----------|-------|
| Total                           | 30% | 66% | 4%       | 143   |
| 0 - 9.999 indbyggere            | 22% | 68% | 10%      | 59    |
| 10.000 - 19.999 indbyggere      | 27% | 73% | 0%       | 48    |
| 20.000 indbyggere eller derover | 47% | 53% | 0%       | 36    |

Der er en meget tydelig forskel mellem besvarelsene fra forstandernes og de kommunale afdelingslederes side. 66% af de kommunale afdelingsledere mener således, at der ikke er klare retningslinjer for brugerinddragelsen. Der er også en klar tendens til, at store kommuner – målt på indbyggertal – i højere grad end små kommuner har klare retningslinjer for brugerinddragelse.

Dette billede bekræftes af caseanalysen, hvor de større kommuner ofte er mere deltagende i arbejdet med brugerne og har en formaliseret brugerinddragelse i skriftlig form. En ting er dog, hvad der er formuleret, en anden ting er, hvad der gøres i praksis. Af caseanalysen fremgår det, at metoderne for brugerinddragelse både i forhold til §111-planer og i almindelighed er meget decentralt funderet. Det er i de fleste tilfælde botilbuddet selv, der fastlægger rammerne og metoderne for inddragelsen af brugeren. Endvidere er der betydelige forskelle på, hvordan brugerinddragelse praktiseres i forhold til brugergrupper med differentierende ressourcer og behov. Der eksisterer en høj grad af metodepluralisme, når det gælder inddragelsen af brugeren.

### **6.3. Inddragelse og forskellige brugere**

Umiddelbart kan mulighederne for at praktisere en reel brugerinddragelse synes at afhænge stærkt af brugernes kommunikative funktionsniveau. Eksempelvis stiller brugere med manglende verbalt sprog (eksempelvis hos døv/blind-fødte, stærkt udviklingshæmmede eller hjerneskadede) store metodiske udfordringer til personalet. Hvordan man faktisk håndterer brugerinddragelse med sådanne grupper varierer betydeligt fra bosted til bosted. Det er værd at notere sig denne gruppe af brugere, fordi deres "stemme" ikke har ladet sig repræsentere direkte i undersøgelsens datagrundlag<sup>17</sup>. Denne metodiske problematik er ikke alene en samfundsvidenskabelig udfor-

<sup>16</sup> Sammenhængen er statistisk signifikant.

<sup>17</sup> Eksempelvis er gruppen af indlysende årsager ikke inkluderet i spørgeskemaundersøgelsen. Ej heller er der foretaget interview med disse brugere, som netop beror på et verbalt samspil. Der er dog foretaget interview med en række pårørende til disse brugere.

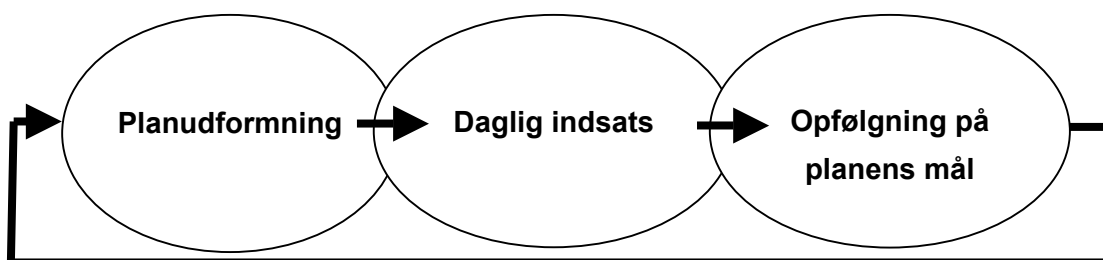
dring, den er også en pædagogisk og plejefaglig udfordring for inddragelse af brugerne i indsatsen.

### 6.3.1. Brugerinddragelse i planudformningen

Forankring af brugerinddragelse i den plejefaglige/pædagogiske indsats kræver generelt et værdigrundlag og en metode, som også er synlig i planudarbejdelsen og i forbindelse med den daglige indsats. Dette er ikke mindst vigtigt for de brugere, hvis kommunikative kompetencer stiller størst udfordring til de ansattes faglighed.

Analysen af samarbejdet om planer har vist, at der findes eksempler på bosteder, hvor brugerinddragelsen i hverdagen er eksemplarisk, men hvor det overhovedet ikke fremgår af planen, at der har fundet brugerinddragelse sted. Modsat er der eksempler på planer, som indikerer en høj grad af brugerinddragelse, men hvor det fremgår af interviewene, at planerne ikke spiller nogen rolle i dagligdagens praksis. Ved implementeringen af §111-planer er det forbundet med betydelig udfordring for amterne, kommunerne og bostedets ledelse (afhængig af graden af decentralisering) i at skabe en sammenhæng mellem brugerinddragelse i dagligdagen, i planudarbejdelsen og i opfølgningen på planerne. Med andre ord kræver en sammenhængende brugerinddragelse, at brugerens mål medtages i planens udformning, og at disse mål bliver en central del af det daglige arbejde med brugeren. Ligeledes er det vigtigt, at der udarbejdes en klar opfølgningssprocedure for planen. Figur 6.1. illustrerer denne sammenhæng.

Figur 6.1



På baggrund af gennemgang af planer og personlige interview kan man identificere fire forskellige former for brugerinddragelse, som bliver anvendt i forbindelse med brugere med forskellige kommunikative kompetencer. Det skal dog tilføjes, at de lokale variationer af disse former er betydelige. Ikke mindst er der forskel på den kvalitets-sikring, som den enkelte plan gennemgår. Nogle steder udformer en enkelt kontaktperson planen, hvorefter planen forelægges brugeren. Andre steder gennemgås planen af en personalegruppe og/eller lederen, før den anerkendes for tilstrækkelig.

| Type handicap <sup>18</sup>                              | Talesprog <sup>19</sup> | Brugerinddragelsens form   | Brugerinddragelse i planudformningen  |
|--|-------------------------|----------------------------|---|
| Sindslidende<br>Fysisk handicappede<br>Udviklingshæmmede | Ja                      | <b>Samarbejdsaftale</b>    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interview mellem bruger og kontaktperson om ønsker for fremtiden og for dagligdagen.</li> <li>2. Kontaktperson udarbejder forslag til §111-plan.</li> <li>3. Planen forelægges bruger og planen vedtages.</li> <li>4. Bruger underskriver plan som en samarbejdsaftale.</li> <li>5. Planen fremlægges på årligt handlemøde<sup>20</sup>.</li> </ol>   |
| Sindslidende<br>Fysisk handicappede<br>Udviklingshæmmede | Ja/be-<br>grænset       | <b>Høring</b>              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kontaktperson spørger bruger om lyst til en række aktiviteter og materielle anskaffelser.</li> <li>2. Kontaktperson udarbejder plan.</li> <li>3. Planen fremlægges på årligt handlemøde.</li> </ol>   |
| Døv/blind fødte<br>Udviklingshæmmede                     | Nej                     | <b>Hypotetisk samtykke</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brugerens behov og "ønsker" observeres.</li> <li>2. Plan udarbejdes af kontaktperson.</li> <li>3. Plan gennemgås af pædagoggruppe og/eller leder.</li> <li>4. Plan vises til pårørende<sup>21</sup>.</li> </ol> <p>Alternativt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brugerens behov repræsenteres af "fortolker" i interviewsituation.</li> <li>2. Plan udarbejdes af kontaktperson.</li> <li>3. Plan gennemgås af pædagoggruppe og/eller leder.</li> </ol> |
| Alle   | Ja/nej/be-<br>grænset   | <b>Pædagogens plan</b>     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pædagogen udarbejder planen uden at brugeren inddrages i målformuleringen.</li> </ol>   |

Det er dog ikke kun med hensyn til brugere med et begrænset talesprog, at der kan være vanskeligheder med at inddrage brugeren i formuleringen af planens mål og indhold. Mange brugere er meget tæt knyttet til deres kontaktpersonale og kan derfor have et ønske om at "leve op" til, hvad de tror, der forventes af dem.

<sup>18</sup> Kategorierne refererer til de primære handicap. Flere brugere har multihandicap, som f.eks. udviklingshæmmet og fysisk handicappet.

<sup>19</sup> Udgangspunktet er, at alle individer besidder kommunikative kompetencer. For nogle brugergrupper er deres talesprog/forståelse ikke udviklet i et omfang, så det er muligt forudsætningsløst at forstå brugerens intentioner. Sådanne brugere stille krav til personalet om at lære de alternative kommunikationsformer som brugeren anvender.

<sup>20</sup> Det er ikke tilfældet i alle former for samarbejdsaftaler.

<sup>21</sup> Omfanget af pårørendes indflydelse varierer fra bosted til bosted. Endvidere er der betydelig forskel på pårørendes ønsker om indflydelse på planen.

**Observation af evaluator fra et brugerinterview – Forventninger fra omverdenen**

"Brugeren er glad for målene i planen (selv om han først kunne huske dem, da jeg læste dem op for ham). Hygiejnemålet er godt nok personalets idé, men han synes, at det er fint for ham, fordi andre mennesker så bedre kan lide ham."

Endvidere kan det være vanskeligt, hvis brugerens sproglige kommunikationsevne er begrænset til kun at kunne svare "ja" eller "nej". I sådanne tilfælde vil brugerens indflydelse være afhængig af den spørgendes evne til at stille "de rigtige" spørgsmål.

I og med at brugernes individuelle behov og kompetencer varierer betydeligt, kan generelle modeller for brugerinddragelse være svære at gennemføre, men enkelte har forsøgt sig.

**Erfaringer med nye metoder for brugerinddragelse i forhold til §111-planer i en kommune****Metoder til brugerinddragelse i forhold til §111-planer – afdelingslederens udlægning af nye metoder**

"Vi gik så i gang med at udarbejde, det vi kalder en 'samtalebog', hvor tanken er, at hver enkelt bruger en gang årligt interviewes. Denne proces/samtalebog har vi så evalueret og fundet ud af, at den skal bruges som katalog i forhold til den enkelte bruger....Vores erfaring er, at pædagogerne og brugerne er meget glade for det, der kommer ud af disse samtaler/interview – altså samtalebøgerne, som brugerne selv kan bladre i – nogle kan jo læse."

**Reaktion fra kontaktperson**

"Ja, det er nogle lange processer med interview, udformning af samtalebog og bagefter planen. Jeg føler meget, at alle er med. Men det koster utrolig lang tid, når man skal hele vejen rundt og have alle med. Det koster meget tid. Selvom jeg er garvet i faget, kan jeg godt være forundret over, at det tager så lang tid at arbejde med planerne, men jeg er ikke et sekund i tvivl om, at hvert minut er guld værd. Nu er vi mere sikre på, at vi rammer plet på, hvad det er brugerne vil."

**Samarbejdsaftalen**

Et helt andet billede får man, hvor brugerne er i stand til at kommunikere verbalt, og dermed kan inddrages direkte i udformningsprocessen. Her kan §111-planen fungere som en samarbejdsaftale, hvor indsatsen og mål tilrettelægges i samarbejde med brugeren. Eksempelvis arbejder man på et socialpsykiatrisk botilbud med en skabelon for §111-planer, hvor det fremgår, *hvilke mål der er brugerens egne* og den pædagogiske vurdering heraf, hvis en afstemning er påkrævet. Planens dialogiske element er således indarbejdet i skabelonen, så læseren ikke er i tvivl om, hvilken "stemme" der formulerer ønsker og vurdering. Denne model benyttes også flere steder i Storstrøms Amt, hvor en beskrivelse af brugerens ønsker er vedlagt planen som et selvstændigt

dokument. Samarbejdselementet formaliseres yderligere af, at såvel bruger som den professionelt ansvarlige underskriver planen.

For de to andre typer af brugerinddragelse: *høring* og *hypotetisk samtykke* er der tale om brugere med et begrænset talesprog. Med andre ord, er der tale om brugere, som i mindre grad kan indgå som dialogpartnere på lige fod med de professionelle aktører. Der er ingen grund til at tro, at brugerne har nogen kognitiv forståelse af, hvad en §111-plan er, endsige dens rækkevidde for brugerens eget liv.

### **Høring**

I høringsformen spørger en kontaktpædagog brugere med begrænset talesprog, hvilke ønsker brugeren kunne have. Oftest er her opstillet en række valgmuligheder baseret på aktiviteter, som personalet har observeret, at brugeren kan lide<sup>22</sup>. Baseret på brugerens tilkendegivelser udarbejdes en plan, som afspejler den pædagogiske vurdering og fortolkning af brugerens ønsker. Planen fremlægges på et årligt handlemøde mellem de professionelle aktører, brugeren og i nogle tilfælde forældrene.

### **Hypotetisk samtykke**

Det hypotetiske samtykke finder anvendelse i forbindelse med den mest ressourcetsvage brugergruppe, som kun har begrænset sprog. Her er en dialog mellem bruger og professionelle om planens indhold ikke mulig. Således beror en identifikation af brugerens mål på en fortolkning. To forskellige modeller blev identificeret. På et botilbud har man udarbejdet mål for brugeren baseret på observation af brugerens ressourcer og positive deltagelse i aktiviteter. På baggrund af registrering af brugerens deltagelse og adfærd udarbejdes overordnede *mål* (f.eks. udvide brugerens sociale færdigheder) og *delmål* (f.eks. nedsætte antal konflikter med andre beboere og midler). Metoden beror på en antagelse om, at brugeren ønsker "et godt liv", og giver udtryk herfor via forskellige kommunikationsformer. Tanken er, at planen vil hjælpe med at tydeliggøre disse mål.

Ligeledes opererer man på et andet botilbud for udviklingshæmmede med et hypotetisk samtykke i udformningen af planer. Planen udarbejdes ud fra en antagelse om, at brugerens kontaktperson er den, som kender brugeren bedst. Kontaktpersonen sættes "i brugerens sted" og bliver interviewet af en anden pædagog, samtidig med at interviewsituationen observeres af en neutral bisidder. Intentionen er, at kontaktpædagogen skal svare, som hun forestiller sig brugeren ville svare, såfremt denne havde et

---

<sup>22</sup> Alternativt anvendes eller suppleres dialogen med tegn-tale piktogrammer.

sprog. Herefter gennemgås planen af pædagoggruppen og lederen og præsenteres slutteligt for forældrene eller en værge.

### Personalets plan

Den sidste model (som er meget udbredt) er udarbejdelse af planer på baggrund af kontaktpersonens kendskab til brugeren. I nogle tilfælde gennemgås planen med personalegruppen. På et botilbud for udviklingshæmmede i Sønderjyllands Amt sendes for eksempel et udkast af planen til kommentering hos pårørende, kontaktpersoner fra dagtilbud og kommunens sagsbehandler. Planen vedtages endeligt på et årligt handlemøde.

### 6.3.2. Brugernes erfaringer med inddragelse

Som nævnt er det overordnede formål med brugerinddragelse, at brugerne skal have indflydelse på udformningen af §111-planen. I den kvantitative undersøgelse er brugerne derfor blevet spurgt, om de er tilfredse med deres egen indflydelse på planen.

**Tabel 6.4: Er du tilfreds med din egen indflydelse på handleplanen? (Besvaret af brugere)**

|   | Antal | Procent |
|---|-------|---------|
| Ja, jeg er meget tilfreds med min egen indflydelse på planen      | 98    | 50      |
| Ja, jeg er nogenlunde tilfreds med min egen indflydelse på planen | 36    | 18,4    |
| Jeg ville gerne have haft mere indflydelse på planen              | 23    | 11,7    |
| Jeg føler ikke, jeg har haft indflydelse på planen                | 6     | 3,1     |
| Ved ikke  | 33    | 16,8    |
| Total   | 196   | 100     |
| Ubesvaret   | 8     | 3,92    |

Til spørgsmålet om tilfredsheden med egen indflydelse på handleplanen svarede præcist halvdelen ja til, at de var tilfredse, mens 18% har været nogenlunde tilfredse med deres egen indflydelse på planen. 12% har svaret, at de gerne ville have haft mere indflydelse på planen, og 3% føler ikke, at de har haft indflydelse på indholdet. Det skal bemærkes, at den gruppe af brugere, som deltog i spørgeskemaundersøgelsen, med udgangspunkt i deres kommunikative kompetencer må kategoriseres som stærke brugere.

Derudover er brugerne blevet spurgt, om de har været tilfredse med den hjælp og vejledning de har fået fra forskellige aktører, da planen blev udarbejdet.



**Tabel 6.5: Var du tilfreds med den vejledning og hjælp du fik fra følgende personer, da planen blev lavet? (Besvaret af brugere)**

|   | Ja    | Nej   | Ved ikke | Personen er ikke relevant i mit tilfælde | Total |
|---|-------|-------|----------|--|-------|
| Kommunens sagsbehandlere                    | 23,1% | 10,5% | 20,3%    | 46,2%                                    | 143   |
| Amtets kontaktperson/konsulent              | 11,5% | 10,8% | 19,2%    | 58,5%                                    | 130   |
| Personale fra mit bosted                    | 77,4% | 2,4%  | 9,5%     | 10,7%                                    | 168   |
| Personale fra mit arbejde                   | 21,4% | 6,3%  | 13,5%    | 58,7%                                    | 126   |
| Personale fra mit aktivitetstilbud/værksted | 32,1% | 8,2%  | 17,2%    | 42,5%                                    | 134   |
| Personale fra min skole                     | 3,6%  | 5,4%  | 4,5%     | 86,6%                                    | 112   |
| Mine pårørende                              | 23,8% | 8,7%  | 14,3%    | 53,2%                                    | 126   |

77% af brugerne angiver her, at de har været tilfredse med den hjælp og vejledning, de har fået fra personalet på bostedet. Kun 2% har været utilfredse med den hjælp og vejledning personalet på bostedet gav dem. Dermed er det denne personalegruppe, brugerne i højeste grad er tilfredse med. Samtidig er det også personalet på bostederne, der sjældnest bliver betegnet som 'ikke relevante' for brugerens §111-plan. Dette billede stemmer godt overens med erfaringen om, at det oftest er botilbuddene, der udarbejder planerne. Imidlertid skal svarene læses med det forbehold, at mange af brugernes spørgeskemaer er udfyldt med praktisk hjælp fra personalet på botilbuddene, og at brugerne ofte er meget afhængige af et godt forhold til dette personale.

Brugerne er også blevet spurgt om, hvem der reelt har haft indflydelse på deres personlige planer.

**Tabel 6.6: Hvem har haft indflydelse på din personlige plan og på hvilken måde? (Besvaret af brugere)**

|  | Mig selv | Min sagsbehandler | Min/mine pårørende | Personale fra mit bosted | Personale fra mit arbejde | En person fra amtet | Ved ikke | Total |
|--|----------|-------------------|--------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------|----------|-------|
| Hvem har primært bestemt målene i din personlige plan?   | 47,8%    | 2,2%              | 2,2%               | 33,8%                    | 5,1%                      | -                   | 8,8%     | 136   |
| Hvem har primært bestemt, hvordan målene skal følges op? | 19,4%    | 9,0%              | 0,7%               | 47,2%                    | 10,4%                     | 1,4%                | 11,8%    | 144   |
| Hvem har bestemt ordene i planen?                        | 19,2%    | 9,3%              | 2,0%               | 50,3%                    | 10,6%                     | -                   | 8,6%     | 151   |

Her svarer den største andel af brugerne (48%), at det er dem selv, der primært har bestemt målene i planen. Dernæst peger store andele af brugerne (34%) på personalet fra bostedet. Grupper som kommunale sagsbehandlere, pårørende, personale fra

arbejdspladsen og amtslige konsulenter nævnes relativt sjældent i denne sammenhæng. Det er de samme aktører, der gør sig gældende omkring opfølgningen af målene. Også med hensyn til den konkrete formulering af planerne er det personalet fra bostederne, der er de helt centrale aktører.

Hvis brugerne opdeles efter typer af nedsat funktionsevne, ses det, at der dog er tale om store forskelle brugergrupper imellem. Blandt sindslidende, udviklingshæmmede og brugere med fysiske handicap svarer mellem 44% og 50% af brugerne, at de selv har bestemt målene i planen. Derimod er det kun 18% af brugerne med kommunikationshandicap, som eksempelvis ordblindhed, talehandicap, døvblindhed og døve, der svarer, at det primært er dem, der har bestemt målene i planen: Man skal dog være varsom med at overtolke dette, da der er tale om en ret lille stikprøve på kun 11 respondenter, der har denne type funktionsnedsættelse. Umiddelbart synes der dog at være tale om en relativ stærk målgruppe, hvad angår intellektuelle ressourcer, og derfor kan den lave andel på 18% overraske.

Af nedenstående tabel fremgår det endvidere, at det primært er brugerne i Vestsjællands Amt, der giver udtryk for, at de selv har bestemt målene i deres plan. Dette kan dog forklares med, at planerne i Vestsjællands Amt betragtes som brugernes plan, der skal give udtryk for brugernes drømme, mens den egentlige indsats beskrives i §110- planerne.

**Tabel 6.7: Hvem har primært bestemt målene i din personlige plan? (Besvaret af brugere)**

|   | Mig selv | Min sagsbehandler | Min/mine pårørende | Personale fra mit bosted | Personale fra mit arbejde | Ved ikke | Antal |
|---|----------|-------------------|--------------------|--------------------------|---------------------------|----------|-------|
| Total   | 48%      | 2%                | 2%                 | 34%                      | 5%                        | 9%       | 136   |
| <b>Hvilken type af nedsat funktionsevne/handicap har du?</b>          |          |                   |                    |                          |                           |          |       |
| Sindslidelse  | 50%      | 7%                | 0%                 | 43%                      | 0%                        | 0%       | 14    |
| Ved ikke  | 50%      | 0%                | 0%                 | 50%                      | 0%                        | 0%       | 6     |
| Udviklingshæmmet  | 49%      | 1%                | 2%                 | 37%                      | 4%                        | 7%       | 84    |
| Fysisk handicap   | 44%      | 2%                | 0%                 | 40%                      | 7%                        | 7%       | 43    |
| Ubesvaret   | 33%      | 0%                | 0%                 | 22%                      | 11%                       | 33%      | 9     |
| Kommunikationshandicap (ordblindhed, talehandicap, døvblinde og døve) | 18%      | 0%                | 9%                 | 55%                      | 18%                       | 0%       | 11    |
| <b>Amt</b>  |          |                   |                    |                          |                           |          |       |
| Vestsjælland  | 65%      | 3%                | 0%                 | 25%                      | 3%                        | 5%       | 40    |
| Storstrøm   | 43%      | 3%                | 1%                 | 43%                      | 1%                        | 7%       | 69    |
| Sønderjylland   | 36%      | 0%                | 0%                 | 18%                      | 18%                       | 27%      | 11    |
| Århus   | 31%      | 0%                | 13%                | 25%                      | 19%                       | 13%      | 16    |

Noget tyder på, at politikken i Vestsjællands Amt har haft en effekt i kraft af, at brugere oplever, at det er dem, der er med til at fastsætte målene.

En ting er dog formulering af målene i planen, og en anden er formuleringen af ordene i planen. Her peger evalueringen på, at de professionelle er den primære kraft. Det er i hovedsagen de professionelle, der bestemmer, hvordan målene og indholdet i planen skal formuleres.

**Tabel 6.8: Hvem har bestemt ordene i planen?**

|   | Mig selv | Min sagsbehandler | Min/mine pårørende | Personale fra mit bosted | Personale fra mit arbejde | Ved ikke | Antal |
|---|----------|-------------------|--------------------|--------------------------|---------------------------|----------|-------|
| <b>Total</b>  | 19%      | 9%                | 2%                 | 50%                      | 11%                       | 9%       | 151   |
| <b>Hvilken type af nedsat funktionsevne/handicap har du?</b>          |          |                   |                    |                          |                           |          |       |
| Kommunikationshandicap (ordblindhed, talehandicap, døvblinde og døve) | 0%       | 0%                | 10%                | 80%                      | 10%                       | 0%       | 10    |
| Fysisk handicap   | 11%      | 11%               | 0%                 | 53%                      | 16%                       | 9%       | 45    |
| Udviklingshæmmet  | 20%      | 11%               | 2%                 | 51%                      | 11%                       | 5%       | 94    |
| Sindslidelse  | 23%      | 8%                | 0%                 | 62%                      | 0%                        | 8%       | 13    |
| Ved ikke  | 0%       | 0%                | 0%                 | 88%                      | 0%                        | 13%      | 8     |
| Ubesvaret   | 27%      | 0%                | 0%                 | 36%                      | 18%                       | 18%      | 11    |

Ikke overraskende mener halvdelen af brugerne, at det er de professionelle, der formulerer planen (bestemmer ordene i planen), men det er imidlertid overraskende, at der ikke er nogen sammenhæng mellem brugerens funktionsniveau og graden af professionel indflydelse. Brugerundersøgelsen peger på, at de sindslidende og brugerne med kommunikationshandicap i højere grad oplever, at de professionelle bestemmer ordene i planen, men vi skal gøre opmærksom på, at tallene er behæftet med stor usikkerhed, da der er tale om en forholdsvis lille respondentgruppe.

De personlige interview med brugerne kan nuancere billedet fra den kvantitative undersøgelse lidt. Mange brugere havde svært ved at huske planen eller også lå plankonceptet uden for deres forståelsesevne, men af de brugere, der var i stand til at besvare spørgsmålet, var resultaterne følgende:

- 6 brugere sagde, at planen var blevet udarbejdet af kontaktpersonen på baggrund af en samtale, og at brugeren efterfølgende godkendte udkastet. Det vil sige, at der her var tale om delvis inddragelse af brugeren
- Yderligere 5 brugere medgav, at planen var blevet udarbejdet af kontaktpersonen på baggrund af en samtale med brugeren, men de ikke efterfølgende havde godkendt planen. Det vil sige; delvis inddragelse af brugeren, men uden accept
- 5 brugere havde godkendt en plan udarbejdet udelukkende af kontaktpersonen, altså ingen brugerinddragelse i forhold til planen
- 2 brugere meddelte, at de selv havde udarbejdet udkastet til planen. Altså fuld brugerinddragelse
- 2 brugere meddelte, at de ikke havde haft nogen som helst indflydelse på planen. Også her er der tale om, at brugeren ikke er inddraget
- 6 brugere kunne ikke huske, hvordan deres plan var blevet udformet.

Der er med andre ord tale om, at en fuldstændig inddragelse af brugeren fra start til slut og i alle processens elementer er en sjældenhed, men en delvis form for inddragelse er mere udbredt, hvor der gennem samtale afgøres, hvad der skal stå i planen.

### Brugerinddragelse i det professionelle perspektiv

Hvordan ser de professionelle på brugerinddragelsen? Nedenstående tabel viser, hvorledes forstandere, afdelingsledere, sagsbehandlere og personale på bo- og aktivitetstilbud mener, at brugerne involveres i praksis.

**Tabel 6.9: Hvordan er brugerne i praksis involveret i udarbejdelsen af planen?**

|  | Forstanderne |             | Personale  |             | Kommunale afdelingsledere |             | Kommunale sagsbehandlere |             |
|--|--------------|-------------|------------|-------------|---------------------------|-------------|--------------------------|-------------|
|  | Antal        | Procent     | Antal      | Procent     | Antal                     | Procent     | Antal                    | Procent     |
| Brugeren er med til at fastlægge målene, mens valg af indsats er de professionelles opgave | 40           | 16,6%       | 27         | 19%         | 15                        | 10,6%       | 32                       | 20%         |
| De professionelle udarbejder først et udkast til hele planen                               | 47           | 19,5%       | 34         | 24%         | 23                        | 16,2%       | 27                       | 17%         |
| Vi udformer planen, men tilstræber at brugeren forstår den                                 | 63           | 26,1%       | 43         | 31%         | 20                        | 14,1%       | 27                       | 17%         |
| Brugeren inddrages i hele processen  | 91           | 37,8%       | 36         | 25%         | 84                        | 59,2%       | 72                       | 45%         |
| <b>Total</b>   | <b>241</b>   | <b>100%</b> | <b>140</b> | <b>100%</b> | <b>142</b>                | <b>100%</b> | <b>158</b>               | <b>100%</b> |

Hvor mellem 59% og 38% af afdelingsledere og forstandere mener, at brugeren inddrages i hele processen, deles dette synspunkt kun af 25% af personalet. Til gengæld siger 31% af personalet, at de selv udarbejder planen, men tilstræber at brugeren forstår den. Dette udsagn synes at dække over en meget passiv form for brugerinddragelse, der næppe er i overensstemmelse med lovens ånd. Yderligere 24% af personalet siger endvidere, at de professionelle udarbejder et udkast til planen før brugeren inddrages. Der er således en forventning fra ledelsens side til graden af brugerinddragelse, mens personalet ikke vurderer, at inddragelsen af brugeren er så udbredt. Personalet har en markant lavere vurdering af rigtigheden af udsagnet: "Brugeren inddrages i hele processen".

Sammenfattende viser undersøgelsen, at graden af brugerinddragelse i planudformningen er begrænset. Det er stadig i høj grad personalet, som forfatter planen, og under halvdelen af brugerne i den stærke gruppe mener, at målene primært er deres egne. En del af fremtidens udfordringer bliver således at udarbejde en plan, hvor både mål og den pædagogiske vurdering kommer til udtryk.

Også det professionelle syn på inddragelsen af brugeren i forhold til §111-planen kan nuanceres gennem de personlige interview (ikke alle respondenter har svaret på spørgsmålet om brugerinddragelse i forhold til planen):

- I 5 tilfælde angiver interviewpersonen, at planen er baseret på en samtale med brugeren, hvorefter personalet udarbejder et planudkast, som godkendes af brugeren
- I 5 andre tilfælde er planen udformet efter samtale med brugeren uden en efterfølgende godkendelse af planen
- I 4 tilfælde er planen udarbejdet af kontaktpersonen med efterfølgende godkendelse af brugeren
- I 11 tilfælde er planen udarbejdet af kontaktpersonen uden brugerens godkendelse
- I 7 tilfælde har pårørende været involveret i godkendelse af planen. Som sagt er det ikke altid muligt at få brugerens godkendelse qua brugerens handicap. Ikke desto mindre er det interessant, at ingen *eksterne* aktører, som varetager brugerens interesser, har godkendt planen. I en enkelt af de 12 kommuner har kommunen gennemført en praksis, hvor kommunens faglige leder fungerer som brugerens repræsentant, der med uvildige øjne ser på kvaliteten af indsatsen, og om brugerens behov også tilgodeses på botilbuddet (kommunalt).

Planudformningsprocessen giver således et billede af forskellige udformningsprocesser, hvor tendensen er, at de professionelle er dem, som er drivkraften, og i vidt omfang definerer både rammerne for planudarbejdelsen og har stor indflydelse på indholdet i planerne. Det er særligt personalet fra botilbuddet, der fungerer som primus motor i planudarbejdelsesprocessen.

### **6.3.3. Planen i det daglige arbejde**

Hvor indholdet af planerne er genstand for et separat kapitel (kapitel 7) er det dog også relevant at fokusere på planerne i forhold til det daglige arbejde med brugerne. Det skal i denne forbindelse understreges, at PLS RAMBØLL *ikke* foretager en vurdering af, hvorvidt brugerinddragelse foregår i det daglige arbejde generelt. Der er snarere tale om, hvorvidt planerne er et redskab, der anvendes i det daglige arbejde, og at brugerinddragelse *derved* kommer til udtryk. Det vil sige, at samspillet omkring planudarbejdelsen udmønter sig i, at planerne er en ledetråd for den daglige indsats.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt personale og sagsbehandlere blev disse af PLS RAMBØLL spurgt om planernes nyttighed som et arbejdsredskab i det daglige.

**Tabel 6.10: Er §111-planerne et nyttigt arbejdsredskab i din dagligdag?<sup>23</sup>**

|                           | I høj grad | I nogen grad | I mindre grad | Nej | Antal |
|---------------------------|------------|--------------|---------------|-----|-------|
| Total                     | 42%        | 38%          | 13%           | 8%  | 337   |
| I en kommunal forvaltning | 32%        | 39%          | 20%           | 9%  | 165   |
| I et botilbud             | 59%        | 28%          | 6%            | 7%  | 125   |
| I et aktivitetstilbud     | 50%        | 42%          | 0%            | 8%  | 38    |
| Andet                     | 33%        | 44%          | 11%           | 11% | 9     |

Knap en tredjedel af sagsbehandlerne svarer, at det ”i høj grad” er et nyttigt arbejdsredskab. I denne gruppe er der umiddelbart mindst tilslutning til udsagnet, hvilket ikke kan undre, da denne gruppe i mindre grad end de andre adspurgte har daglig kontakt til brugerne. Ca. halvdelen af personalet fra bo- og aktivitetstilbuddene finder, at planerne ”i høj grad” er et nyttigt arbejdsredskab i dagligdagen. Under 15% af personalet i botilbuddene finder ”i mindre” eller ”ikke”, at planerne er et nyttigt arbejdsredskab. Umiddelbart er disse tal positive for arbejdet med §111-plan.

En kritisk sammenligning med resultaterne fra caseundersøgelserne om planindholdet i almindelighed og de personlige interview i særdeleshed giver et andet billede. I forbindelse med interviewene om de 60 planer, danner der sig et andet billede. Her er der registreret 39 svar på planens placering i det daglige arbejde (ikke alle respondenter har svaret på spørgsmålet). Af disse er der:

- 8 som medgiver, at planerne er en integreret del af det daglige arbejde
- 3 siger, at dette er tilfældet i begrænset omfang
- Hele 18 erkender, at planerne *ikke* spiller en rolle i det daglige arbejde med brugerne
- 10 respondenter ved det ikke. Disse er primært sagsbehandlere med begrænset kontakt til brugerens hverdag.

Med andre ord peger caseanalysen på, at §111-planen ikke er en integreret del af arbejdet med brugeren.

*Et eksempel på planens placering i den daglige indsats kan være, at der er nedsat faste dato for, hvornår forskellige indsatser eller delmål skal være indfriet, at det er registreret, hvordan det er gået med de indsatser, som er angivet i planen. F.eks. ved nedskrivning i daglige ark, eller at planen på anden måde strukturerer den overordnede indsats for brugeren.*

<sup>23</sup> Sammenhængen er statistisk signifikant

Eksempelvis siger en pædagog på et amtskommunalt bosted:

*"Vi har endnu ikke rigtigt fundet vores ben med hensyn til, hvordan vi skal bruge planerne. Vi har fået lavet nogle gode planer indholdsmæssigt. Udfordringen de kommende år bliver nu at blive bedre til at bruge dem i praksis."*

En anden siger:

*"Vi bruger ikke planen i det daglige. Vi tager den meget sjældent frem og ser i den, og vi snakker heller ikke om planen i det daglige. Jeg tror heller ikke den ændrer vores adfærd på nogen måde. Hverken brugerens eller personalets adfærd."*

Andre steder er planerne mere strukturerende for indsatsen i hverdagen, men dette er som sagt et fåtal:

*"Planerne har faktisk en stor betydning for vores dagligdag. Vi ser det som en fælles kontrakt, hvor vi aftaler, hvad der skal arbejdes på i en periode, og hvordan det skal gøres. Vi har faktisk nogle sedler hængende på vores kontor, hvor der står, hvad vi skal arbejde på med den enkelte en bestemt dag. De sedler hænger direkte sammen med handleplanen. Eksempelvis: "Torsdag skal X på arbejde. Han skal vækkes kl. 7.00, og du skal være stædig i din vækning for at få ham op. Hvis han spørger, om han kan blive kørt derover, må du fastholde, at han skal cykle."*

Casestudierne tegner således et anderledes billede end spørgeskemaundersøgelsen. Her viser det sig, at planerne i højere grad er et dokument, der mange steder *ikke* er integreret i den daglige indsats. Svarene i spørgeskemaundersøgelsen kan således være et udtryk for en "ideel" hverdag, eller at personalet slet og ret forveksler §111-planer med andre dokumenter, som eksempelvis pædagogiske planer eller behandlingsplaner, der stadig eksisterer flere steder.

Der tegner sig således et billede af, at en række amtslige og kommunale tilbud er kommet i gang med at udarbejde planer, men at planerne ikke er blevet en integreret del af den daglige indsats. Det er problematisk, at planerne efterfølgende finder begrænset anvendelse i den daglige indsats set i forhold til de ressourcer, som lægges i at udforme planerne og i særdeleshed i forhold til brugerne, som inddrages i planudarbejdelsen.

Caseundersøgelsen viser, at de steder, hvor planen er et integreret redskab i det daglige arbejde, har man fra amtets, kommunens eller botilbuddets ledelses side haft en klar opfattelse af, hvordan §111-planer kunne bruges som et redskab i indsatsen over for brugerne. Kort og godt er visionerne for arbejdet med planerne nært sammen-



hængende med brugen af planerne i dagligdagen. Således er udformningen af planen med inddragelse af brugeren kun *et enkelt skridt* i retning af brugerinddragelse. Brug af planen som en ledetråd for den daglige indsats er *det næste skridt*. *Det tredje skridt* er således opfølgningen på planen.

#### 6.3.4. Opfølgning på planen

Der eksisterer betydelige forskelle på opfølgningen af planer i de forskellige case-amter og -kommuner. Flere steder påpeges det, at indsatsen over for brugeren revideres på pædagogiske møder hver måned, hver tredje måned eller hver sjette måned. Hvorvidt planen tages op på *interne* opfølgingsmøder varierer.

Af brugerundersøgelsen fremgår det, at det i overvejende grad er personalet fra botilbuddet, der bestemmer, hvordan planen følges op.

**Tabel 6.11: Hvem har primært bestemt, hvordan målene skal følges op?**

|  | Mig selv | Min sags-<br>behandler | Min/ mi-<br>ne pårø-<br>rende | Personale<br>fra mit bo-<br>sted | Personale<br>fra mit<br>arbejde | En person<br>fra amtet | Ved<br>ikke |
|--|----------|------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|------------------------|-------------|
| Total  | 19%      | 9%                     | 1%                            | 47%                              | 10%                             | 1%                     | 12%         |
| <b>Hvilken type af nedsat funktionsevne/handicap har du?</b>                       |          |                        |                               |                                  |                                 |                        |             |
| Kommunikations-<br>handicap (ordblind-<br>hed, talehandicap,<br>døvblinde og døve) | 0%       | 0%                     | 9%                            | 73%                              | 18%                             | 0%                     | 0%          |
| Fysisk handicap  | 17%      | 9%                     | 0%                            | 52%                              | 11%                             | 2%                     | 9%          |
| Udviklingshæmmet   | 19%      | 10%                    | 0%                            | 48%                              | 10%                             | 1%                     | 11%         |
| Sindslidelse   | 36%      | 7%                     | 0%                            | 50%                              | 0%                              | 0%                     | 7%          |
| Ved ikke   | 0%       | 0%                     | 0%                            | 86%                              | 0%                              | 0%                     | 14%         |
| Ubesvaret  | 27%      | 0%                     | 0%                            | 27%                              | 18%                             | 0%                     | 27%         |
| <b>Amt</b>   |          |                        |                               |                                  |                                 |                        |             |
| Storstrøm  | 18%      | 1%                     | 1%                            | 67%                              | 3%                              | 1%                     | 8%          |
| Sønderjylland  | 20%      | 13%                    | 0%                            | 27%                              | 27%                             | 0%                     | 13%         |
| Vestsjælland   | 38%      | 6%                     | 0%                            | 38%                              | 6%                              | 0%                     | 13%         |
| Århus  | 0%       | 33%                    | 0%                            | 13%                              | 29%                             | 4%                     | 21%         |

Der er en tendens til, at sindslidende i højere grad end eksempelvis udviklingshæmmede er med til at fastsætte, hvordan der skal følges op på målene i planen, hvilket understreger den generelle tendens, at sindslidende er mere integreret i planprocessen og har større indflydelse på både planen og planforløbet.

Hvordan kunne opfølgningen i forhold til planen, så foregå? I ét amter er der udarbejdet et "pædagogisk regnskabsår". I løbet af året er der fastlagte procedurer for evaluering af planerne for de enkelte brugere hver 12. uge. Endvidere registreres dagligt, hvorvidt aktiviteter beskrevet i planen er nået – og resultatet af disse aktiviteter. Denne dokumentation danner grundlag for såvel interne og eksterne "kvalitetstjek" af indsatsen. I et andet er proceduren, at ansvarlige for aktiviteter er identificeret i planen, at det er synligt, hvor ofte aktiviteter skal udføres, samt hvornår delmål og tilknyttede aktiviteter skal evalueres internt og eksternt. I begge tilfælde dokumenteres den daglige indsats, som er rettet efter arbejdet med planerne. En målrettet indsats med udgangspunkt i §111-planerne er dog ikke tilfældet alle steder. Som nævnt tidligere er planen sjældent en del af det daglige arbejde med brugeren.

Erfaringer fra caseanalysen viser, at der som udgangspunkt for en kvalificeret opfølgning af planerne kræves, at det fremgår:

- Hvad der er formålet med indsatsen (mål og delmål)
- Hvordan man når disse mål (midler og metoder)
- Hvornår man forventer resultater af indsatsen (tidshorisont)
- Hvem der er ansvarlige for indsatsen (aktører).

Ligeledes er det nødvendigt, at der foregår en dokumentation af selve indsatsen, som dokumenterer personalets arbejde og danner grundlag for den fremtidige pædagogiske eller plejefaglige indsats. Med andre ord er opfølgningsproceduren en måde, hvorved personalet forpligtes til at målrette indsatsen mod brugerens individuelle mål.

Således kan der med fordel udarbejdes en bestemt procedure for opfølgning af planerne, der sikrer, at opfølgningen af planerne bliver:

- en integreret del af det daglige arbejde med brugeren.
- en integreret del af den interne kvalitetssikring af det pædagogiske arbejde.
- en integreret del af samarbejdet med eksterne samarbejdspartnere.
- en integreret del af den service, som brugeren tilbydes.

Som afsnittet har understreget, viser erfaringerne fra planarbejdet, at de gode erfaringer og de gode resultater kommer der, hvor man har integreret planerne som en del af den daglige indsats og forankret denne i dokumenterede opfølgningsprocedurer. Nogle steder er man nået langt med denne form for integration af planerne i boformernes kvalitetssystem og overordnede pædagogiske værdier. Andre steder er man nået knap så langt.

### Det årlige møde

Den overvejende koordinering og kulmination på opfølgningen af planerne finder sted på et årligt "planmøde" eller "handlemøde", hvor planen enten *fremlægges* eller *vedtages*. Dette er afhængig af den grad af lydhørhed og åbenhed, som boformen, og i nogle tilfælde brugeren, finder nødvendig for *eksterne* samarbejdspartnere, der ikke er en del af botilbuddet (det er tidligere beskrevet, hvordan procedurerne normalt er).

Sondringen mellem hvorvidt planen *vedtages* eller *fremlægges* henfører også til, i hvor høj grad planen er central for mødet. Eksempelvis er en plan med meget generelle målsætninger og manglende beskrivelse af pædagogiske midler, opfølgning og ansvarsfordeling ikke et håndfast middel til at beskrive indsatsen i det forgangne år. I modsætning hertil er en plan, som har været et centralt styringsredskab for indsatsen et naturligt udgangspunkt for, hvordan det forløbne år er gået, og et afsæt til, hvilke områder/mål der prioriteres i det kommende år. Det kræver ikke alene, at planen er tilgængelig, men også at den dokumenterer den indsats, der finder sted i form af ansvarsfordeling og tydeliggør de mål, delmål og midler, der arbejdes med, hvis den skal være et centralt koordineringsredskab. Samtidig kræver det, at relevante aktører deltager i handle/statusmødet. Som vist i et tidligere afsnit er den helt centrale aktør i planarbejdet kontaktpædagogen/kontaktpersonen, mens personalet fra aktivitetstilbuddet eller den kommunale forvaltning nok deltager i mødet, men ikke har nogen nævneværdig rolle i arbejdet med planerne.

I praksis viser det sig således, at når der er tale om brugere i botilbud, så har andre professionelle aktører, ud over medarbejderne fra botilbuddet, ikke stor indflydelse på planen. Handlekommunens sagsbehandler dukker eksempelvis kun op i enkelte tilfælde, mens betalingskommunens repræsentant er en yderst sjælden gæst på de årlige handlemøder.

*"Sagsbehandlerne er slet ikke involveret. Nu er vi holdt op med at invitere dem. De får dog en kopi af planen, så de kan se, hvordan det går. Dengang vi inviterede dem, kom de alligevel aldrig. Jeg ved ikke, om det er en formel aftale, at vi ikke længere inviterer dem."*

Ligeledes er der betydelig forskel på den opfattelse, som sagsbehandlerne har af deres rolle i forhold til brugeren. I en del tilfælde er sagsbehandleren administratoren af brugerens sag og skal som det eneste tage stilling til bevillinger, og i meget få tilfælde har sagsbehandleren en rolle som en faglig sparringspartner eller som en art 'advokat' for brugerne:

*”Jeg – fordi vi er handlekommune – er med på bostedets handlemøder omkring den enkelte beboer, hvor vi har fundet frem til, at min rolle er at varetage den enkelte beboers interesse. Jeg skal være den, der ’kigger lidt’ efter og stiller de kritiske spørgsmål set fra brugerens side. Forældre/pårørende og institutionen repræsenterer så andre interesser”, kommunal sagsbehandler.*

Det er dog vigtigt at fremhæve, at rollen som brugerens advokat er undtagelsen, der bekræfter reglen. Sagsbehandleren har en meget lille rolle i planarbejdet på botilbud- det både i udarbejdelsen af planen, på planmødet og i opfølgningen af planens mål. Ligeledes har medarbejderne fra aktivitetstilbuddene en mindre rolle i planprocessen.

#### 6.4. Planen som redskab – Perspektiv og funktion for socialarbejdere

Hvordan ser respondenterne på planen, og hvilken funktion har de. Vi har i de lands- dækkende undersøgelser spurgt til, hvordan de professionelle ser på planen, og dette giver nogle interessante forskelle i svar.

**Tabel 6.12: Hvordan vil du beskrive indholdet af de §111-planer, du personligt kender til? Andel der har svaret ’i høj grad’.**

|  | Kommunale afdelingsledere | Kommunale Sagsbehandlere | Personale | Forstandere | Amt |
|--|---------------------------|--------------------------|-----------|-------------|-----|
| Målene i planen udtrykker brugerens egne drømme  | 20%                       | 27%                      | 30%       | 27%         | 16% |
| Målene i planen er opstillet af personalet som udtryk for en professionel vurdering af brugerens potentialer | 33%                       | 48%                      | 65%       | 52%         | 42% |
| Målene i planen er oftest realistiske ud fra et professionelt synspunkt                                      | 45%                       | 61%                      | 64%       | 55%         | 52% |
| Der er opstillet klare succes- kriterier, så vi kan se, om målene nås  | 20%                       | 27%                      | 47%       | 35%         | 18% |
| Planen synliggør de tilbud, der stilles til rådighed for brugeren  | 53%                       | 50%                      | 62%       | 54%         | 54% |
| Planen er en kontrakt mellem brugeren og det offentlige  | 40%                       | 41%                      | 39%       | 45%         | 42% |
| Planen indeholder oplysninger om brugerens sociale forhold, familie, etc.                                    | 51%                       | 52%                      | 47%       | 42%         | 34% |

*Ud over ’i høj grad’ har respondenterne kunnet svare ’i nogen grad’, ’i mindre grad’, ’slet ikke’ og ’ved ikke’.*

Tabel 6.12 viser relativ stor tilslutning blandt alle respondentgrupperne til, at målene i planen oftest er realistiske ud fra et professionelt synspunkt, mens der modsat er be-

grænset tilslutning til, at målene i planen udtrykker brugerens drømme. En stor andel blandt alle respondentgrupperne erklærer sig også enige i, at planen synliggør de tilbud, som brugeren modtager.

Respondenternes valg af udsagn synes at være betinget af, hvor respondenterne er placeret i den offentlige sektor. De kommunale afdelingsledere har ofte et mindre kendskab til indholdet i den enkelte plan og er derfor ikke involveret i de pædagogiske overvejelser. Dette kommer til udtryk ved en mindre opbakning til de udsagn, der ser planen i et fagligt, professionelt perspektiv. Kommunale afdelingsledere ser mest planen som et administrativt styringsredskab. Modsat vurderer både personale fra bo- og aktivitetstilbud samt sagsbehandlere, at planen snarere er udtryk for en professionel vurdering.

Ved at opstille de udsagn, der får henholdsvis størst og næststørst tilslutning, fremkommer nogle interessante forskelle mellem respondenternes holdning til planerne.

**Tabel 6.13: Indhold i planer**

|                                  | <b>Størst tilslutning</b>                                       | <b>Næststørst tilslutning</b>                               |
|----------------------------------|---|---|
| <b>Sagsbehandlere</b>            | Realistiske mål fra professionelt synspunkt (61%)               | Plan indeholder info om sociale forhold, familie etc. (52%) |
| <b>Personale</b>                 | Mål er en professionel vurdering af brugerens potentialer (65%) | Realistiske mål fra professionelt synspunkt (64%)           |
| <b>Forstandere</b>               | Realistiske mål fra professionelt synspunkt (55%)               | Plan synliggør tilbud til brugeren (54%)                    |
| <b>Amterne</b>                   | Plan synliggør tilbud til brugeren (54%)                        | Realistiske mål fra professionelt synspunkt (52%)           |
| <b>Kommunale afdelingsledere</b> | Plan synliggør tilbud til brugeren (53%)                        | Plan indeholder info om sociale forhold, familie etc. (51%) |

Evalueringen peger på, at de kommunale afdelingsledere og amtets ledere/konsulenter i højere grad ser planen som et styringsredskab til forskel fra forstandere og sagsbehandlere/personale fra bo- og aktivitetstilbud, der ser planen som et professionelt redskab. Personalet fra bo- og aktivitetstilbuddene ser planerne primært som et professionelt redskab, mens sagsbehandlerne i anden omgang også lægger vægt på, at planerne leverer faktuelle oplysninger.

Det mest bemærkelsesværdige er, at ingen af respondenterne vurderer, at planen som brugerens drømmeplan eller en kontrakt mellem bruger og system er planens mest vigtige funktion. Denne *professionelle* holdning til planens funktion og betydning

kommer også til udtryk ved planlæsningerne af de 400 planer, hvilket vi skal se nærmere på.

### **Planens funktion – idealtyper**

I henhold til loven skal planen indeholde formålet med indsatsen med inddragelse af brugeren. I praksis har lovtekstens formuleringer udartet sig i planer, som hidrører seks forskellige funktionsniveauer:

- Planen som et *pædagogisk redskab*. Det vil sige, at det er de professionelles plan, der giver udtryk for, hvad de mener er væsentligt, og hvad der skal arbejdes med i det indeværende år. Eksempelvis vil en "pædagogisk plan" kun i begrænset omfang give udtryk for, hvad der er brugerens egne ønsker, men i højere grad, hvad pædagogen "vurderer" er brugerens ønsker. Flere steder påpegede socialarbejdere og forstandere, at §111 var en fortsættelse af de tidligere behandlingsplaner.
- Planen som et *administrativt redskab*. Denne plan indeholder oplysninger af mere praktisk karakter, som støtteforanstaltninger mv. Den giver indblik i, hvilke ydelser brugeren har ret til, og kan bruges i sagsbehandlingen. Eksempelvis indeholder planen flere steder en række stamdata, som f.eks. personens cpr. nr., pårørendes kontaktsadresse og telefon, sagsbehandler, medicinering mv.
- *Planen som kvalitetsdokument*. Denne plan indeholder oplysninger om, hvilke ydelser der tildeles ud fra aftalte mål. Informationer om, hvem der er ansvarlige for indsatsen, og hvornår indsatsen og planen skal vurderes igen. Planen vil have underskrifter fra bruger og professionelle.
- Planen som et *koordineringsredskab*. Planen giver et overblik over brugerens situation, og hvad der skal ske i brugerens liv det kommende år. Planen følger brugeren og tydeliggør indsatsen således, at de professionelle og brugeren/pårørende har indblik i, hvilken indsats der iværksættes.
- Planen som *brugerens plan*. Planen udtrykker brugerens ønsker, uafhængigt af den professionelle indblanding. Det er først og fremmest brugerens eget dokument, og brugeren administrerer den derfor selv. Planen anses som brugerens eget dokument, der er fortroligt og ikke udleveres uden brugerens tilladelse til andre offentlige aktører, som dagtilbud og den kommunale sagsbehandler.

- Planen som en *kontrakt* mellem det offentlige og brugeren. Planen er i sin positive form en fælles aftale om, hvilke væsentligste mål der skal arbejdes efter det kommende år, og hvilket serviceniveau brugeren kan forvente. I sin positive form er planen udarbejdet på baggrund af brugerens ønsker. Planen er i sin negative form et redskab, der kan bruges til at administrere en sag. Samtidig vil planen i sin negative form være et udspil fra systemets side, hvor brugeren har lav grad af indflydelse.

Disse forskellige opfattelser af planen som et redskab indeholder forskellige muligheder og begrænsninger. Disse er opsummeret nedenfor.

| §111-planen som:                   | Karakteristika   | Fordele   | Ulemper   |
|------------------------------------|--|---|---|
| <i>Pædagogisk redskab</i>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personale udformer plan</li> <li>○ Pædagogiske mål</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pædagogiske mål med indsatsen er tydelige</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Brugerinddragelse i måludformning og planudformning begrænset</li> </ul>   |
| <i>Administrativt redskab</i>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personale udformer plan</li> <li>○ Indeholder ikke mål med eller midler i indsatsen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Giver overblik over den hjælp, som bruger modtager</li> <li>○ Tydeliggør faktuelle forhold i brugers liv</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ignorerer brugers ønsker</li> <li>○ Indeholder ikke mål for indsatsen</li> </ul>   |
| <i>Kvalitetsdokument</i>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personale udformer plan</li> <li>○ Indeholder faktuelle oplysninger og informationer om indsatsens indhold</li> <li>○ Udleveres til professionelle aktører</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Giver overblik over den hjælp, som bruger modtager</li> <li>○ Tydeliggør hvad der skal ske, og hvem der har ansvaret</li> <li>○ Indeholder mål og midler for indsatsen</li> <li>○ Succeskriterier og krav</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Siger meget lidt om brugerens livssituation</li> <li>○ Har en lav grad af brugerinddragelse</li> </ul>   |
| <i>Koordineringsredskab</i>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personale udformer plan</li> <li>○ Angiver mål med og midler i indsatsen</li> <li>○ Udleveres til professionelle aktører</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Planen kan bruges til koordinerende indsats</li> <li>○ Tydeliggør ansvarsfordeling mellem offentlige aktører</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fortrolighed om planen er begrænset</li> <li>○ Har en lav grad af brugerinddragelse</li> </ul>   |
| <i>Brugerens redskab</i>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personale/bruger udformer plan</li> <li>○ Er lavet på baggrund af hypotetisk eller faktisk brugerinddragelse</li> <li>○ Er et individuelt, fortroligt dokument</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Brugerens ønsker er tydelige</li> <li>○ Planen er fortrolig</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Planen kan ikke bruges i koordinerende indsats</li> <li>○ Plan kan fremstå som drøm, der ikke kan realiseres</li> </ul>  |
| <i>Kontrakt (samarbejdsaftale)</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personale udarbejder et forslag til en plan oftest i et samarbejde med brugeren</li> <li>○ Planen giver udtryk for det givende serviceniveau</li> <li>○ Formel plan med underskrift fra systemets side og brugerens (værgens) side</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tydelig fælles aftale om det givende serviceniveau</li> <li>○ Systemets og brugerens forventninger til indsatsen tydeliggøres</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kan blive for fokuseret på de tildelte ydelser (ligne et §110-skema) og glemme brugerens ønsker</li> <li>○ Kan have svingende grad af brugerinddragelsen, fordi det kan blive et redskab til administration af en "sag"</li> </ul> |

Som angivet ovenfor, er der i praksis ikke tale om "rene" eksempler. Eksempelvis indeholder flere planer dels oplysninger om brugerens livssituation, dels angiver den



mål for indsatsen. Den centrale pointe er, at fortolkningen af planens indhold og rækkevidde, som et pædagogisk, administrativt og koordinerende redskab, er afgørende for, hvilken rolle plan får i indsatsen over for den enkelte bruger. Er planen eksempelvis tiltænkt at være et centralt styringsredskab for en koordineret indsats er det væsentligt, at alle professionelle aktører har adgang til planen og det tydeligt fremgår, hvad der er hensigten med indsatsen, med hvilke midler, hvem der er ansvarlige, hvordan og hvornår der følges op på de enkelte elementer.

Samtidig er det vigtigt at understrege, at det er vores vurdering, at en god §111-plan bør være en kombination af et kvalitetsdokument, koordineringsredskab, brugerens redskab og en kontrakt, hvor de positive elementer fra de forskellige idealtyper tages frem. Planen som et pædagogisk redskab og et administrativt redskab udtrykker efter vores vurdering ikke den rette forståelse af formålet med en §111-plan, som den er tænkt i Serviceloven.

## **6.5. Sammenfatning**

I dette kapitel har PLS RAMBØLL fokuseret på fire aspekter af samspillet omkring §111-planen.

*For det første* påpeger vi, at brugerinddragelse er blevet et centralt begreb i indsatsen på handicapområdet, hvis myndiggørelse af denne gruppe skal strække sig videre end den indsats, som historisk har fundet sted.

*For det andet* peger vi på, at loven indbefatter en heterogen brugergruppe med meget differentierede behov, hvilke i praksis nødvendiggør, at brugerinddragelse udmønter sig på forskellige måder.

*For det tredje* kan dette forhold ses i den måde, hvorved arbejde med planer praktiseres i de forskellige amter og kommuner over for forskellige brugergrupper. Eksempelvis kan brugerinddragelse i form af en samarbejdsaftale ikke meningsfuldt lade sig gøre for brugergrupper uden kommunikative kompetencer og intellektuelle færdigheder, der tillader en sådan dialog. Her peger resultaterne på forskellige alternativer, som er udarbejdet på de berørte botilbud og forvaltninger, herunder "høring", "hypotetisk samtykke" og pædagogers udarbejdelse af en plan. Vi peger på, at brugerinddragelse for §111-planer bør strække sig til hele arbejdet med planen. Det vil sige; udformningen, brugen af den i det daglige arbejde og omkring opfølgningen af målene. Casestudierne viser, at planernes rolle i det daglige arbejde stadig er begrænset og

derved også den kvalificerede opfølgning på planerne. Undersøgelsen viser, at de steder, hvor man arbejder intenst med at integrere planen som et styringsredskab i en individuelt tilpasset indsats, fylder planen også mest i det daglige arbejde.

*For det fjerde* viser undersøgelsen, at der i praksis arbejdes med planen på forskelligartede måder. Ikke alene bliver loven fortolket på forskellige måder, planernes rolle som redskab i indsatsen på handicapområdet varierer også betydeligt. Det er muligt at identificere forskellig brug af planerne som redskab, men det er vores vurdering, at der er behov for et udviklingsarbejde i forhold til at få ledelse og medarbejdere sporet ind på, hvordan §111-planen kan bruges som et fornuftigt redskab i den professionelle indsats og i samarbejdet med brugeren.

## 7. Hvordan ser planerne ud

*"Vi har bestemt at være ordholdende, derfor er vores planer lidt tynde. Vi har plukket essensen ud, så vi kan være sikre på, at vi når det. Vi kan altid udvide, hvis vi føler, vi kan gøre lidt mere. "Vejlesagen" – det vil jeg ikke risikere for mit personale, derfor skriver vi ikke mere end vi er sikre på at kunne holde", forstander på et amtsligt botilbud.*

Som nævnt tidligere har vi som en del af evalueringen analyseret 400 planer. Dette tal på 400 er imidlertid blevet til 372, blandt andet fordi det i nogle sammenhænge ikke har været muligt at fremskaffe tilstrækkelige planer. Der er således tale om, at enkelte kommuner kun har kunnet fremvise 1, 2 eller 3 §111-planer, hvilket har reduceret det læste antal planer.

I det følgende afsnit vil vi specifikt se nærmere på indholdet af de 372 planer og vil særligt se på:

- Hvem udarbejder planerne og hvem har indflydelse på planerne?
- Hvordan er planerne udformet?
- Hvordan ser målene ud og hvordan gennemføres de?
- Er der forskelle i planerne i forhold til brugertyper?

Formålet er at give et overordnet indblik i karakteren af planerne. Som nævnt tidligere hersker der divergerende opfattelser af, hvordan lovtæksten skal fortolkes og derved også, hvordan §111-planerne skal udformes. I den ene ende af spektret fortolkes §111-planen som en pædagogisk plan, udelukkende med pædagogisk opstillede mål og i den anden ende af spektret som en "drømme-plan", der angiver brugerens individuelle drømme og ønsker, uanset deres realiserbarhed. Andre planer er tæt på at være "rene" ydelseskemaer i stil med §110-skemaerne, men disse bliver vel at mærke også benævnt som §111-planer. Med andre ord hersker der betydelig pluralitet i de fortolkninger og formmæssige afskygninger, som planerne tager. Dette kommer også til udtryk ved planlæsningerne, hvor der er stor forskel på, hvad der præsenteres som en §111-plan. PLS RAMBØLL foretager derfor en indledningsvis fremstilling af de kriterier, vi har arbejdet efter, da vi udformede vort analyseskema for indholdsanalysen.

I analysen af planerne har vi set på følgende forhold:

- *Baggrundsoplysninger om brugeren:* køn, alder, type af funktionsnedsættelse og boform
- *Baggrundsoplysninger om planen:* hvornår er den udarbejdet, er der fulgt op på planen, hvor mange gange er der fulgt op, er planen evalueret eller planlagt evalueret, indeholder planen oplysninger om andre planer, hvem har en kopi af planen
- *Indholdet i planen:* hvilke afsnit er der, hvilken livsverden tager planen udgangspunkt i, hvordan ser målene ud, er det brugerens mål, hvad er indholdet, hvordan gennemføres målene og en vurdering af planens betydning for aktørerne.

Vi har ikke *udelukkende* fokuseret på det, der var nedfældet i §111-planen. Forud for planlæsningerne foretog PLS RAMBØLL et interview med forstandere på botilbud, kommunale afdelingsledere eller sagsbehandlere, der var ansvarlige for udarbejdelsen af planerne. Hensigten med interviewene var at kaste lys over retningslinjer for brugerinddragelse, §111-planudarbejdelsen, evalueringsprocedurer, årlige handlemøder og andre forhold, som ikke i alle tilfælde fremgik af planerne.

I valget af ovennævnte analyseområder ligger der en vurdering af, hvad kvalitet i en plan er, og hvad en plan bør indeholde. I forhold til vurdering af planerne har PLS RAMBØLL lagt vægt på planens grundlæggende funktioner (de er uddybet i indledningen):

*For det første* er planen et *koordineringsredskab*, der har til formål at samordne og tydeliggøre den indsats, der iværksættes af de forskellige professionelle i forhold til brugeren. I forhold til planen som et koordineringsredskab, har vi lagt vægt på, at en plan indeholder følgende elementer:

- En helt kort beskrivelse af brugerens livssituation, som eksempelvis arbejde, bopligssituation og andre personlige forhold
- Oplysninger om, hvem der har udarbejdet planen, hvem der har haft indflydelse på planen, brugerens rolle i udarbejdelsen, og hvem der har set planen
- Informationer om, hvordan planen er blevet koordineret med andre, hvem der har mødtes om planen, hvilke andre planer der er i brugerens liv.

*For det andet* er en §111-plan en *samarbejdsaftale* mellem brugeren og de professionelle med det formål at klarlægge, hvad der er brugerens væsentligste mål i det kommende år, for at tydeliggøre, hvad målene er, hvordan de skal gennemføres og evalueres. I forhold til planen som en kontrakt har vi lagt vægt på disse følgende forhold:

- Oplysninger om hvem der har formuleret målene, udgangspunkt i brugerens livssituation, brugerens vurdering (set i forhold til evne) af disse mål
- Tydelige informationer (så andre kan forstå dem), hvilke mål der er tale om, hvordan de skal gennemføres, hvem der har ansvaret for at gennemføre dem
- Tydelig ansvarsfordeling for den konkrete indsats
- En kort beskrivelse af, hvordan målene skal følges op i dagligdagen, hvordan indsatsen skal evalueres, hvornår og hvem der har godkendt og underskrevet planen.

For det tredje er planen et *kvalitetsdokument*, der skal tydeliggøre indsatsen, opfølgingsprocedure og centrale aktører i indsatsen. Det væsentlige er, at serviceniveauet dokumenteres i planen og at det tydeligt fremgår, hvad der skal ske i indsatsen over for brugeren.

Enkelte af ovenstående forhold er forholdsvis uproblematisk at vurdere. Det drejer sig eksempelvis om faktuelle oplysninger om, hvem der har været med til udarbejdelsen af planen, hvordan målene er koordineret, og hvordan indsatsen skal følges op. Til gengæld er det vanskeligere at vurdere, i hvor høj grad målene også tager udgangspunkt i brugerens ønsker og livssituation.

To eksempler nedenfor på typiske målformuleringer som i det ene tilfælde kan vurderes som en plan med udgangspunkt i den professionelle livsverden, og i det andet tilfælde kan vurderes til at være en plan med udgangspunkt i brugerens livsverden. I det første eksempel er målene i indsatsen defineret på baggrund af en pædagogisk vurdering af, hvilke mål der er værdifulde. Brugerens indflydelse på disse mål er uvis. I den anden plan er det tydeligt, at det er brugerens ønsker, der er blevet nedskrevet som et mål for indsatsen.

|  |  |
|--|--|
| <p><i>Eksempel 1: Udgangspunkt i de professionelles livsverden</i></p> <p><i>Brugeren er udviklingshæmmet uden verbalt sprog, men gode non-verbale kommunikative kompetencer</i></p>   | <p><i>Eksempel 2: Udgangspunkt i brugerens livsverden</i></p> <p><i>Brugeren er udviklingshæmmet med begrænset verbalt sprog</i></p>   |
| <p>"XX har svært ved at lade andres ting være – derfor skal hun altid have ting/materialer til rådighed, blade, tasker, snor osv."</p> <p>"XX skal tilbydes ture/ferie i små grupper, hvor hendes ønsker og behov kan tilgodeses".</p> | <p>"YY udtrykker, at han godt kunne tænke sig at deltage i den årlige ...ferie i ... med AA, og hans medbeboere..."</p> <p>"Endvidere er det YYs ønske, at bo i egen lejlighed."</p> |

### 7.1.1. De dugfriske planer

Graden af information, der er *tydeliggjort* i planerne er også meget varierende. I forhold til nedskrivning af mål, metoder, koordinering, opfølgning, ansvarsfordeling er der stor forskel. Detaljeringsgraden er forskellig med hensyn til oplysninger som f.eks. brugerens stamdata, tidspunkter for opfølgning af mål, afsnit for mål og midler, ansvarsfordeling i forhold til specifikke aktiviteter, og hvorvidt planen skelner mellem brugerens "stemme" og en pædagogisk vurdering af dennes ønsker.

Nogle steder er planerne meget detaljerede og giver et fint indblik i det overordnede formål og delmålene med indsatsen, metoderne, der skal anvendes, samt specificering af opfølgningen på indsatsen. Planens form, eller skabelon, giver således mulighed for, at professionelle aktører kan få indblik i, hvad der er formålet med indsatsen, hvordan ressourcer er blevet brugt og resultaterne af disse aktiviteter.

Andre steder er planerne *kodificerede*. Det vil sige, at indholdet er uforståeligt uden opfølgende læsning af andre dokumenter, der giver indblik i brugerens situation eller uden at spørge kontaktpædagogen/kontaktpersonen. Med andre ord, kan planen ikke fungere uafhængigt af andre dokumenter, som f.eks. brugerens "journal", en pædagogisk plan, en behandlingsplan eller andre dokumenter, der angiver, hvilken indsats der *faktisk* foregår i brugerens liv.

En ting er imidlertid sikkert og det er, at planerne er udarbejdet for nylig. Det viser sig, at lidt over 80% af de læste planer er udarbejdet mellem 1. kvartal 2000 og 3. kvartal 2001. Heraf er lidt under halvdelen (45%) udarbejdet mellem 4. kvartal 2000 og 3. kvartal 2001. Det vil med andre ord sige, at hovedparten af §111-planerne endnu ikke har været implementeret i et år<sup>24</sup>. Taget i betragtning, at Serviceloven blev vedtaget i sommeren 1998, antyder dette, at udarbejdelsen af §111-planer ikke har været tyn- gende på den amtskommunale og kommunale dagsorden på handicapområdet.

Som nævnt tidligere er det i hovedsagen medarbejderne fra de amtslige tilbud, der tidligere har arbejdet med pædagogiske handleplaner og plejefaglige behandlingsplaner og derfor har størst erfaringer med planarbejdet. Det er også denne gruppe, der hovedsagligt tilbyder og udarbejder §111-planerne. Omkring 85% af de læste §111-planer er udarbejdet af en medarbejder fra bo- og aktivitetstilbuddet. I praksis er det med andre ord medarbejderne (kontaktpædagogen/kontaktpersonen), der både tilby-

---

<sup>24</sup> Ved plananalysen på de enkelte botilbud og kommuner har vi bl.a. noteret os, hvornår de *første* §111-planer blev udformet.

der og udarbejder brugerens individuelle plan. Afdelingsledere, viceforstanderne og forstandernes rolle varierer betydeligt. Enkelte steder er der en klart defineret kvalitetssikring af planernes indhold. Andre steder er dette ikke tilfældet. I enkelte tilfælde kan der endvidere forekomme en ansvarsdeling mellem de amtslige botilbud og kommunen i den forstand, at kommunen så at sige har 'udliciteret' ansvaret for planarbejdet til brugerens botilbud.

### 7.1.2. Hvem har fået en plan i de 372 tilfælde

På baggrund af analysen af de 372 planer (og de personlige interview i caseamter og -kommuner) er det muligt at konkludere, at langt hovedparten af de brugere, der får tilbudt en plan, enten er udviklingshæmmede eller sindslidende. Der er kun 6 af planerne, hvor brugerne har en fysisk funktionsnedsættelse (eksempelvis kørestolsbruger eller spastiker), og 12% af sagerne, hvor brugeren har en mindre psykisk funktionsnedsættelse (eksempelvis damp, autisme, lettere form for hjerneskade) og samtidig har en plan. Det vil med andre ord sige, at omkring af 85% af de læste planer er udarbejdet til brugere med en betydelig psykisk funktionsnedsættelse.

Det er herved ikke sagt, at brugerne ikke fungerer intellektuelt, men målgruppens funktionsniveau, herunder deres kommunikative kompetencer, har betydning for, om brugerne selv er i stand til at tage initiativ til at udarbejde planen, og om brugerne selv formår at formulere målene i planen. I praksis betyder dette, at der stilles betydelige metodiske udfordringer for at "afkode" brugernes ønsker.

## 7.2. Planens indhold: Mål og midler

Der er stor forskel på planernes form. Ud over at planerne kan adskille sig i form fra kommune til kommune, hersker der også forskelle på planernes form i forhold til de forskellige bo- og aktivitetstilbud inden for samme amt.

**Figur 7.1: Tager planen mest udgangspunkt i...?**

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| De professionelles livsverden | 58,9% |
| Brugerens livsverden          | 39,1% |
| De pårørendes livsverden      | 1,1%  |
| Andet                         | 0,9%  |
| Total                         | 100%  |

Som nævnt er der et stykke vej inden §111-planerne også bliver brugernes plan. Det er stadig de professionelles mål og holdninger, der kommer mest til udtryk i de 372

planer. I 60% af planerne er det PLS RAMBØLLs vurdering, at planen tager udgangspunkt er de professionelle livsverden frem for en fortolkning af brugerens egne ønsker og udtryk. I 39% af planerne er det PLS RAMBØLLs vurdering, at målene i planen er et udtryk for brugerens egne mål. Også her er der en sammenhæng mellem formulering af målsætninger om, at alle brugere skal have tilbudt eller udarbejdet en plan, og om planen tager udgangspunkt i brugerens behov. I de tilfælde, hvor der er formuleret målsætninger om, at brugeren skal have en plan, tager omkring 60% af disse planer udgangspunkt i brugerens behov og ønsker.

I analysen af de 372 planer viser det manglende udgangspunkt i brugerens egne mål sig eksempelvis ved, at målene i planerne omhandler fysiske, intellektuelle eller sociale færdigheder, der er langt fra de ønsker, som brugeren gennem de personlige interview selv har lagt vægt på. Samtidig er planerne formuleret i et professionelt sprog. *En professionel diskurs*, der ikke modsvarer forståelseshorisont.

I 59% af planerne er det PLS RAMBØLLs vurdering, at målene i planerne er en afspejling af den pædagogiske indsats og ikke afspejler den verden, som brugeren befinder sig i, og i 17% af planerne har målene karakter af brugerens drømme eller ønsker til fremtiden.



## Tre eksempler på mål og indholdet i en §111-plan – De er på nogenlunde samme funktionsniveau

| Plan 1   | Plan 2   | Plan 3  |
|--|--|---|
| <p><b>Bruger:</b> Psykisk udviklingshæmmet, svagtseende og motorisk svagt fungerende</p> <p><b>Langsigtede mål:</b><br/>At der ikke er nogle begrænsninger for X's udfoldelsesmuligheder i livet</p> <p><b>Kortsigtede mål:</b><br/>At personalet ud fra de givne ressourcer og den givne viden kompenserer for X's handicap. Dette skal ske med udgangspunkt i de ønsker hun selv har</p> <p><b>Særlige mål:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• X vil gerne lære at spise af en tallerken uden høj kant</li> <li>• X vil gerne have hjælp til at skrive breve</li> <li>• X vil gerne have hjælp til at få breve og blade læst op</li> <li>• X vil gerne have hjælp til at blive meldt ind i et politisk parti</li> <li>• X vil gerne have hjælp til at fortælle de højskoler eller kurser hun skal på, om sit handicap, og de ting hun er bange for</li> <li>• X vil gerne til et informationsmøde på Q-skolen</li> </ul> | <p><b>Bruger:</b> Tidligt hjerneskadet</p> <p><b>Handleplan i henhold til §111 i Lov om Social Service – Støtte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning og vejledning i forhold til daglige problemstillinger</li> <li>• Praktiske færdigheder – rengøring, vasketøj, madlavning</li> <li>• Personlig udvikling – selverkendelse</li> <li>• Parforhold</li> <li>• Økonomi</li> <li>• Læsning/forståelse af post</li> <li>• Kost, slankekur, motion og hygiejne</li> <li>• Ferie og fritidsaktiviteter</li> <li>• Kontakt til offentlige myndigheder</li> <li>• Konflikt håndtering</li> </ul> | <p><b>Bruger:</b> Tidligt hjerneskadet, lam i benene og kørestolsbruger</p> <p><b>Handleplan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• At træne i at tage vare på sig selv og være bevidst om den lamme del af kroppen i forhold til forandringer i huden</li> <li>• At blive endnu mere bevidst og konsekvent i brugen af strukturskemaer</li> <li>• At huske væskeindtagelse</li> <li>• At træne regnskabsføring på computer</li> <li>• At træne og støtte op omkring selvtræningsprogram i fysioterapien – brug af vægte til styrketræning</li> <li>• At træne og støtte op omkring trafikikkerhed via cykling</li> <li>• At genoptage træning i madlavning</li> <li>• At flytte i bofællesskab, når der bliver plads</li> </ul> |
| <p><b>PLS RAMBØLLs vurdering:</b><br/>Dette er et eksempel på en plan, der tager udgangspunkt i brugerens behov og ønsker. For det første er det eksplicit formuleret, at der lyttes til brugerens ønsker og samtidig relaterer målene sig til den almindelige hverdag for brugeren.<br/>Brugeren fremhævede selv flere af ovenstående mål som de væsentligste i livet. Særligt var det vigtigt for brugeren at kunne fungere 'normalt' og ikke falde 'udenfor'.</p>   | <p><b>PLS RAMBØLLs vurdering:</b><br/>Det er vanskeligt at afgøre, hvorvidt målene tager udgangspunkt i brugerens ønsker og behov. Der er tale om en <i>kodificeret plan</i>, der mest af alt minder om et §110-skema.<br/>Det var kun gennem samtale med brugeren, sagsbehandleren og kontaktpædagogen muligt at klarlægge, hvad målene dækkede over.</p>   | <p><b>PLS RAMBØLLs vurdering:</b><br/>Det er tale om en plan, der tager udgangspunkt i <i>de professionelle livsverden</i> og ønsker med brugeren ved for det første at være formuleret i fagtermer og være fagtekniske mål. Kun meget få af målene vil kunne karakteriseres som brugerens mål.<br/>I interviewet med brugeren gav vedkommende udtryk for, at de største ønsker i livet var at få et kørekort, et arbejde og egen bolig.</p>  |

I planlæsningerne har vi også foretaget en opsummering af målene i §111-planerne. Det er naturligvis muligt, at planerne har mere end et enkelt mål for brugeren. Det er vigtigt at huske på formuleringen i §111, stk. 3 om, at planen angiver særlige forhold

som: boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler mv. De hyppigste mål i planerne falder inden for følgende kategorier:

- 39,2% af planerne omhandler *mål om social udvikling*, hvilket kunne være mål som: større selvhjulpethed, udvikling af sociale kompetencer, flere oplevelser uden for hjemmet, opbygge og vedligeholdelse af sociale kontakter
- 35% af planerne har *mål om personlige forhold* som eksempel: ønske om at få en kæreste, arbejde med seksualitet, såsom at forbedre muligheden for at onanere under private forhold eller at få kontakt til det andet køn
- 29% af planerne har *mål, der omhandler følelsesmæssige/psykiske forhold*, hvilket kunne være: tænke positivt og komme ud af isolation, kunne færdes i offentlige rum uden angst, kunne overskue sin daglige tilværelse eller lære at udtrykke følelsesmæssige behov
- 26% af planerne beskriver *mål, der vedrører fysisk formåen* som eksempelvis: støtte til erkendelse af motionsbehov, støtte til at holde op med at savle, få overkommelige praktiske opgaver, forbedre motorik eller gå til svømning og ridning
- 10-20% af planerne indeholder mål, der enten har at gøre med *beskæftigelsesønsker* (fastholde skånejob, passende arbejdstilbud, kommende arbejde), *boligønsker* (selvstændig boform, flytte hjemmefra, flytte sammen med kæresten) og *uddannelsesønsker* (kurser, højskoleophold, undervisning i specifikke fag).

Som det fremgår af ovenstående eksempler på mål, er det i flere af tilfældene svært at genkende brugernes "stemme" i målene. Formuleringen af målene i §111-planerne bærer præg af at være professionelt formulerede mål, hvor kontaktpædagogen ud fra sit kendskab til brugeren har opstillet konkrete mål eller har fortolket, hvad der er væsentligt for brugeren.

Der er en svag tendens til, at målene bliver enklere og går mere tæt på praktisk mål i dagligdagen, jo sværere nedsat funktionsevne brugeren har.

## Eksempel på sammenhæng mellem planudarbejdelsesproces og skriftlighed

| Proces   | Skriftliggørelse   |
|--|--|
|  | Socialbeskrivelse og pædagogisk beskrivelse af brugeren (forbeholdt kontaktpædagog, forstander og kommunens faglige leder) |
|  | Udvikling af samtalebog med beskrivelse af formålet med §111-planen, udarbejdelsesproces, slutresultat                     |
|  | Udvikling af spørgeguide målrettet den enkelte bruger  |
| Personligt interview med brugeren  |  |
|  | Referat tilsendt brugeren  |
| Diskussion af referat og opstilling af konkrete mål til planen   |  |
|  | Formulering af handleplan  |
| Diskussion af handleplanen; målene og hvordan de gennemføres   | Kommunen kvalitetssikrer planen og sikrer at indsatsen modsvarer brugerens behov og ønsker                                 |
|  | Endelig plan   |
|  | Underskrift bruger og kontaktpædagog   |
| <p><b>§111-plan</b><br/> <b>Bruger X</b><br/> <b>Dato</b><br/> <i>(Planen er ikke gengivet i sin fulde længde, red.)</i></p>   |  |
| <p><b><u>Faglig og pædagogisk plan</u></b><br/> <b>Mål:</b> at forberede og ruste X til en udflytning sammen med Y<br/> <b>Formål:</b> at bo mere selvstændigt, men med samme støtte som på nuværende tidspunkt<br/> <b>Indsats:</b> i første omgang gennemføres en prøveflytning for at give X et mere realistisk syn på, hvad det vil sige at flytte ud alene<br/> <b>Mål:</b> at X og Y er involveret i hele udflytningsprocessen<br/> <b>Formål:</b> at X og Y bliver mere selvstændige og ikke 'tabt på gulvet'<br/> <b>Indsats:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Støtte X i at gennemføre en prøveudflytning. Dette har vi gjort ved at gå i dialog med X om, hvad det indebærer at flytte sammen. Det kunne bl.a. være, at de brugte den ene lejlighed som depot og boede i den anden...</li> <li>• Kontaktpædagogerne vil fortsat hver 14. dag afholde møde med X og Y, hvor der følges op på udflytningen.</li> </ul> |  |
| <p><b><u>Brugerens plan</u></b><br/> <b>Mål:</b> X ønsker, at hun sammen med sin kæreste Y bebor en lejlighed<br/> <b>Formål:</b> at leve så normalt som muligt sammen, ligesom en almindelig familie<br/> <b>Indsats:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efter ønske fra X og Y har de valgt, at de på ubestemt tid vil bebo Y's lejlighed, og bruge X's lejlighed som depot</li> <li>• Efter ønske fra X og Y vil de dele alle udgifter på begge lejligheder</li> <li>• Efter ønske fra X vil hun fortsat have daglig kontakt med hjemmevejlederen fra Q-sted</li> </ul>   |  |
| <p><b>PLS RAMBØLLS vurdering:</b><br/> Der er tale om et eksemplarisk forløb med udarbejdelsen af planen. Brugeren er en del af hele processen, og der spørges målrettet ind til, hvad der skal stå i planen. Samtidig er der en tydelig angivelse af både brugerens mål og de professionelles mål. Der er en tydelig angivelse af, hvad der skal ske; hvad brugeren skal gøre, og hvad de professionelle skal gøre.<br/> Kommunen deltager som kvalitetssikrer, men er samtidig med tidligt i forløbet i forhold til at vurdere brugerens evner og livssituation.</p>   |  |

Ved at krydse opfølgingsprocedurerne og målsætningerne for planarbejdet kan vi se, at der er en sammenhæng mellem de ledelsesmæssige prioriteringer og systematikken i arbejdet med §111-planer. Det udslagsgivende er ikke om ledelsen i kommunen, i amtet eller på tilbuddet har målsætninger for arbejdet med planerne og brugerne, men i det øjeblik ledelsen prioriterer at tilbyde alle brugerne en plan, arbejdes der også mere systematisk med planerne i forhold til at følge op på indholdet og evaluere indsatsen.

I 84% af de sager, hvor der er formuleret målsætninger om, at alle brugere skal have en plan, fremgår det af planen, at der er planlagt en evaluering. Til sammenligning er dette tal 72% generelt for alle planerne. Den samme sammenhæng gør sig gældende i forhold til opfølgningen på målene i det daglige arbejde med brugeren, her er det i 64% af planerne, hvor der følges op på målene og samtidig er formuleret mål om, at alle brugere skal have en plan. Til sammenligning er dette tal omkring 50% for planerne generelt.

Det er dog betænkeligt, at i 62% af planerne fremgår det ikke, hvordan og hvor mange gange der er blevet fulgt op på målene. Den manglende skriftlighed gør sig også gældende i forhold til evalueringen af målene i planerne. I 78% af planerne kan vi ikke ud fra planen se, om planens mål og indhold er blevet evalueret. Dette hænger sandsynligvis sammen med, at planerne er forholdsvis nye, og at de professionelle ikke har skønnet det nødvendigt at skrive, om planen er blevet evalueret eller ej. Den manglende skriftlighed peger på, at der stadig er et stykke vej, inden planen kan fungere som et kvalitetsdokument med en tydeliggørelse af indsatsen.

### **7.2.1. De professionelle koordinering**

I forhold til at koordinere indholdet i planerne kan – ud fra analyse af de 372 planer – ses, at det i halvdelen (55%) af sagerne fremgår, at der er sket en koordinering af indholdet i planerne. Interessant er det imidlertid, at det i cirka 40% af planerne ikke fremgår, om planerne er koordineret med andre aktører. I cirka 90% af planerne fremgår det ligeledes ikke, om brugeren har andre planer i eksempelvis kommunen eller på aktivitetstilbuddet.

Det fremgår af planerne, at den typiske form for koordinering foregår gennem et årligt planmøde/statusmøde. Det er særligt ved denne begivenhed, at sagsbehandlere får indsigt i brugernes planer. Således sker koordineringen typisk sent i planudarbejdesforløbet. Andre former for koordinering kan være telefonisk kontakt og i enkelte tilfælde har personalet eller sagsbehandleren tilføjet forhold til planen eller har delta-

get i selve udarbejdelsen af planen. Det er imidlertid yderst sjældent, at dette sker. Udsagnene for sagsbehandlerne og personale i interviewene bekræfter dette indtryk.

Overordnet set kan det konkluderes, at §111-planen er et forhold mellem bruger og kontaktpædagogen/kontaktpersonen eller personalegruppen på botilbuddet og kun i begrænset omfang er andre professionelle aktører deltagende i planens udformning. Derved også sagt, at §111-planen *ikke* er et koordineringsredskab for en helhedsorienteret indsats, som der lægges op til i loven. Samtidig kan det konkluderes, at planen ikke indeholder oplysninger om andres indflydelse på planen, hvilket peger på, at den skriftlige tydeliggørelse af koordineringen heller ikke er til stede.

### **Udarbejdelse, opfølgning og evaluering**

Som nævnt tidligere er planerne relativt nye, hvilket antyder, at arbejdet med §111-planer ikke har haft første prioritet i kommunernes og amternes arbejde med personer med nedsat funktionsevne. Planerne er forholdsvis nye set i forhold til nærværende evaluering. Med andre ord betyder dette også, at erfaringerne med resultaterne af arbejdet med §111-planerne er meget begrænsede. De færreste af planerne har virket mere end et år, og derfor er indsatsen kun i meget sjældne tilfælde blevet evalueret.

Af de personlige interview med pædagoger og sagsbehandlere fremgår det imidlertid, at målene og indholdet til tider bliver taget op til diskussion enten på temamøder eller personalemøder. Dette fremgår også af planerne i omkring 25% af tilfældene. Imidlertid er det betænkeligt, at der i næsten 75% af planerne enten ikke er blevet fulgt op på målene, eller at det ikke fremgår af planen. Lige så betænkeligt er det, at i omkring 30% planerne bliver indsatsen enten ikke evalueret, eller det fremgår det ikke om målene og indsatsen skal evalueres. Det kan diskuteres, om det er en mangel i indsatsen over for den enkelte bruger, at §111-planen ikke indeholder oplysninger om, hvornår og hvordan målene og indholdet bliver fulgt eller evalueret, men det er PLS RAMBØLLs vurdering, at en stor del af planens funktion som koordineringsredskab, samarbejdsaftale og kvalitetsdokument går tabt, når disse oplysninger ikke systematisk er noteret i planen, og at den gensidige forpligtelse omkring målet derved går tabt.

I forhold til at følge op på målene i planen er det i hovedsagen også de professionelles ansvar. I 85% af de læste planer er det kontaktpædagogens/kontaktpersonens ansvar at sørge for, at målene bliver gennemført, mens brugeren også har et ansvar i 30% af planerne. I lidt under halvdelen af planerne er der imidlertid intet afsnit, der nærmere beskriver, hvordan målene skal følges op. Samtidig er det PLS RAMBØLLs vurdering, at der i hele 40% af planerne er tale om, at opfølgningen på målene er dif-

fus og uklar. Det vil konkret sige, at der enten mangler en beskrivelse af, hvordan målene skal realiseres, hvad der skal gøres, af hvem og hvornår det skal gøres. Med andre ord mangler der en redegørelse for metode, midler og ansvarsplacering for aktiviteterne.

### 7.2.2. Brugerdifferentiering

Som nævnt tidligere er det i overvejende grad sindslidende, udviklingshæmmede eller andre personer med sværere psykisk nedsat funktionsevne, som eksempelvis hjerne-skader, der får tilbudt planer. Personer med nedsat fysisk funktionsevne får kun i meget sjældne tilfælde tilbudt eller udarbejdet en plan. Spørgsmålet er, om planerne har en anden karakter i forhold til brugernes differentierede funktionsniveauer. Eksempelvis er der varierende kommunikative kompetencer for sindslidende og udviklingshæmmede, hvor førstnævnte generelt har et verbalt sprog, hvilket giver større mulighed for, at deres "stemme" kommer til udtryk.

Det er flere gange blevet påpeget af socialarbejderne, at der er væsensforskel i arbejdet med udviklingshæmmede og sindslidende. Denne forskel kommer dog *ikke entydigt* til udtryk i planerne. Formen og arbejdet med planerne adskiller sig ikke væsentligt i forhold til de to brugertyper, men indholdet gør naturligvis. Der er også tendenser til, at planernes udgangspunkt er forskelligt.

Der er en tendens til, at planerne til de sindslidende i højere grad tager udgangspunkt i brugerens livsverden end i de professionelles. I en sammenligning mellem planerne til de udviklingshæmmede og de sindslidende er der 20% flere af planerne, der i de sindslidendes tilfælde tager udgangspunkt i brugerens livsverden. Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at udgangspunktet i planen er entydigt brugerens. Den ene halvdel af planerne til de sindslidende tager udgangspunkt i brugerens livsverden, og den anden halvdel tager udgangspunkt i de professionelles. Der er i de fleste tilfælde oftest en mellemvej mellem drømme og hvad der er realistisk, hvilket nedenstående udsagn fra en kontaktperson kan illustrere:

*"Udgangspunktet er selvfølgelig brugerens drømme i livet, men vores opgave at finde en mellemvej. Vi skal først klare de små mål, før de store kan sættes i værk. Vi arbejder med deres drømme, og får deres ideer bragt ned på jorden. Mange sindslidende har oftest en lav sygdomserkendelse og har urealistiske forventninger til deres liv. Det er vigtigt at finde et realistisk niveau i forhold til brugerens situation. For en stor del af dem er det vigtigt, at de kommer til en erkendelse af, at de er syge og afhængige af medicin resten af deres liv. Det har selvfølgelig indflydelse på, hvad der er realistisk i deres liv", kontaktperson på botilbud for sindslidende.*

For de udviklingshæmmedes vedkommende er denne fordeling mere skæv: 33% af planerne tager udgangspunkt i brugerens livsverden, mens 64% vurderes til at tage udgangspunkt i de professionelle livsverden. Dette kan til dels forklares ved at se på brugernes kommunikative kompetencer som de fremgår af planerne.

**Tabel 7.1: Har brugeren et sprog i forhold til type af nedsat funktionsevne?**

|   | Ja   | Nej | Ved ikke | Antal |
|---|------|-----|----------|-------|
| Total   | 73%  | 17% | 10%      | 326   |
| Fysisk funktionsnedsættelse uden nedsat intellektuel funktion | 100% | 0%  | 0%       | 2     |
| Fysisk funktionsnedsættelse med nedsat intellektuel funktion  | 62%  | 21% | 18%      | 39    |
| Udviklingshæmning   | 71%  | 15% | 14%      | 160   |
| Sindslidende  | 99%  | 1%  | 0%       | 68    |
| Andet   | 55%  | 43% | 2%       | 49    |

Tabel 7.1 viser, at stort set alle sindslidende er i besiddelse af et verbalt sprog, hvorimod det kun er tilfældet for 71% af de udviklingshæmmede og 62% af fysisk handicappede med nedsat intellektuel funktionsevne. Med andre ord er de sindslidendes øgede kommunikative kompetencer et afsæt for større grad af brugerinddragelse ved at tage udgangspunkt i deres livsverden.

Ligeledes er der en tendens til, om end svag, at planerne til de sindslidende i højere grad tager udgangspunkt i brugerens mål, end tilfældet er for de udviklingshæmmede. Et forhold der ydermere bekræfter, at planerne til de sindslidende i højere grad er brugerens plan, er, at de sindslidende oftere har en kopi af planen end tilfældet er for de udviklingshæmmede. Med andre ord antyder dette, at planerne i højere grad opfattes som en samarbejdsaftale, der er gensidig mellem bruger og de professionelle. Dette bekræftes også af, at de sindslidende generelt vurderes til at have et større ansvar – end de udviklingshæmmede – for, at målene i planen gennemføres. De er dermed mere med i det daglige arbejde med §111-planen, hvor inddragelse og samarbejde for alvor kommer til udtryk.

Overordnet set kan det konkluderes, at §111-planerne i højere grad tager udgangspunkt i brugerens situation og mål, når det gælder de sindslidende set i forhold til de udviklingshæmmede. Det er imidlertid vigtigt at fremhæve, at der i sammenligningen mellem de to brugergrupper er substantielle forskelle i funktionsnedsættelse og dermed muligheder for dialog, inddragelse og samarbejde. Hvis disse forhold i stigende

grad skal komme til udtryk for de ressourcetsvage grupper, er det nødvendigt med metodeudvikling på området, hvilket personalet også efterlyser.

Generelt set tager planerne fortrinsvis udgangspunkt i de professionelles livsverden og mål. Det er samtidig de professionelle, som har ansvaret for at gennemføre indsatsen, både når det gælder de sindslidende og de udviklingshæmmede. Med andre ord viser det sig, at hovedparten af §111-planerne er de professionelles plan frem for at være et udtryk for et samarbejde mellem bruger og de professionelle. Dette er ikke alene forstemmende fra et implementeringsmæssigt synspunkt. Det vurderes ikke at være i overensstemmelse med lovens hensigter.

### 7.3. Sammenfatning

På baggrund af planlæsningerne er det muligt at foretage følgende overordnede konklusioner:

- *Der er stor forskel på planernes form.* Ud over at planerne kan adskille sig i form fra kommune til kommune, hersker der også forskelle på planernes form i forhold til de forskellige bo- og aktivitetstilbud inden for samme amt. Dette kan hænge sammen med graden af central involvering fra den amtslige forvaltning i forhold til bo- og aktivitetstilbuddenes indsats.
- *Uklarhed om, hvad er en plan?* Som nævnt tidligere, hersker der tilsyneladende uklarhed i systemet om, hvad en plan er, og hvordan den skal se ud. I den ene ende af spektret fortolkes §111-planen som en pædagogisk plan udelukkende med pædagogisk opstillede mål og i den anden ende af spektret som en "drømme-plan", som angiver brugerens individuelle drømme og ønsker, uanset realiserbarhed. Andre planer igen er "rene" ydelseskemaer i stil med §110-skemaerne, men disse bliver vel at mærke også benævnt som §111-planer. Dette kommer også til udtryk ved planlæsningerne, hvor der er stor forskel på, hvad der præsenteres som en §111-plan.
- *Der er store indholdsmæssige forskelle på planerne.* Der er på den ene side tale om, at målene og indholdet adskiller sig, afhængig af de forskellige brugergrupper. For meget ressourcetsvage brugere kan det eksempelvis være de helt "nære" mål, som er formuleret. Det kunne være konkrete daglige aktiviteter, materielle anskaffelser, valg af tøj, morgenmad el. lign. For stærkere brugere kan ønsker om ny bolig, revalidering el.lign. være formuleret i planen. På den anden side er der også



tale om, at måden at beskrive og klargøre mål og indsats er vidt forskellig inden for det enkelte tilbud. Dette vidner om, at der endnu ikke er udviklet en tradition for arbejdet med §111-planer, men samtidig peger det på, at ledelsen ikke har formået at skabe en fælles forståelse af, hvad en §111-plan skal indeholde.

- *Brugerens mål?* Der kan også være tale om, at brugerens egne ønsker er meget svære at genfinde i målene. Det er sådan, at planerne i langt hovedparten af tilfældene er de professionelles plan. Der er imidlertid en tendens til, at planerne til de sindslidende i højere grad end planerne til de udviklingshæmmede tager udgangspunkt i brugerens egen livsverden og mål.
- *Variierende informationsniveau.* Det er ikke alene målene, der er vidt forskellige. Graden af information, der er *tydeliggjort* i planerne, er også meget varierende. I forhold til nedskrivning af mål, metoder, koordinering, opfølgning, ansvarsfordeling er der stor forskel. Nogle steder er planerne meget detaljerede og giver et fint indblik i det overordnede formål og delmålene med indsatsen, metoderne, der skal anvendes, samt specificering af opfølgningen på indsatsen. Andre steder er planerne *kodificerede*. Det vil sige, at indholdet er uforståeligt uden opfølgende læsning af andre dokumenter, der giver indblik i brugerens situation eller uden at spørge kontaktpædagogen/kontaktpersonen.
- *Det mulige står i planen.* Enkelte af bo- og aktivitetstilbuddene giver udtryk for, at der kun kommer det med i planen, som reelt kan opfyldes. Forstået på den måde, at hvis botilbuddet ikke føler, at de er i stand til at yde en bestemt service, vil de undlade at skrive det i §111-planen på grund af klagemulighederne. Det kan være én forklaring på, hvorfor nogle af planerne fremstår 'skrabede' i mål og indhold, men der er naturligvis også andre forklaringer som manglende tradition for skriftlighed eller at tingene aftales i dagligdagen og ikke i planen.

Evalueringen peger således på, at §111-planerne i praksis kun i begrænset omfang fungerer som henholdsvis *koordineringsredskab*, *samarbejdsaftale* og *kvalitetsdokument*.

## 8. Effektanalyse

I dette kapitel analyserer vi effekterne af arbejdet med §111-planerne. Effektanalysen er baseret på både kvantitative og kvalitative data. Vi ser således både på *karaktern* af effekter (forventede såvel som konstaterede), *vurdering* af effekterne og *udbredelse* af effekterne. Praktisk er effektvurderingen foregået ved, at der er stillet en række spørgsmål om effekter i spørgeskemaer og interview med forstandere, afdelingsledere, sagsbehandlere, medarbejdere og brugere samt i interview med aktører om specifikke planer. Endelig har indholdsanalysen af planerne fokuseret på, om overvejelser om effekter ses at indgå i selve formuleringen af planerne.

Indledningsvis vil vi uddybe den forståelse af effekter, som er skitseret i indledningen. Herefter diskuteres en række af de generelle effekter på arbejdet med planer. Endelig fokuserer vi på, hvilke typer af effekter de forskellige grupper af aktører peger på, og hvordan de vurderer effekternes vigtighed.

### 8.1. Hvordan defineres effekt

Som nævnt har vi taget udgangspunkt i en opfattelse af effekt, som lægger vægt på effekter på *samarbejdet* om tilrettelæggelsen af indsatsen, såvel som effekter på *det daglige arbejde med indsatsen*. Det er i denne forbindelse væsentligt at påpege, at en række af effekterne kan være såvel negative som positive. Effekterne er kortlagt såvel kvalitativt som kvantitativt.

- På den kvalitative side ("Hvilke typer af effekter er der tale om, og hvor vigtige er de?") er effekterne identificeret gennem strukturerede interview med åbne spørgsmål med forskellige professionelle aktører og brugere.
- På den kvantitative side ("Hvor udbredte er effekterne?") er effekterne primært verificeret via aggregerede data fra planlæsningerne og fra spørgeskemaundersøgelserne. Her vil der bl.a. forekomme en vurdering af omfanget af forskellige effekter på baggrund af aktørernes udsagn sammenholdt med aktørernes baggrund og placering i implementeringssystemet. Endvidere anvendes data fra analysen af 400 planer, som er læst og vurderet ved hjælp af et analyseskema udviklet af PLS RAMBØLL.

Disse effekter skal dog vurderes kritisk ud fra sammenligning af konsulenternes analyse af de indsamlede data og de professionelle aktørers og brugernes egen-

vurdering af effekterne. Ikke mindst vil indholdsanalysen kaste lys over den *faktiske* udformning af planerne.

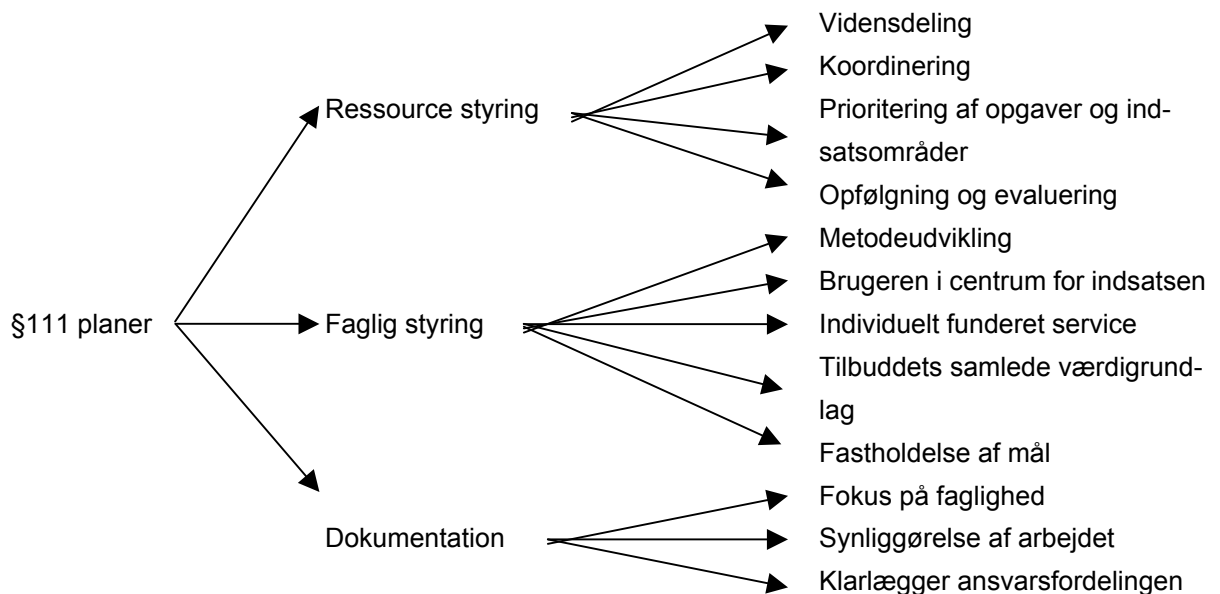
## 8.2. Generelle Effekter

Før vi vil fokusere yderligere på dette forhold, er det imidlertid formålstjenligt at fremdrage de generelle effekter, som professionelle aktører og brugere har identificeret. Det er i denne sammenhæng vigtigt at understrege, at effekterne er identificeret i de tilfælde, hvor planerne er udarbejdet og har fungeret, hvilket vil sige, at resultatet af arbejdet med planer også kan være ingen eller negativ effekt samt at kun enkelte effekter er realiseret. Den manglende effekt, den negative effekt eller kun enkelte effekter kan skyldes, at fundamentet ikke har været til stede i form af dårlig skriftlighed, ukritisk videreførelse af traditionen, manglende koordinering, eller at der er blevet fokuseret på bestemte funktioner ved planen, som eksempelvis at planen kun har til formål at dokumenter indsatsen eller lign. Overordnet set kan effekterne typologiseres således:

- a. Effekter på ressourcestyring
- b. Effekter på faglig styring
- c. Effekter på dokumentation.

Nedenstående model illustrerer denne typologi:

### Model 8.1. Generelle effekter af arbejdet med §111-planer



Vi har udarbejdet en generel oversigt over disse effekter, hvorefter vi vil gå yderligere i dybden med dem i forhold til de professionelle grupper og aktører, som giver udtryk for disse effekter.

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>Ressourcestyring</b> | <p><b>Vidensdeling</b></p> <p>Planen tydeliggør indsatsen over for brugeren og bliver derved et redskab, som professionelle aktører kan arbejde efter. Viden og aktiviteter for brugeren rettes efter planen. Samtidig dokumenterer planen, "hvad der tidligere er forsøgt", hvad der foregår og med hvilke effekter i brugerens tilværelse.</p>   |
|                         | <p><b>Koordinering</b></p> <p>Planen fungerer som en fælles pædagogisk rettesnor og styringsredskab for alle professionelle aktører. Eksempelvis tydeliggør planen arbejdet med kompetenceudvikling, så indsatsen mellem f.eks. aktivitets- og dagtilbud kan koordineres og forstærke igangværende indsatsområder.</p>   |
|                         | <p><b>Prioritering af opgaver og indsatsområder</b></p> <p>Planerne tydeliggør individuelle ønsker og behov og er med til at styre planlægningen af opgaver og indsatsområder. Eksempelvis hvordan man koncentrerer indsatsen om delmål, der alle leder hen imod et overordnet mål, som egen bolig, kontrol over egen økonomi eller et bredere socialt netværk.</p>  |
|                         | <p><b>Opfølgning og evaluering</b></p> <p>Planerne tydeliggør mål, metoder og aktiviteter. Det gør indsatsen mere målbar. Man kan i højere grad stille kritiske spørgsmål til indsatsens hensigtsmæssighed. Eksempelvis etableres en procedure om, at alle delmål skal følges op internt i personalegruppen på en given dato. En eller flere kontaktpersoner får til ansvar at følge op på disse delmål.</p> |

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>Faglig styring</b> | <p><b>Metode udvikling</b></p> <p>Lovens krav til brugerinddragelse har stillet nye krav til den pædagogiske og plejefaglige praksis. For at imødekomme lovens krav har man flere steder arbejdet med metodeudvikling i såvel det skriftlige som det socialfaglige arbejde. Eksempelvis har man udviklet metoder til at fokusere på brugerens ressourcer, dvs. hvad brugeren kan, frem for hvad brugeren <i>ikke</i> kan. Endvidere har metoder, som systematisk observation, rollespil, interview, biografi o.a., været med til at klarlægge brugerens ønsker og mål.</p> |
|                       | <p><b>Bruger i centrum for indsatsen</b></p> <p>Lovens krav om brugerinddragelse bevirker, at personalet i stigende grad fokuserer på den enkelte brugers behov og mål. Brugeren er kommet i centrum for indsatsen. Eksempelvis kan personalet ikke længere ignorere, hvis brugernes ønsker er forskellige fra den indsats og de aktiviteter, som personalet finder hensigtsmæssige. Som en pædagog på et amtskommunalt botilbud udtrykker det: "Før måtte brugerne tilpasse sig institutionens filosofi. Nu må institutionens filosofi tilpasse sig brugerne".</p>        |
|                       | <p><b>Individuelt funderet service</b></p> <p>Det øgede fokus på brugerens individuelle behov bevirker, at denne får en bedre service med udgangspunkt i brugerens behov. Eksempelvis må personalet nu respektere, at brugeren kan have en anden opfattelse af, hvornår der er beskidt i lejligheden, eller i hvilket omfang brugeren skal have hjælp til madlavning og rengøring.</p>   |
|                       | <p><b>Tilbuddets samlede værdigrundlag</b></p> <p>Fokus på brugernes behov omkring §111-planer, indgreb i selvbestemmelsesretten o.lign., har tvunget tilbuddene til at gentænke daglige rutiner og hele det værdigrundlag, som den pædagogiske og plejefaglige praksis hviler på. Som en leder for et amtskommunalt botilbud udtrykte det: "Da jeg bad personalet om at dokumentere hvert eksempel på indgreb i selvbestemmelsesretten, så kan du tro, der forsvandt nogle sengeheste".</p>   |
|                       | <p><b>Fastholdelse af mål</b></p> <p>Nedskrivning af mål i §111-planer er gensidigt forpligtende for såvel brugere som personale. Nedskrevne mål er sværere "at glemme". Når evalueringen finder sted, er det sværere at bortforklare, hvorfor en indsats ikke har fundet sted. Fastholdelsen af mål er dels et udtryk for brugerinddragelse, dels en faglig udfordring.</p>   |

|                      |  |
|----------------------|--|
| <b>Dokumentation</b> | <b>Fokus på faglighed</b>  |
|                      | Ved at arbejde med konkrete mål og metoder til at nå målene skabes en faglig fokusering på arbejdet med brugeren. Det er fagligt berigende for såvel indsatsen som helheden som for den enkelte medarbejder. Eksempelvis pegede flere fra personalet på, at det er nødvendigt at gentænke daglige rutiner med et fagligt sigte, for at disse spillede sammen med de individuelle planer. |
|                      | <b>Synliggørelse af arbejdet</b>   |
|                      | Skriftliggørelsen af det pædagogiske og plejefaglige arbejde i planerne er med at dokumentere arbejdet for omverdenen. Eksempelvis påpegede flere ledere og personale, at skriftliggørelsen medvirker til at rationalet i arbejdet bliver synligt for såvel personale, eksterne aktører, sagsbehandlere, pårørende og specialkonsulenter.  |
|                      | <b>Klarlægger ansvarsfordeling</b>   |
|                      | Nedskrivningen af mål og delmål er med til at klarlægge en ansvarsfordeling mellem personale, brugere, medarbejdere på aktivitetstilbud og andre aktører. Forpligtelsen heri bevirker endvidere, at opfølgning og evaluering er klarere og mere effektiv.  |

Hvor ovenstående oversigt indfanger effekter, der blev identificeret i form af såvel interview som spørgeskemaundersøgelser, så vil det også være interessant, hvordan fordelingen på typer af effekter tegner sig på tværs af grupperne af adspurgte.

Der blev til spørgeskemaundersøgelsen konstrueret i alt 14 udsagn, som alle udtrykker potentielle effekter af planerne. De opstillede effekt-udsagn er primært intenderede effekter af handleplaner, men tre udsagn handler om mere eller mindre uintenderede følger af arbejdet med §111-planer. Alle fem respondentgrupper har haft mulighed for at forholde sig til de opstillede udsagn ved at erklære sig 'enig', 'hverken enig eller uenig' eller 'uenig' i udsagnene. Resultaterne er gengivet i Tabel 8.1 nedenfor. Af overskuelighedshensyn indeholder tabellen alene den andel af respondenterne, der har erklæret sig enig i effekterne. Udsagnene i *brugerundersøgelsen* adskiller sig lidt fra de øvrige. For det første er udsagnene oversat til at være relevante i et brugerperspektiv. Det er forsøgt ved denne oversættelse af fastholde substansen i effekt-udsagnene, så brugernes svar meningsfuldt kan sammenlignes med de øvrige respondentgruppers svar. Ved oversættelsen har PLS RAMBØLL desuden tilstræbt at anvende et meget enkelt hverdagsprog, for at udsagnene skulle kunne forstås af så mange brugere som muligt. På trods heraf tyder høje 'ved ikke'-andele hos brugerne i disse spørgsmål på, at det ikke er lykkedes at gøre udsagnene relevante og forståeli-

ge for alle. Således har mellem 20% og 45% af brugerne svaret enten 'ved ikke' eller 'det er ikke relevant' på effektspørgsmålene. Dette svarer i øvrigt til vores erfaringer fra de kvalitative interview, hvor en meget stor andel af brugerne havde svært ved at forholde sig til sådanne vurderende spørgsmål om planerne.

De mange 'ved ikke'- og 'ikke relevant'-svar hos brugerne forklarer i øvrigt en stor del af, at andelen af 'enig'-besvarelser i en række tilfælde er lavere end hos de øvrige respondentgrupper. Hvis der renses for 'ved ikke'- og 'ikke relevant'-besvarelserne hæver det niveauet af besvarelserne hos brugerne, men det ændrer ikke afgørende på, hvilke effekter der opnår størst tilslutning blandt brugerne. Det kan endelig tilføjes, at tre af spørgsmålene ikke har indgået i undersøgelsen blandt brugerne, fordi disse udsagn efter vores vurdering ikke meningsfuldt kunne oversættes til et brugerperspektiv.

Blandt alle fem respondentgrupper er det udsagnet "Planen er med til at sætte mål for personen med nedsat funktionsevne", der har størst opbakning. Inden for alle de fire professionelle målgrupper erklærer cirka 90% sig enige i dette udsagn. Hos brugerne er det som nævnt også den effekt, der får størst opbakning, men kun fra 66% af respondenterne. Renses der for de 20%, der har svaret 'ved ikke', kommer andelen dog op på 82%.

**Tabel 8.1: Hvilke effekter har arbejdet med §111-planerne?**

|  | Forstandere  | Personale og sagsbehandlere | Kommunale afdelingsledere | Amter       | Brugere      |
|--|--------------|-----------------------------|---------------------------|-------------|--------------|
|  | Enig         | Enig                        | Enig                      | Enig        | Enig         |
| Planen er med til at sætte mål for personen med nedsat funktionsevne   | 259<br>91,8% | 297<br>88,4%                | 132<br>92,3%              | 45<br>90,0% | 124<br>65,6% |
| Planen medvirker til en højere grad af fælles forståelse mellem socialarbejderne og ønskerne for personen med nedsat funktionsevne | 219<br>77,7% | 251<br>74,7%                | 116<br>81,1%              | 37<br>74,0% | 98<br>53,8%  |
| Planen bidrager positivt i retning af at skabe mulighed for et selvstændigt liv for personen med nedsat funktionsevne              | 199<br>70,6% | 201<br>59,8%                | 94<br>65,7%               | 25<br>50,0% | 85<br>45,7%  |
| Kravet om planer giver for megen administration og for lidt tid til arbejdet med brugerne  | 51<br>18,1%  | 79<br>23,5%                 | 33<br>23,1%               | 3<br>6,0%   | -            |
| Planen betyder, at personen med nedsat funktionsevne har mere realistiske forventninger om, hvilken hjælp han/hun kan forvente     | 109<br>38,7% | 143<br>42,6%                | 91<br>63,6%               | 22<br>44,0% | 88<br>48,1%  |
| Vores brugere har ikke noget udbytte af planen   | 28<br>9,9%   | 32<br>9,5%                  | 1<br>0,7%                 | 2<br>4,0%   | 22<br>12,0%  |
| Planen har gjort det lettere at evaluere, om indsatsen har den ønskede effekt  | 214<br>75,9% | 229<br>68,2%                | 112<br>78,3%              | 37<br>74,0% | 67<br>37,2%  |
| Planen har skabt mere helhed i indsatsen over for brugeren   | 203<br>72,0% | 214<br>63,7%                | 90<br>62,9%               | 38<br>76,0% | 87<br>48,6%  |
| Planen medfører, at brugeren får en bedre service  | 147<br>52,1% | 157<br>46,7%                | 66<br>46,2%               | 24<br>48,0% | 79<br>43,9%  |
| Vi oplever, at planen giver den enkelte bruger en følelse af mere magt over sit eget liv   | 107<br>37,9% | 115<br>34,2%                | 61<br>42,7%               | 23<br>46,0% | 83<br>45,9%  |
| Planen har bidraget til et bedre samarbejde med de pårørende/værge   | 94<br>33,3%  | 107<br>31,8%                | 59<br>41,3%               | 23<br>46,0% | 43<br>23,8%  |
| Vi havde dialogen i forvejen, planen har blot betydet en formalisering   | 164<br>58,2% | 188<br>56,0%                | 98<br>68,5%               | 21<br>42,0% | -            |
| Arbejdet med planen har fået os til at tænke mere over mål og midler i arbejdet  | 194<br>68,8% | 206<br>61,3%                | 91<br>63,6%               | 38<br>76,0% | -            |
| Planen betyder, at jeg er blevet mere bevidst om den hjælp jeg modtager  | -            | -                           | -                         | -           | 100<br>54,6% |

Tre respondentgrupper (forstanderne, personalet og sagsbehandlerne samt de kommunale afdelingsledere) giver næststørst opbakning til følgende udsagn: "Planen medvirker til en højere grad af fælles forståelse mellem socialarbejderne og ønskerne



for personen med nedsat funktionsevne". Mellem 75% og 81% blandt de tre respondentgrupper erklærer sig enige i udsagnet. Blandt de to øvrige respondentgrupper – amtslige forvaltninger og brugerne – er der også en stor andel, der erklærer sig enige i udsagnet: 74% blandt de ansatte i amtslige forvaltninger og 54% blandt brugerne (77% hvis der renses for 'ved ikke' og 'ikke relevant').

Udsagnet "Planen har gjort det lettere at evaluere, om indsatsen har den ønskede effekt" er det, der opnår de tredje højeste andele af 'enig'-besvarelser hos de samme tre respondentgrupper som ovenfor (forstanderne, personalet og sagsbehandlerne samt de kommunale afdelingsledere). Mellem 68% og 78% blandt disse grupper erklærer sig enige i udsagnet. Også blandt respondenterne på de amtslige forvaltninger er der stor opbakning til udsagnet, idet 74% her erklærer sig enige. Endnu flere amtslige respondenter (76%) erklærer sig dog enige i to andre udsagn: "Planen har skabt mere helhed i indsatsen over for brugeren" og "Arbejdet med planen har fået os til at tænke mere over mål og midler i arbejdet".

For brugernes vedkommende er det næstmest populære udsagn, at "planen betyder, at jeg er blevet mere bevidst om, den hjælp jeg modtager" (55%). Dette udsagn indgår ikke i spørgeskemaet hos de øvrige respondentgrupper.

Tre udsagn om effekter udskiller sig fra de øvrige ved at opnå en tilslutning på under 50% blandt respondenterne:

- Planen har bidraget til et bedre samarbejde med de pårørende/væрге (ca. 1/3 er enige heri).
- Vi oplever, at planen giver den enkelte bruger en følelse af mere magt over sit eget liv (ligeledes omkring 1/3 er enige heri).
- Vores brugere har ikke noget udbytte af planen (kun mellem 0,7% og 10% tilslutter sig dette udsagn).

Hvor ovenstående giver et overordnet udsagn om aktørernes samlede vurdering af effekter af arbejdet med planerne, kan det give grund til optimisme med hensyn til, at planerne opfylder hensigterne i loven. Imidlertid peger resultaterne af PLS RAM-BØLLs indholdsanalyse af 400 §111-planer samt casestudierne på, at der er grund til at fortolke ovenstående udsagn kritisk.

*For det første* ønsker vi at pege på, at ovenstående effekter kan fortolkes som et ”best practice”-scenario, hvor planerne er implementeret uproblematisk. Det er de sjældent i virkeligheden.

*For det andet* viser vores undersøgelse af planerne *i praksis*, at der er betydelige metodemæssige og praktiske barrierer før brugerinddragelse i planudarbejdelsen er tydelig – og at planerne kan fungere som et kvalificeret styringsredskab.

*For det tredje* antyder erfaringen med udvælgelse til casestudierne af kommuner og bosteder, at udbredelsen af §111-planer er mindre udbredt end angivet i spørgeskemaundersøgelsen. Derfor er det kun i begrænset omfang, at Servicelovens §111 har haft betydning for indsatsen på det sociale område og for dialogen med brugerne.

### **8.3. Perspektiver på effekt — Aktørernes**

For at dykke lidt dybere ned i disse problematikker vil vi kort systematisere opdelingen af effekter på forskellige grupper af aktører på handicapområdet. Dels er der forskellige perspektiver på effekt fordelt på de forskellige grupper qua deres arbejdsdeling, og dels vurderer PLS RAMBØLL, at en række barrierer skal overvindes før ovenstående positive effekter kan slå igennem på landsplan.

#### **8.3.1. Effekt set fra ledelsens synspunkt**

Fra ledelsens synspunkt er effekterne af §111-planerne primært deres funktion som et styringsredskab i indsatsen over for brugerne. Men ledelsen i amterne, kommunale afdelingsledere og forstandere mener også alle, at planerne er med til at sætte mål for brugerne. Herunder er ikke mindst en prioritering af ressourcer, som tid, aktiviteter og økonomi, en væsentlig ledelsesmæssig udfordring.

Endvidere er *koordinering eksternt* og *vidensdeling internt* andre effekter af §111-planerne, som lederne peger på. Udfordringen ligger i at skabe yderligere brugerinddragelse i udformningen af §111-planer og den daglige brug heraf. Det er kendetegnende for kvaliteten af §111-planerne, at der er en tæt sammenhæng mellem de visioner som ledelsen (enten amtskommunal, kommunal eller i botilbuddet) har haft for brugen af §111-planer, og de ressourcer, der har været afsat til at implementere planerne i form af skabelonudvikling og kompetenceudvikling, og kvaliteten af planerne. Eksempelvis viste projektimplementeringen, at flere kommuner i amterne slet ikke var

kommet i gang med at udarbejde §111-planer. Andre steder var planerne identiske med tidligere "behandlingsplaner".

### 8.3.2. Sagsbehandlerens synspunkt

Med implementeringen af grundtakstmodellen i 2002 eksisterer der et øget behov for kommunerne for at kunne foretage en kvalificeret vurdering af de tilbud, som kommunens borgere modtager i kommunalt og amtskommunalt regi. En §111-plan kunne være et styringsredskab herfor, såfremt det fremgik af planen, hvordan indsatsen over for brugeren foregår. Med andre ord skal planerne afspejle den faktiske indsats på botilbuddene, f.eks. skal "tavs" institutionaliseret praksis (eksempelvis hvordan og hvornår der følges op på indsatsen over for den enkelte bruger) gøres eksplicit og synlig. De kvalitative interview viser, at *i praksis* har kommunale sagsbehandlere en begrænset indsigt i indsatsen over for de brugere, som modtager amtskommunale tilbud. For sagsbehandlere med brugere i kommunale tilbud er situationen en smule anderledes, men igen er det kendetegnende, at det langt fra er alle steder, sagsbehandleren har adgang til §111-planer og bruger planen som et aktivt dokument i indsatsen over for brugeren.

### 8.3.3. Effekt set fra personalets synspunkt

I praksis har det vist sig, at langt størstedelen af alle eksisterende §111-planer er udformet af pædagoger eller plejefagligt personale "tæt" på brugeren. Med andre ord er denne gruppe meget tæt på brugeren og ansvarlige for udformningen af planen i samarbejde med brugeren. Det er også her, at en række af de effekter, der hidrører den faglige styring, vokaliseres klarest. Imidlertid viser den svingende kvalitet af §111-planerne, at gevinsten af arbejdet ikke nødvendigvis har nedfældet sig i det endelige produkt. Ikke overraskende peger en række medarbejdere også på flere af barriererne for implementeringen af planerne. En socialpædagog fortæller:

*"En potentiel negativ ting ved arbejdet med handleplaner er, at de let bliver så konkrete, at de fjerner fleksibiliteten i dagligdagen. Det er ikke så meget os, der ikke er fleksible. Det er beboerne, der knytter sig meget stærkt til faste rammer."*

Nogle steder har det været svært at omstille sig til at bruge §111-planer. En kontaktpædagog fortæller således om betydningen af §111-planer i det daglige arbejde:

*"§111-planen spiller en meget lille rolle i vores arbejde. Vi laver et oplæg til samarbejds møderne, hvor vi skriver, hvad der er sket siden sidst. Den pædagogiske plan fylder til gengæld langt mere i vores drøftelser, og den har vi jo altid haft."*

Dette synspunkt, at det er den pædagogiske plan, der er den centrale for indsatsen, går igen flere steder. Et andet sted formulerer en leder af et amtslig botilbud det således:

*"Hvis vi taler planer bredt, så er den pædagogiske plan altså langt vigtigere end handleplanen. Det er der, vi kan tillade os at skrive det hele uden at tage hensyn til, at brugerne skal se det."*

Citatet giver udtryk for, at det kan være svært for personalet nogle steder at arbejde med den åbenhed over for brugeren, som §111-planen forudsætter. Citatet rejser således en vigtig problematik. Nemlig, at det forringer brugerens mulighed for at tage stilling til sin "handleplan", hvis denne ikke er beskrevet i §111-planen, men i en anden plan, som brugeren ikke får at se. Dette forringer også brugerens retsstilling i forhold til muligheden for at klage over planerne. En mulighed der i øvrigt stilles flere spørgsmålstejn ved fra personalets og ledelsens side. Et sted formulerer en afdelingsleder det på følgende måde:

*"Den eneste forskel er, at de nu kan klage på baggrund af de udviklingsmål, der nu er nedskrevet, og som de får adgang til. Reelt mener jeg ikke, det betyder så meget, for vores brugere har ikke ressourcer til at klage. De har svært ved at huske målene, og de kan ikke læse. Det skulle så være forældrene, som bruger planen som baggrund for en klage. Klagen bliver jo i øvrigt ikke helt uafhængigt behandlet, da det jo er det samme amt, som de klager over, de er brugere i!"*

Personalet peger dog også på nogle positive effekter af planerne. En kontaktpædagog fortæller:

*"Før fik vi såmænd også drøftet de daglige problemer, men der kunne meget være en tendens til, at de langsigtede mål blev glemt i hverdagens diskussioner. Nu er vi bedre til at stoppe op og spørge os selv, om vi overordnet er på vej i den rigtige retning med en beboer."*

En anden formulerer det sådan her:

*"Jeg synes, planerne har været med til at kvalificere den pædagogiske indsats. Vi har fået mange faglige samtaler, som også har udviklet os. Det synes jeg, planerne har bidraget med."*

Et andet sted har planerne betydet, at man er begyndt at ændre diagnosen på nogle af brugerne:

*"Planerne betyder meget for os medarbejdere. Vi har eksempelvis fået øjnene op for, at de diagnoser, vi har på vores brugere, ofte er forældede og forkerte. Nogle af dem er op til 50 år gamle!"*

Sidst men ikke mindst peger flere medarbejdere på, at planens skriftlighed kan have en positiv betydning for nogle brugere, selvom ikke alle er i stand til at forstå ideen

med en plan. Et sted beskrev en kontaktpædagog betydningen af planen for en bestemt bruger på denne måde:

*"Planen er vigtig for ham, fordi den konkret eksisterer i modsætning til samtaler, hvor det måske er sværere at danne og holde fast i nogle firkantede konklusioner."*

Derved bliver planen et redskab for brugeren til at fastholde sig selv og de professionelle på, hvad der skal ske i brugerens liv.

#### 8.3.4. Effekt set fra brugernes synspunkt

I nedenstående tabel opsummeres de stærkeste brugeres svar på, hvorvidt planerne har betydet en reel forandring til det bedre på deres livssituation. Som det fremgår, peger mere end 60% på, at planerne i høj eller nogen grad har haft en positiv effekt. Næsten 30% ser sig ude af stand til at svare på dette spørgsmål.

**Tabel 8.2: Synes du, at planen har betydet en forandring til det bedre? (Besvaret af brugere)**

|               | Antal | Procent |
|---------------|-------|---------|
| I høj grad    | 58    | 30,1    |
| I nogen grad  | 62    | 32,1    |
| I mindre grad | 16    | 8,3     |
| Ved ikke      | 57    | 29,5    |
| Total         | 193   | 100     |
| Ubesvaret     | 11    | 5,39    |

Dette kan dog ikke i sig selv udelukkende danne grundlag for en konklusion, i det spørgeskemaundersøgelsen ikke indbefatter en række af de svageste brugere. I interviewene peger pårørende og brugere selv på, at planen som sådan ikke har betydet en stor forandring, men at de er glade for at have en plan, fordi den angiver mål med indsatsen. Dette er dog ikke ensbetydende med, at alle brugere opfatter målene i planen som deres mål. En bruger opsummerer dette forhold således:

*"Det er fint med en plan, og det er fint at vide, hvad der skal ske med mig fremover". (Bruger)*

Som tidligere nævnt varierer graden af præcision, hvad angår målene i planen, betydeligt. Dette afspejles også i brugernes tilfredshed med deres plan. Hvor ovenstående bruger oplever, at planen skaber klarhed om vedkommendes situation, føler andre, at

deres plan mangler præcisering – ofte på relativt konkrete områder. En bruger formulerede det således:

*”Jeg synes ikke min plan er særlig præcis. Den går ikke særlig dybt ned i, hvordan man lever op til målene. Den kunne godt være mere detaljeret. Den beskriver f.eks., hvilke ferier jeg har ret til.”*

En bistandsværge til en bruger udtrykte en lignende frustration:

*”Jeg synes ikke, at målene er helt så præcise og konkrete, som de kunne være. Der er succeskriterier i den, men hvad betyder ”støtte til indkøb af nye møbler” f.eks.? Betyder det, at de kigger i kataloger med vedkommende eller hjælper de med at måle op og tage med ud i butikken?”*

Et enkelt botilbud nævnte, at en bruger brugte planen som redskab til selvstændiggørelse ved tage planen frem, når brugeren er utilfreds med nogle forhold med en bemærkning som: ”Jeg bestemmer selv”. I det tilfælde bliver planen en måde, hvorpå brugeren kan markere sine egne ønsker og sin selvbestemmelsesret.

## **8.4. Evaluatorenes vurdering**

I indholdsanalysen af de 400 planer tegner der sig et billede af planerne i form af deres indhold. Planernes indhold giver et partielt billede af effekterne af §111-planernes skriftlige frembringelser. Hvor effekterne af arbejdet med planerne – dokumentationseffekterne – primært er af kvalitativ karakter og oplevet af aktørerne selv, så er det muligt for evaluatorene at give en konkret vurdering af effekterne af planerne for en række af de effekter, der blev nævnt under de overordnede termer; ressourcestyring og fagligstyring.

### **8.4.1. Faglig styringseffekter**

Inden for sidstnævnte kan man bl.a. vurdere, hvorvidt brugeren er kommet i centrum for indsatsen. Et eksempel herpå er, hvorvidt planerne er et udslag af fælles forståelse mellem bruger og professionelle aktører. Dette er ikke entydigt, fordi brugerne har differentierende funktionsevner. Ikke desto mindre tyder den højere andel af planer for sindslidende på – der netop har et verbalt sprog – at jo stærkere kommunikative ressourcer brugeren har, jo mere inddrages denne i planens indhold. Som det fremgår af nedenstående tabel, er der en svag tendens til, at planer til eksempelvis sindslidende i højere grad end planer til udviklingshæmmede tager udgangspunkt i brugerens behov.

**Tabel 8.3: Planen som udslag af fælles forståelse mellem socialarbejderne og brugerne**

|   | At planen er et udslag af en fælles forståelse mellem socialarbejderne og brugerne |               |       |          | Antal |
|---|--|---------------|-------|----------|-------|
|   | Enig   | Hverken eller | Uenig | Ved ikke |       |
| Total   | 34%  | 22%           | 32%   | 12%      | 352   |
| <b>Hvilken type af nedsat funktionsevne har personen?</b>     |  |               |       |          |       |
| Fysisk funktionsnedsættelse uden nedsat intellektuel funktion | 0%   | 50%           | 50%   | 0%       | 2     |
| Fysisk funktionsnedsættelse med nedsat intellektuel funktion  | 38%  | 18%           | 35%   | 10%      | 40    |
| Udviklingshæmmet  | 36%  | 16%           | 33%   | 16%      | 180   |
| Sindslidende  | 40%  | 25%           | 30%   | 5%       | 73    |
| Andet   | 21%  | 38%           | 33%   | 8%       | 48    |

Brugerinddragelse og gensidig forpligtelse kan læses ud af, i hvor høj grad brugeren også forpligtes for at nå målene. Med det forbehold, at ikke alle brugere kan forpligtes i denne indsats qua deres handicap. Ikke desto mindre viser tabel 8.3, at hvis man tager udgangspunkt i brugerens livsverden, så forpligtes denne også i højere grad til at nå målene. Forpligtelse er i sidste ende en del af myndiggørelsesprocessen i form af gensidighed og samarbejde.

Endvidere er der en klar og tydelig tendens til, hvis udgangspunktet for indsatsen er brugerens livsverden eller brugerens egne mål, så afspejler det sig, i hvor høj grad brugeren har medansvar for gennemførelsen af målene. Hvis brugerens livsverden er udgangspunktet for planen, så vurderes det, at brugerne i 41% af casene har et medansvar. Modsat er det kun 24%, hvis det vurderes at være den professionelle livsverden, der er udgangspunktet. Forskellen er ligeledes markant, hvis der er tale om brugerens egne mål, hvor brugeren i 47% af tilfældene vurderes at have et medansvar. Kun 14% af planerne peger på ansvar for gennemførelsen, hvis der ikke er tale om brugerens mål. Tabellen viser også, at det pædagogiske og plejefaglige personale i høj grad vurderes at have et (med)ansvar for at målene gennemføres.

**Tabel 8.4: Sammenhæng mellem livsverden, retningslinjer og gennemførelse**

|  | Hvem har ansvaret for gennemførelsen af målene? |                           |                      |       | Antal |
|--|---|---------------------------|----------------------|-------|-------|
|  | Det har brugeren                                | Det har de professionelle | Det har de pårørende | Andet |       |
| <b>Total</b>   | 30%   | 85%                       | 1%                   | 14%   | 355   |
| <b>Tager planen mest udgangspunkt i ...?</b>           |   |                           |                      |       |       |
| De professionelle livsverden                           | 24%   | 84%                       | 0%                   | 15%   | 204   |
| Brugernes livsverden                                   | 41%   | 85%                       | 4%                   | 13%   | 135   |
| De pårørende livsverden                                | 0%  | 100%                      | 0%                   | 0%    | 4     |
| Andet  | 0%  | 33%                       | 0%                   | 67%   | 3     |
| <b>Tager planen udgangspunkt i brugerens egne mål?</b> |   |                           |                      |       |       |
| Ja   | 47%   | 89%                       | 4%                   | 8%    | 131   |
| Nej  | 14%   | 82%                       | 0%                   | 18%   | 184   |
| Andet  | 45%   | 76%                       | 0%                   | 21%   | 29    |

Dette tyder således på, at inddragelse af brugeren, såfremt det er muligt, i højere grad forpligter brugeren til at samarbejde og gennemføre indsatsen.

En anden vurdering af effekterne på den faglige styring er, hvorvidt der er tale om en individuelt funderet service. Sammenlignet med en kollektivt funderet service, vurderede vi, hvorvidt planen var med til at målrette servicen for den enkelte bruger i form af en individuelt tilrettelagt indsats. Vores vurdering i tabel 8.5 er, at planen har været medvirkende hertil i næsten halvdelen af de undersøgte tilfælde. Der ser ikke ud til at være substantiel forskel på dette forhold, når brugerens handicap tages i betragtning.

**Tabel 8.5: Planernes effekt på serviceniveauet**

|   | At planen medvirker til, at den enkelte får en bedre service |               |       |          | Antal |
|---|--|---------------|-------|----------|-------|
|   | Enig   | Hverken eller | Uenig | Ved ikke |       |
| <b>Total</b>  | 46%  | 25%           | 17%   | 12%      | 352   |
| <b>Hvilken type af nedsat funktionsevne har personen?</b>     |  |               |       |          |       |
| Fysisk funktionsnedsættelse uden nedsat intellektuel funktion | 50%  | 0%            | 0%    | 50%      | 2     |
| Fysisk funktionsnedsættelse med nedsat intellektuel funktion  | 43%  | 20%           | 23%   | 15%      | 40    |
| Udviklingshæmmet  | 49%  | 18%           | 20%   | 13%      | 180   |
| Sindslidende  | 44%  | 41%           | 4%    | 11%      | 73    |
| Andet   | 42%  | 35%           | 15%   | 8%       | 48    |



### 8.4.2. Ressourcestyringseffekter

Ved at fokusere på planernes indhold i forhold til ressourcestyring er det især væsentligt at fokusere på, hvordan indholdet hænger sammen med formulering af mål, opfølgning, evaluering og koordinering.

**Tabel 8.6: Sammenhæng mellem målenes karakter og opfølgning**

|   | Hvordan vurderer du den måde, hvorpå målene følges op? |   |  |   |       | Antal |
|---|--|---|--|---|-------|-------|
|   | Der er sammenhæng mellem mål og midler                 | Opfølgningen på målene er konkret og klar | Der er ingen sammenhæng mellem mål og midler | Opfølgningen på målene er diffus og uklar | Andet |       |
| <b>Total</b>  | 50%  | 36%                                       | 3%   | 40%                                       | 7%    | 342   |
| <b>Hvordan vil du karakterisere målene?</b>           |  |   |  |   |       |       |
| De har karakter af drømme eller fremtidsønsker        | 69%  | 64%                                       | 5%   | 24%                                       | 5%    | 59    |
| De er konkrete, målrettede og operationaliserbare     | 70%  | 54%                                       | 1%   | 25%                                       | 0%    | 204   |
| De afspejler den pædagogiske indsats                  | 52%  | 28%                                       | 3%   | 46%                                       | 3%    | 196   |
| De beskriver, hvilke ydelser der stilles til rådighed | 36%  | 24%                                       | 2%   | 57%                                       | 5%    | 42    |

Eksempelvis viser tabel 8.6, at der er sammenhæng mellem målenes karakter og opfølgning. Der er en tydelig tendens til, at mål, der er konkrete, målrettede og operationaliserbare eller har karakter af fremtidsønsker eller drømme, generelt er fulgt op på en måde, hvor der er sammenhæng mellem mål og midler. I disse tilfælde er opfølgningen endvidere konkret og klar for mere end halvdelen af planerne. Dette er markant højere end planer, hvor udgangspunktet er den pædagogiske indsats. Med andre ord, jo tydeligere målformulering, jo tydeligere er også opfølgningsproceduren, og derved er planen et stærkere styringsredskab for indsatsen ved hjælp af gennemsigtheden for den faktiske indsats.

**Tabel 8.7: Sammenhæng mellem evaluering og plan**

|   | At planen gør det lettere at evaluere om indsatsen over for personen med nedsat funktionsevne har den ønskede effekt |               |       |          | Antal |
|---|--|---------------|-------|----------|-------|
|   | Enig   | Hverken eller | Uenig | Ved ikke |       |
| Total   | 48%  | 23%           | 23%   | 6%       | 352   |
| <b>Hvilken type af nedsat funktionsevne har personen?</b>     |  |               |       |          |       |
| Fysisk funktionsnedsættelse uden nedsat intellektuel funktion | 100%   | 0%            | 0%    | 0%       | 2     |
| Fysisk funktionsnedsættelse med nedsat intellektuel funktion  | 50%  | 10%           | 35%   | 5%       | 40    |
| Udviklingshæmmet  | 52%  | 19%           | 25%   | 3%       | 180   |
| Sindslidende  | 38%  | 34%           | 18%   | 10%      | 73    |
| Andet   | 44%  | 33%           | 17%   | 6%       | 48    |

Vores vurdering er ydermere, at planerne i halvdelen af tilfældene gør det muligt at evaluere indsatsen. I knap en fjerdedel af tilfældene er dette ikke tilfældet. Med andre ord er planerne potentielt set et styringsredskab for opfølgning og evaluering, men dette afhænger i høj grad af planernes form og indhold, samt i hvor høj grad der er blevet kvalitetssikret. Før planernes effekt som et evalueringsredskab og et styringsredskab er sikret, vil den reelle indsats over for brugeren forblive uigennemsigtig for eksterne aktører. Dette er et problem for fremtidig ressourcestyring og ikke mindst for brugerens retssikkerhed. Tabellen viser også, at der ikke er en sammenhæng mellem brugergruppe og dette forhold, da den formodet intellektuelt stærkeste gruppe; de sindslidende, har færrest "gennemsigtige" planer i evalueringssammenhæng.

Et andet væsentligt element i effektanalysen er at kontrollere, i hvilket omfang der er en sammenhæng mellem planernes indhold og ledelsens visioner omkring planerne. Herunder, hvorvidt planerne afspejler ledelsens visioner om f.eks. brugerinddragelse. Tabel 8.8 viser, at der er en tendens til, at specifikke retningslinjer for §111-planer har en effekt på udgangspunktet for planen. Gennemgangen af de 400 planer viser således, at i 47% af de planer, hvor der har været retningslinjer for, hvordan planerne udformes, tager disse udgangspunkt i brugernes livsverden. Modsat er det kun 15%, hvor der ikke eksisterer retningslinjer, der er vurderet til at tage udgangspunkt i brugernes livsverden.

**Tabel 8.8: Sammenhæng mellem §111-retningslinjer og planernes udgangspunkt**

|  | Tager planen mest udgangspunkt i ...? |                      |                         |       | Antal |
|--|---------------------------------------|----------------------|-------------------------|-------|-------|
|  | De professionelle livsverden          | Brugernes livsverden | De pårørende livsverden | Andet |       |
| Total  | 59%                                   | 39%                  | 1%                      | 1%    | 348   |
| <b>Er der formuleret målsætninger eller retningslinjer for udarbejdelsen af planer efter §111?</b> |                                       |                      |                         |       |       |
| Ja   | 50%                                   | 47%                  | 1%                      | 1%    | 232   |
| Nej  | 85%                                   | 15%                  | 0%                      | 0%    | 20    |
| Ved ikke   | 78%                                   | 21%                  | 1%                      | 0%    | 76    |

Der er ikke en entydig, positiv sammenhæng mellem retningslinjer for §111-planerne, brugerinddragelse og opfølgning på målene. Hvor der ser ud til at være en overordnet sammenhæng mellem §111-retningslinjer og tydelig målopfølgning, når der er rensset for "ved ikke"-planer, så er resultaterne tvetydige, når der fokuseres på brugerinddragelse. Der er dog en tydelig tendens til, at opfølgning er konkret og klar i 45% af tilfældene mod 26%, hvor der ikke er formuleret retningslinjer for brugerinddragelse. Dette kan skyldes dårlig udarbejdelse og kvalitetssikring af planerne. Om end en begrænset andel, så er der en klar tendens til, at manglende retningslinjer også er udslagsgivende i diffus og uklar sammenhæng mellem mål og midler.

**Tabel 8.9: Sammenhæng mellem retningslinjer og opfølgning**

|  | Hvordan vurderer du den måde, hvorpå målene følges op? |   |  |   | Andet | Antal |
|--|--|---|--|---|-------|-------|
|  | Der er sammenhæng mellem mål og midler                 | Opfølgningen på målene er konkret og klar | Der er ingen sammenhæng mellem mål og midler | Opfølgningen på målene er diffus og uklar |       |       |
| Total  | 50%  | 36%                                       | 3%   | 40%                                       | 7%    | 342   |
| <b>Er der formuleret målsætninger eller retningslinjer for udarbejdelsen af planer efter §111?</b> |  |   |  |   |       |       |
| Ja   | 48%  | 41%                                       | 3%   | 40%                                       | 8%    | 235   |
| Nej  | 5%   | 0%  | 0%   | 84%                                       | 26%   | 19    |
| Ved ikke   | 68%  | 32%                                       | 0%   | 27%                                       | 0%    | 71    |
| <b>Er der formuleret målsætninger eller retningslinjer for brugerinddragelse?</b>                  |  |   |  |   |       |       |
| Ja   | 46%  | 45%                                       | 4%   | 38%                                       | 7%    | 160   |
| Nej  | 42%  | 26%                                       | 1%   | 53%                                       | 13%   | 93    |
| Ved ikke   | 67%  | 33%                                       | 0%   | 26%                                       | 0%    | 72    |

Vurderingen af planernes faktiske indhold tegner således et billede af effekterne af §111. Analysen viser, at retningslinjer for §111 og brugerinddragelse har en overord-

net positiv effekt i kraft af, at brugeren inddrages og dennes mål kommer i centrum for indsatsen. Ligeledes er der en positiv sammenhæng mellem retningslinjer og opfølgning og evalueringsprocedurer. Sagt på en anden måde, så har ledelsens prioritering af opgaven en effekt på planernes kvalitet og kvaliteten af den service, som brugeren modtager. Plananalysen viser dog også, at effekterne langt fra peger entydigt i retning af bedre service, øget brugerinddragelse og bedre ressourcestyring. Kvaliteten i retningslinjer, planer og manglende udgangspunkt i brugerens livsverden peger på, at der eksisterer en række barrierer, der skal arbejdes med i såvel amterne som i kommunerne. Opsummerende tyder en analysen af planernes indhold på, at kvaliteten er meget varierende, men at det betaler sig at prioritere arbejdet med §111-planerne.

## **8.5. Barrierer for øget effekt**

Sammenfattende peger effektanalysen på, at der stadig er en række *barrierer* for, at planerne har gennemslagskraft på de tre områder, som PLS RAMBØLL har identificeret: Ressourcestyring, faglig styring og dokumentation. Nedenfor gennemgås de barrierer, som er blevet identificeret gennem undersøgelserne.

### **8.5.1. Barrierer i ressourcestyring**

#### **Planer skal på dagsordenen**

For at forbedre arbejdet med §111-planer er det vigtigt, at planerne kommer på den amtskommunale og kommunale dagsorden. På nuværende tidspunkt er det generelle billede, at arbejdet med §111-planer ikke har været prioriteret højt, hverken i forvaltningerne eller på de forskellige tilbud. Det psykiatriske område er systematisk længe bagud end handicapområdet. Det angives bredt, at man er "ved at komme i gang", men de kommuner, der er længst fremme, har først indledt planudarbejdelsen i 2000. Endvidere viser undersøgelsen, at de mindre kommuner generelt har prioriteret handicapområdet lavt, og implementeringen af §111-planer halter i særdeleshed.

Det er PLS RAMBØLLs vurdering, at kvaliteten af planer har været bedst de steder, hvor ledelsen har haft overordnede visioner med brugen af §111-planer som et centralt redskab i dokumentationen af indsatsen på handicap- og socialpsykiatriområdet. Med andre ord er det et væsentligt fremtidigt ledelsesansvar, at de overordnede retningslinjer for brugen af §111-planer kommer på de kommunale og amtskommunale dagsordener.

## **Koordinering mellem amt og kommune**

Om end ikke specifikt behandlet i dette kapitel, er det væsentligt, at der er en klar ansvarsfordeling mellem amter og kommuner. Det er vigtigt for kvaliteten af planerne og arbejdet med dem, at der er en fælles opfattelse af, hvad en §111-plan er, og hvordan den skal bruges i det daglige arbejde. Der arbejdes ikke efter samme mål, medmindre der er et fælles grundlag. Samtidig bliver serviceniveauet uensartet. Det virker som et paradoks, at en bruger i et amtskommunalt botilbud kan være myndiggjort, men samtidig ikke er omfattet af handlekommunens handicappolitik. Med andre ord er det nødvendigt, at kommuner og amt afstemmer deres politikker og retningslinjer med hensyn til brugerinddragelse og planudformning samt ansvarsfordeling og adgang til §111-planerne og deres opfølgning.

### **8.5.2. Barrierer i faglig styring**

#### **Fælles metoder**

Som påpeget tidligere er der behov for, at socialarbejderne arbejder ud fra fælles retningslinjer og metoder. Der er et behov for erfaringsudveksling på tværs af amter og kommuner og inden for de enkelte amtslige tilbud. Lovens krav om brugerinddragelse accentuerer et behov om udvikling af metoder for brugerinddragelse til den meget heterogene brugergruppe, som omfattes af loven, samt opsamling af eksisterende metoder for brugerinddragelse, så disse kan dissemineres.

Resultaterne af caseundersøgelsen viser, at metodeudvikling kræver betydelige investeringer i form af ressourcer (f.eks. temadage, uddannelse m.m.), og det er langt fra alle bosteder, som har foretaget dette. Udfordringen i fremtiden ligger i, at de gode eksempler skal deles og implementeres i bosteder med brugere med lignende handicap.

### **8.5.3. Barrierer i dokumentation**

#### **Skriftliggørelsen**

Processen med planudarbejdelsen anses som meget ressourcekrævende af såvel forstandere som personale. Derudover har flere af medarbejdergrupperne det svært med skriftlighed i deres arbejde. En del af forklaringen på modviljen mod skriftlighed er manglende adgang til redskaber: Flere af medarbejderne har kun i begrænset omfang adgang til edb, og enkelte er ikke i stand til at bruge teknologien. Det gør processen med at udforme planer mere omstændelig.

En supplerende forklaring på problemerne med skriftlighed er den manglende tradition for skriftliggørelse i f.eks. det socialpsykiatriske og det pædagogiske arbejde. For flere af disse grupper er det en svær omstillingsproces. I et vist omfang er der en sammenhæng mellem uddannelse og alder, da det typisk er de ældre pædagoger og sagsbehandlere, der har svært ved at udforme planerne. Dette viser sig tydeligt i de konkrete planer. Der kan herske betydelige kvalitetsforskelle på planerne på det samme bosted. Erfaringerne viser dog, at investering i personalets kompetenceudvikling betaler sig. Træning i skriftliggørelse, brugerinddragelse og ledelsens kvalitetssikring af planerne er praksisser, der betaler sig i form af kvalitativt bedre planer, hvor brugerens mål samt metoder til at nå disse kommer tydeligere frem.

Flere forstandere og kommunale afdelingsledere har talt om modstand fra dele af personalets side mod udarbejdelsen af planer. Denne manglende lyst kan naturligvis have flere årsager. Herunder en manglende lyst til at skulle dokumentere sit arbejde eller at det tager tid væk fra, hvad der opfattes som "det rigtige arbejde", dvs. tiden med brugerne. Modviljen mod planerne skyldes endelig i nogle tilfælde, at socialarbejderne ikke forstår meningen med de personlige planer, og anser dem for et administrativt dokument påført fra 'oven'. Erfaringerne viser, at ledelsens prioritering af og opbakning til opgaven er central for planernes udformning og kvalitet. Endvidere viser erfaringerne fra evalueringen, at personalet finder arbejdet med planer frugtbart, når det er blevet implementeret.

## **8.6. Sammenfatning**

I kapitler påpegede PLS RAMBØLL, at det er vanskeligt udelukkende at arbejde med kvantitative mål for effekter, da en række af de kvalitative effekter i så fald ville blive ignoreret. Derfor søgte vi at inddrage såvel kvantitative som kvalitative effekter, hvilket overordnet set korresponderer med undersøgelsens design. Ved at identificere effekter inden for tre hovedområder: (i) ressource styring, (ii) faglig styring og (iii) dokumentation. Samtidig er det vigtigt at understrege, at identifikation af effekter ikke er et udtryk for, at disse positive effekter er generelt udbredte. Snarere er de udtryk for de akkumulerede effekter ved "best practice"-eksempler. Indholdsanalysen peger på, at effekterne træder klarest frem, når der i indsatsen arbejdes med retningslinjer for såvel planudarbejdelsen som brugerinddragelse og derved at placere brugeren i centrum for indsatsen. Med andre ord; prioritering af opgaven og visioner for implementering betaler sig for kvaliteten af planerne.

En række barrierer for implementeringen af §111-planerne har vist sig inden for de tre forskellige effektområder, herunder prioritering af opgaven. Som sagt viser det sig, at en ledelsesmæssig prioritering af og visioner med implementeringen af §111-planer hænger sammen med kvaliteten af den endelige plan. Det har vist sig, at planerne endnu ikke er kommet på dagsordenen i en række amter, kommuner og bosteder med ansvar for implementeringen. Endvidere viser plananalysen, at koordineringen mellem amt og kommune såvel generelt som for den enkelte bruger ikke fungerer optimalt, herunder mangler retningslinjer for brugen af §111-planer, som amt og kommune er enige om.

I implementeringsprocessen har det vist sig, at der er et behov for metodeudvikling for at imødekomme en øget brugerinddragelse for de svageste brugere. PLS RAMBØLLs vurdering er, at en række metodiske tiltag er foretaget lokalt, men mangler disseminering til andre interessenter, der arbejder med samme eller beslægtede brugergrupper. Sluttelig vurderer PLS RAMBØLL, at kvaliteten af socialarbejdernes skriftlige produkter generelt er mangelfuld. Dette peger i to retninger. *For det første* en kvalitetssikring af de enkelte planer fra ledelsens side og *for det andet* et behov for uddannelse i skriftlig dokumentation af arbejdet.

## 9. Perspektivering

Som tidligere nævnt er et af de centrale formål med §111-planerne at sikre en sammenhængende og koordineret indsats i forhold til den enkelte bruger. Dette formål får en endnu mere fremtrædende placering med indførelsen af grundtakstmodellen pr. 1. januar 2002. Grundtakstmodellen bygger på, at amter og kommuner som udgangspunkt afholder egne udgifter 100 pct. Baggrunden for at indføre en grundtakstmodel er et ønske om fra regeringens side at skabe sammenhæng mellem beslutningsansvar og økonomi (i modsætning til den nuværende finansiering, hvor udgifterne deles, uanset hvem der har sat tilbuddet i værk). Hensigten er endvidere at skabe en klarere opgave- og ansvarsfordeling mellem kommuner og amter, idet amterne vil få entydigt ansvar for specialtilbud, mens kommunen har ansvaret for mindre indgribende tilbud. Dog kan en kommune vælge selv at oprette specialtilbud. Som en sidste ting kan det nævnes, at målgruppen for §111-planer med grundtakstmodellen udvides, således at alle brugere inden for området 'Voksne med handicap' skal tilbydes en plan.

Den nye ansvarsfordeling mellem amt og kommune vil sandsynligvis medføre, at kommuner såvel som amter i højere grad vil føle behov for en hyppig vurdering af tilbuddenes resultater og virkninger for brugerne og vil således øge fokus på kvaliteten i tilbuddene. §111-planerne kan derfor få en væsentlig rolle i forhold til at sikre gennemsigtigheden i indsatsen og til at sikre, at indsatsen giver resultater. Derfor er der fra regeringens side også afsat puljemidler for at styrke kvaliteten af arbejdet med individuelle planer efter Servicelovens §111. Det er med dette overordnede perspektiv, at vi i det følgende vil trække nogle af evalueringens iagttagelser op som baggrund for en diskussion af planernes rolle i den fremtidige socialpolitik og i det sociale arbejde.

PLS RAMBØLL vil således pege på ti områder, hvor vi ser et fremtidigt udviklingsbehov. Disse to udviklingsområder stiller forskellige udfordringer for Socialministeriet, amterne og kommunerne, men vi har valgt at se udfordringerne under ét, fordi vores vurdering er, at de ti udviklingsområder indeholder udfordringer på nationalt, regionalt og lokalt niveau.

### 1. Uklar lovtekst eller systemets fejlfortolkninger?

Der hersker en vis usikkerhed i såvel kommuner som amter om, hvad en §111-plan er, og hvilket formål og funktion den har, hvilken målgruppe den sigter efter, samt hvad indholdet skal være, og i hvilket omfang planerne kan benyttes som et koordineringsredskab mellem professionelle aktører og bruger. Det kan diskuteres, hvorvidt der er behov for præciseringer eller yderligere vejledninger, men der



er under alle omstændigheder et behov for at tydeliggøre og formidle *formålet* med §111-planer, samt at loven også omfatter hjemmeboende brugere som eksempelvis fysisk handicappede. Dette skal ikke alene signaleres til de medarbejdere, der skal udforme planerne, men også til politikere og kommunale/amtskommunale ledere. Specielt er der behov for at formidle viden om den rolle, brugerne er tiltænkt i arbejdet med planerne og planernes placering i forhold til den samlede indsats. En udvidelse af §111-planens målgruppe ses som en kærkommen ændring for at skubbe til arbejdet med planerne.

## **2. Planer skal på dagsordenen**

For at forbedre arbejdet med §111-planer er det vigtigt, at planerne kommer på de amtskommunale og kommunale dagsordener. På nuværende tidspunkt er det generelle billede, at arbejdet med §111-planer ikke har været prioriteret højt, hverken fra politisk hold, i forvaltningerne eller på de forskellige botilbud. Det angives bredt, at man er "ved at komme i gang", men de kommuner, der er længst fremme, har først indledt planudarbejdelsen i 2000. Med andre ord peger evalueringen på, at planerne delvist er implementeret i amterne og langt fra er implementeret i kommunerne på landsbasis. For at disse forhold kan ændres, kræver det, 3½ år efter lovens vedtagelse, at arbejdet med planerne kommer i fokus fra politisk hold og på ledelsesniveauet.

Det er både en opgave for Socialministeriet, amterne og kommunerne at sætte fokus på planerne. Denne skærpelse af fokus kunne ske gennem KL eller Amtsrådsforeningen. Samtidig med at formidlingsaktiviteter i forlængelse af indeværende evaluering er en måde, hvorpå der kan skubbes til arbejdet med planerne.

## **3. Ledelsen skal på banen**

Det er alfa og omega, at ledelsen i kommunerne og amtskommunerne begynder at prioritere arbejdet med §111-planer, såfremt disse skal udarbejdes – og på et tilfredsstillende kvalitativt niveau. Der kan skubbes på fra medarbejdernes side, men ledelsen skal være parat til at afse de nødvendige tidsmæssige og økonomiske ressourcer og prioritere arbejdet med §111-planer. Dette er ikke mindst en udfordring til ledelsen om, at planerne skal udformes efter retningslinjer, der er etableret i et helheds- og kvalitetsorienteret perspektiv, hvor mål, metoder, indsats og opfølgning er tydelige for såvel bruger som professionelle. Det skal her overvejes, hvilke positive eller negative foranstaltninger der kan give kommunale og amtskommunale politikere og forvaltning et incitament til at sikre implementeringen af planerne.

Efteruddannelse af lederne, eksempelvis gennem kurser, temadage eller konferencer, er naturligvis en måde, hvorpå ledelsen fra de amtslige bo- og aktivitetstilbud, kommunerne og de kommunale bo- og aktivitetstilbud kan komme på banen. Det er primært amternes og kommunernes opgave at stå for denne indsats.

#### 4. Højere grad af systematik

Det konkrete arbejde med at beslutte, hvorledes planerne skal udformes, foregår i de fleste tilfælde decentralt på bostederne eller botilbuddene. Det er imidlertid problematisk for kvaliteten, at to brugere i samme amt eller kommune med ens funktionsniveau tilbydes en væsentlig forskellig service med hensyn til brugerinddragelse, gennemsigtighed af de tilbudte ydelser og opfølgning på indsatsen. Der synes således at være et behov for retningslinjer for såvel planudarbejdelsen, indhold og opfølgning. Spillerummet er for nærværende – specielt i kommunerne og i mindre grad i botilbuddene – så stort, at tilfældighed og (sagsbehandlerens) personlige præferencer kan få for stor vægt.

Der synes at være et behov for, at amterne og kommunerne udveksler erfaringer på tværs for at kunne lære af hinanden i forhold til at arbejde mere systematisk med §111-planerne. En mulighed i denne erfaringsudveksling på tværs kunne, udover håndbøger el. pjecer, være udviklingen af et internetbaseret værktøj, der formidlede gode metoder, eksempler på målsætninger, retningslinjer eller skabeloner til §111-planer.

#### 5. Indholdsforskelle

De mange forskellige fortolkninger og skabeloner for §111-planer er et problem, hvis man vil sikre *ensartet kvalitet* i indsatsen, og det kan være et problem, hvis en bruger flytter fra en boform til en anden. Brugerens §111-plan vil oftest skulle reformuleres på det nye bosted, fordi man her har en anden fortolkning af loven. Endvidere er der behov for at arbejde med at sikre, at planerne *faktisk* afspejler arbejdet med brugeren og brugerens mål, og dermed medvirker til at sikre brugerens magt over sit eget liv.

Der synes at være et behov for, at amterne og kommunerne i højere grad end nu arbejder med retningslinjer og skabeloner, der kan understøtte medarbejdernes arbejde med §111-planerne.

## 6. Skriftlighed

Processen med planudarbejdelsen anses af en stor del af sagsbehandlere og personalet på bo- og aktivitetstilbud som meget ressourcekrævende. Derudover giver flere af medarbejdergrupperne udtryk for, at de har det svært med skriftlighed i deres arbejde. Interview i bostederne indikerer, at det primært er medarbejdere med mange års erfaring på området, der har svært ved at udforme planerne. Dette er både et problem for personale med såvel pædagogisk som plejefaglig baggrund.

Dette er blot et eksempel på, hvorfor der kan være meget stor forskel på omfang og præcision i beskrivelser inden for et enkelt bosted. En anden forklaring er, at der blandt medarbejderne på flere bosteder eksisterer en modvilje mod en skriftlig dokumentation af arbejdet med brugerne. En tredje barriere er af mere teknisk karakter. Flere medarbejdere har kun i begrænset omfang adgang til edb, og enkelte er ikke i stand til at bruge teknologien. Det gør processen med at udforme planen mere omstændelig, hvis frontmedarbejderen først skal udarbejde en håndskreven kladder, som dernæst skal skrives ind af en sekretær.

Det er således en væsentlig udfordring at motivere personalet positivt for at øge graden af skriftlighed i arbejdet, blandt andet ved at give dem relevante redskaber, men også ved at øge forståelsen for det udbytte, de kan have af skriftlighed i det daglige arbejde. Evalueringen peger da også på, at ledelsens prioritering af og opbakning til opgaven er central for planernes udformning og kvalitet.

## 7. Metodeudvikling

Evalueringen peger på store forskelle i praksis mellem aktørernes brug af §111-planerne. Hvor der er store forskelle, er der også et læringspotentiale, idet der skabes et rigt og varieret erfaringsgrundlag. Imidlertid skabes der samtidig behov for, at erfaringerne deles og videregives med henblik på, at (såvel god som dårlig) praksis ikke blot cementeres som lokale fænomener. Nu, hvor de første erfaringer er indvundet, er tiden ved at være inde til en styret og intensiveret erfaringsudveksling på tværs af amter og kommuner og mellem bo- og aktivitetstilbud, specielt med henblik på at udvikle metoder til at sikre, at brugerens behov danner udgangspunkt for planen og dermed for indsatsen. Ikke mindst kan det være relevant at formidle metoder og arbejdsgange for de svageste brugere. PLS RAMBØLL foreslår, at denne formidling kan ske vha. en målrettet dissemineringsstrategi, baseret på eksempelvis internetbaseret erfaringsudveksling og tematiske netværk.

Det er imidlertid vigtigt at tænke metodeudviklingen fra et nationalt til et lokalt niveau. Der er således både behov for generelle metodeudviklingstiltag og for konkrete metodeudviklingstiltag i kommunen eller på de enkelte bo- og aktivitetstilbud.

## **8. Efteruddannelse**

Evalueringen viser, at der generelt ikke gøres en systematisk indsats for at efteruddanne medarbejderne til at arbejde med planerne. Det er værd at nævne, at denne efteruddannelse bør have flere forskellige målgrupper: ledere, sagsbehandlere og frontmedarbejdere kan alle have fordel af en dybere indsigt i formål, indhold og målgruppe for §111-planer. I lyset af medarbejdernes usikkerhed over for planernes formål og brugen af dem, kan der peges på, at der eksisterer et betydeligt behov for målrettet efteruddannelse specifikt i forhold til §111-planer, eksempelvis i form af seminarer, workshops og/eller skriftligt materiale. Og – på længere sigt – for uddannelse og træning i at arbejde med individuelle planer, der forener en differentieret metodisk indsats, brugerinddragelse og skriftlighed i arbejdet, integreres i uddannelserne for socialrådgivere, socialformidlere og pædagoger.

## **9. Koordinering mellem amt og kommune**

Evalueringen peger på, at mange kommuner ved visitering af brugere til amtslige tilbud helt fralægger sig ansvaret for disse brugeres planer. Resultatet kan let blive, at f.eks. tildeling af hjælpemidler og støtte ud over bostedet ikke tænkes ind i en plan for den samlede indsats. Der er endda fundet tilfælde, hvor kommunen er nægtet indsigt i brugerens plan med henvisning til, at der var tale om et individuelt, *fortroligt* dokument. Denne type af problemer vil sandsynligvis blive accentueret, når grundtakstmodellen indføres. Der synes derfor at være behov for, at amt og kommuner aftaler fælles spilleregler for brug og koordinering af planer. Med andre ord, er der et behov for, at §111-planerne bliver synlige som et styringsredskab i samarbejdet mellem amt, kommune og bruger.

Det kan overvejes, om der skal udvikles en art dokumentationsmodeller, som fastlægger, hvad der konkret skal ske i samarbejdet mellem amt og kommune.

## **10. Fælles forståelse mellem amt og kommune**

I forlængelse af at individuelle planer får en central placering i den nye finansieringsmodel, vurderer vi, at der er behov for, at amter og kommuner finder frem til en fælles forståelse af formålene med og brugen af §111-planerne som udgangspunkt for koordineringen. Således er det vigtigt, at der er enighed om planens status, om hvilke formelle krav planen skal opfylde, hvem der skal have adgang til planen, og hvordan man vil sikre koordinering mellem eventuelle delplaner.

Det er både en opgave for Socialministeriet såvel som amterne (eksempelvis amtsrådsforeningen) og kommunerne (KL).

## 10. Data og metoder

Evalueringen er blevet gennemført ud fra såvel kvalitative som kvantitative metoder for at sikre en fyldestgørende indsigt i processerne og problemstillingerne omkring udarbejdelsen og brugen af §111-planer.

Den kvantitative dataindsamling bestod af 5 spørgeskemaundersøgelser blandt en bred skare af aktører med relation til §111-planer. Som supplement til spørgeskemaundersøgelserne gennemførte PLS RAMBØLL Management en omfattende kvalitativ dataindsamling i form af en lang række interview med bl.a. afdelingsledere, sagsbehandlere, brugere, pårørende, kontaktpædagoger m.fl. De personlige interview blev primært gennemført i forbindelse med den dybtgående analyse af 60 planer.

I dette kapitel vil vi se lidt nærmere på den anvendte metode i evalueringen samt på svarprocenterne i forbindelse med de enkelte delanalyser.

### 10.1. Spørgeskemaundersøgelser

#### **Afdelingsledere i amter og kommuner samt øvrige kontaktpersoner i amter med ansvar for §111-indsatsen**

Spørgeskemaundersøgelsen blandt afdelingsledere blev gennemført i samtlige landets kommuner og amter for at sikre en tilstrækkelig bredde i undersøgelsen.

Undersøgelsen blev foretaget som en kombineret internetbaseret og telefoninterviewundersøgelse, hvor målgruppen var afdelingsledere med ansvar for §111-indsatsen i kommuner og amter. Der blev udarbejdet to varianter af spørgeskemaet, som afspejlede opgavefordelingen mellem amt og kommune.

Afdelingslederne fik indledningsvis tilsendt et varslingsbrev, som beskrev evalueringen og delundersøgelsen, gjorde rede for temaerne i spørgeskemaerne samt præsenterede muligheden for at vælge enten at besvare spørgsmålene via Internet eller at blive ringet op af en interviewer. Respondenterne har således frit kunnet vælge at besvare via Internet eller at blive ringet op af en interviewer.

175 kommuner og 50 personer fra landets amter besvarede spørgeskemaerne. Det giver en svarprocent på 64% for kommuner og på 54% for amter, men alle amter er blevet spurgt, der var blot identificeret flere personer. En stor del af frafaldet blandt

kommunerne kan forklares med, at det ikke lykkedes PLS RAMBØLL Management at opnå kontakt med den ansvarlige for §111-planerne, som i de små kommuner ofte kun består af en enkelt person.

Sammensætningen af frafaldet er blevet analyseret. Denne analyse viser, at frafaldet er jævnt geografisk fordelt, men at der er en svag tendens til, at kommuner med under 10.000 indbyggere i højere grad end landets øvrige kommuner er frafaldet/ikke har svaret på undersøgelsen, hvilket kan skyldes, at disse kommuner ikke i så høj grad som større kommuner arbejder med §111-planer.

### **Forstandere/personale på bosteder**

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen blandt forstanderne deltog såvel forstandere på kommunale som amtslige botilbud og aktivitetscentre. Det gav en bruttoliste på 538 personer. Også forstanderne havde mulighed for at besvare spørgeskemaet ad to veje, på Internettet eller via telefoninterview, for at sikre mindst mulig gene og størst mulig frihed til besvarelestidspunkt. 290 forstandere på de kommunale og amtslige botilbud valgte at deltage i undersøgelsen, hvilket giver en svarprocent på 54% i forhold til den identificerede bruttoliste.

### **Personale og sagsbehandlere**

Spørgeskemaundersøgelsen med sagsbehandlere og personale fra bo- og aktivitets-tilbud er blevet gennemført med sagsbehandlere/personale i samtlige landets kommuner og amter. 1000 blev indledningsvis kontaktet og 521 valgte at deltage i undersøgelsen, svarende til en svarprocent på 52%. Spørgeskemaundersøgelsen til sagsbehandlere og personale fokuserede på emner som forvaltningspraksis, samspil mellem forskellige myndigheder og forvaltningsniveauer, borgerinddragelse, problemstillinger i arbejdet mv. Også for denne gruppe blev der anvendt en kombineret metode med telefoninterview og internetbaseret svarmuligheder. Frafaldet blandt sagsbehandlere skyldes bl.a., at denne faggruppe arbejder meget "ude af huset" og dermed er vanskelige at komme i kontakt med. Kun få ønskede ikke at deltage i undersøgelsen.

### **Brugere med nedsat funktionsevne**

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de 1.000 personer med nedsat funktionsevne satte fokus på brugernes vurdering af den service, de har mødt i amter og kommuner, den oplevede brugerinddragelse, opnåede resultater og effekter mv.

I brugerundersøgelsen blev der taget højde for, at nogle brugere kun har begrænset mulighed for at besvare spørgeskemaundersøgelsen. Derfor valgte PLS RAMBØLL Management at anvende en *total-kombinerende metode* til denne opgave. Det vil sige, at brugerne

- fik tilsendt et trykt spørgeskema
- blev i samme brev oplyst om muligheden for at besvare via Internettet;
- og endelig blev de i følgebrevet informeret om, at de ville blive ringet op af en af vores telefoninterviewere, såfremt spørgeskemaet ikke blev besvaret, postalt eller via internetløsningen, inden for to uger.

Vi valgte at lade personalet på bo- og aktivitetstilbuddene fordele skemaerne til brugerne og eventuelt hjælpe med besvarelsen, hvis det var for vanskeligt for brugeren. Alle 1000 brugere og deres bo- eller aktivitetstilbud er blevet kontaktet i flere omgang for at svare på undersøgelsen. Vi fik tilbagemeldinger vedrørende 730 af disse brugere. Den reelle svarprocent har imidlertid været på 27%. De hyppigste frafaldsårsager omfatter:

- Den typiske begrundelse har været, at brugerne er for svage
- Skemaerne er for omfattende er en anden begrundelse
- Udarbejder ikke §111-planer
- Vi har ikke tid
- Ønskede ikke at medvirke
- Sygdom eller ferie
- Lederskifte
- Er lige startet op med §111-planer og kan derfor ikke svare.

Den helt overvejende begrundelse er som sagt, at brugerne er for svage. Omkring 300 af skemaerne er sendt tilbage med denne begrundelse.

## 10.2. Caseundersøgelse

Den kvantitative spørgeskemaundersøgelse blev suppleret med en omfattende kvalitativ caseundersøgelse. Caseanalysen blev gennemført i 4 udvalgte amter, herunder 3 kommuner og 5 bosteder i hvert af disse amter. Caseamterne blev udvalgt ud fra ønsket om geografisk spredning og kommunerne på baggrund af ønsket om repræsentation af såvel amtsbyer, købstæder og landkommuner. Udvælgelsen af amter og kommuner blev drøftet med evalueringens følgegruppe, mens de amtslige bosteder blev udvalgt i samarbejdet med afdelingsledere i caseamterne, efter kriterier om at



bostederne, så vidt muligt, skulle være repræsentative i forhold til forskellige typer handicap, herunder sindslidende.

### **Analyse af 400 planer**

*Personlige interview med afdelingsledere i amter og kommuner samt forstandere på bosteder.*

PLS RAMBØLL Management gennemførte indledningsvis ca. 30 interview med forstandere, sagsbehandlere og andre nøglepersoner på de udvalgte bosteder og kommuner. Disse interview blev afholdt med henblik på at få et indblik i bostedets /kommunens brug af §111-planer *generelt*, samt hvilke (hvis nogen) retningslinjer der eksisterer for udarbejdelsen af planerne.

### **Gennemgang af 400 planer**

På baggrund af en standardiseret analyseramme gennemgik PLS RAMBØLL Management dernæst knap 400 §111-planer, ca. 15 i hver af de udvalgte amtslige bosteder og casekommuner. I praksis har PLS RAMBØLL også gennemlæst andre relevante dokumenter i relation til §111-planer. Det drejer sig eksempelvis om §110-skemaerne eller pædagogiske behandlingsplaner.

I alt blev 372 planer gennemlæst og analyseret. Afvigelsen mellem de planlagte 400 plananalyser og de 372 gennemførte er et resultat af praktiske omstændigheder, herunder at der ofte var færre planer tilgængelige end oplyst. Andre gange levede planerne ikke op til kriterier for at blive karakteriseret som en §111-plan.

### **Dybdeanalyse af 60 planer**

Udvælgelsen/identificeringen af personer til dybdeanalysen skete i samarbejde med de amtskommunale bosteder og casekommunerne, som ligeledes sørgede for skriftligt samtykke fra bruger eller værge. I tabel 10.1 fremgår det for hver af de 60 planer det antal interview, der er blevet afholdt *specifikt* med henblik på den enkelte plan.

Antallet af interview i forbindelse med hver enkelt plan er fremkommet i samarbejde med bostedet/kommunen, der har hjulpet med at identificere de centrale aktører i forbindelse med den pågældende brugers plan. De interviewede stammer fra nedenstående grupper:

- *Brugeren selv*, hvis denne har verbalt sprog
- *Pårørende*, hvis disse spiller en aktiv rolle i brugers tilværelse
- Kommunal sagsbehandler

- *Personale på bosted*, eksempelvis kontaktpædagog, bostøtteperson, hjemmevejleder m.fl.
- *Personale fra dagtilbud*, eksempelvis beskyttet værksted, værested eller andet dagtilbud.

I henhold til loven om personlige oplysninger har PLS RAMBØLL Management holdt identiteten af de interviewede personer fortrolig.

**Tabel 10.1: Oversigt over personinterview<sup>25</sup>**

| Amt               | Plan nr. | Bosted                         | Type af handicap                        | Antal interview omkring plan |
|-------------------|----------|--------------------------------|---|------------------------------|
| Århus Amt         | 1        | Nygårdsvej                     | Multihandicappet, udviklingshæmmet      | 2                            |
|                   | 2        | Nygårdsvej                     | Multihandicappet, udviklingshæmmet      | 2                            |
|                   | 3        | Høvejen, Randers               | Udviklingshæmmet                        | 2                            |
|                   | 4        | Høvejen, Randers               | Udviklingshæmmet                        | 1                            |
|                   | 5        | Lundevej, Odder                | Tidligt hjerneskadet                    | 3                            |
|                   | 6        | Hindhøjen                      | Udviklingshæmmet                        | 3                            |
|                   | 7        | Rosenhuset, Odder              | Sindslidende                            | 2                            |
|                   | 8        | Hindhøjen                      | Udviklingshæmmet                        | 2                            |
|                   | 9        | Hindhøjen                      | Svagtseende og lettere udviklingshæmmet | 3                            |
|                   | 10       | Hadsten Bo og Aktivitetscenter | Udviklingshæmmet, døv                   | 2                            |
|                   | 11       | Århus Kommune                  | Udviklingshæmmet/sindslidende           | 3                            |
|                   | 12       | Hadsten Bo og aktivitetscenter | Udviklingshæmmet                        | 2/3                          |
|                   | 13       | Katrinebjergcentret            | Sindslidende                            | 3                            |
|                   | 14       | Katrinebjergcentret            | Sindslidende                            | 2                            |
| Vestsjællands Amt | 1        | Egernbo                        | Døvblind                                | 1                            |
|                   | 2        | Egernbo                        | Døvblind                                | 1                            |
|                   | 3        | Viften                         | Udviklingshæmmet                        | 1                            |
|                   | 4        | Viften                         | Udviklingshæmmet                        | 1                            |
|                   | 5        | Halsebyvænget                  | Udviklingshæmmet                        | 2                            |
|                   | 6        | Halsebyvænget                  | Udviklingshæmmet                        | 2                            |
|                   | 7        | Skovstjernen                   | Sindslidende                            | 2                            |
|                   | 8        | Skovstjernen                   | Sindslidende                            | 2                            |
|                   | 9        | Egen bolig                     | Sindslidende og fysisk handicappet      | 4                            |

<sup>25</sup> Kategorien udviklingshæmmet er meget bred og dækker over forskellige funktionsniveauer. Nogle af brugerne vil have et intellektuelt niveau svarende til en 4-åriges, mens andre vil kunne fungere selvstændigt i samfundet, men med forskellige former for støtte. Bag betegnelsen udviklingshæmmet kan der skjule sig flere medicinske diagnoser.

| Amt                       | Plan nr. | Bosted                     | Type af handicap                       | Antal interview omkring plan |
|---------------------------|----------|----------------------------|--|------------------------------|
|                           | 10       | Østerskov (i Jylland)      | Fysisk handicappet og udviklingshæmmet | 2                            |
|                           | 11       | Egen bolig                 | Udviklingshæmmet                       | 3                            |
|                           | 12       | Danhøj                     | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 13       | Danhøj                     | Udviklingshæmmet                       | 4                            |
|                           | 14       | Sorø                       | Kørestolsbruger, svagtbegavet          | 3                            |
|                           | 15       | Sorø                       | Blind                                  | 2                            |
| <b>Sønderjyllands Amt</b> | 1        | Bjerggade                  | Sindslidende og kørestol               | 5                            |
|                           | 2        | Løgumgård                  | Udviklingshæmmet                       | 3                            |
|                           | 3        | Løgumgård                  | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 4        | Bosager                    | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 5        | Bosager                    | Udviklingshæmmet                       | 3                            |
|                           | 6        | Flintholm                  | Udviklingshæmmet                       | 1                            |
|                           | 7        | Flintholm                  | Udviklingshæmmet                       | 1                            |
|                           | 8        | Egen bolig                 | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 9        | Bofællesskabet Centrum     | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 10       | Fuglemajgård               | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 11       | Grønnebæk                  | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 12       | Højvang                    | Sindslidende                           | 2                            |
|                           | 13       | Damgade                    | Sindslidende                           | 3                            |
|                           | 14       | Tønder Kommune             | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 15       | Tønder Kommune             | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
| <b>Storstrøms Amt</b>     | 1        | Bo- og Naboskab Skibinge   | Udviklingshæmmet                       | 3                            |
|                           | 2        | Tommerupvej                | Kørestolsbruger                        | 2                            |
|                           | 3        | Helgesvej                  | Kørestolsbruger, sindslidende          | 1                            |
|                           | 4        | Viften, Nykøbing F Kommune | Sindslidende                           | 2                            |
|                           | 5        | Bo og naboskab Nørregade   | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 6        | Bo og naboskab Vordingborg |  | 1                            |
|                           | 7        | Maribo                     | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 8        | Amtsligt botilbud          | Udviklingshæmmet                       | 3                            |
|                           | 9        | Rødbyhavn                  | Udviklingshæmmet                       | 3                            |
|                           | 10       | Rødbyhavn                  | Udviklingshæmmet                       | 3                            |
|                           | 11       | Præstø                     | Ordblind                               | 2                            |
|                           | 12       | Vordingborg                | Udviklingshæmmet                       | 2                            |
|                           | 13       | Vordingborg                | Udviklingshæmmet                       | 2                            |

### **10.3. Workshop**

Da evalueringen nærmede sig sin afslutning i august 2001 og de foreløbige resultater forelå, blev der afholdt en workshop hos PLS RAMBØLL Management. Deltagere i workshoppen var PLS RAMBØLLs centrale analyseteam samt de eksterne eksperter; Frank Ebsen (Center for forskning i socialt arbejde) og Inge Storgaard Bonfils (Center for ligebehandling af handicappede). På mødet blev evalueringens resultater diskuteret og kommenteret af de eksterne eksperter.

### **10.4. Fokusgrupper**

Der er blevet afholdt to fokusgruppemøder i hvert af de 4 caseamter i henholdsvis april/maj og september 2001.

Til de fire fokusgrupper blev indbudt afdelingsledere fra amterne, forstandere og pædagoger fra bosteder samt sagsbehandlere og ledere fra kommuner. Deltagerne fra kommunerne til fokusgruppemøderne i april/maj kom fra en række forskellige kommuner, ud over de kommuner der deltog som cases i evalueringen. Til fokusgruppemøderne i september blev de mest centrale handicaporganisationer i Danmark inviteret. En bred vifte af organisationer var til stede på møderne, således at såvel fysisk handicappede, psykisk udviklingshæmmede og sindslidendes brugerorganisationer var repræsenterede.

På fokusgruppemøderne i foråret blev en lang række forskellige problemstillinger med relation til §111-planerne drøftet. På møderne i september blev evalueringens centrale konklusioner diskuteret med deltagerne i evalueringen samt med de fremmødte handicaporganisationer.

## Litteratur og dokumenter til evaluering af udarbejdelse og brug af planer efter servicelovens §111 på området 'Voksne med handicap'

### Handicappolitik i et teoretisk perspektiv.

|                                   |   |                                       |  |
|-----------------------------------|---|---------------------------------------|--|
| Holm & Perlt                      | Handicappolitik   | Viborg 1996                           | En antologi med bidrag fra visionære personer, der sætter fokus på temaer som: social integration, medbestemmelse eller selvbestemmelse, kommunikation som relation, livskvalitet og den professionelle rolle.   |
| Bente Bastrup                     | CAN-metoden. Redskaber til din "værktøjskasse"  | 1999                                  | Hæfte, der gennemgår CAN-metoden, dens anvendelighed samt eksempler på praktisk anvendelse.  |
| Robert F. Drake                   | Understanding Disability Policies   | London 1999                           | Bogen giver en overordnet introduktion til handicapbegrebet og handicappolitik i et internationalt perspektiv. Den diskuterer handicappolitik i et teoretisk perspektiv i forhold til socio-økonomiske strukturer og relaterer teorien til den praktiske udformning af handicappolitik i bl.a. England og Sverige. |
| The British journal of psychiatry | The Camberwell Assessment of Need: The validity and reliability of an instrument to assess the needs of people with severe Mental Illness | Year: 1995<br>Vol: 167<br>PP: 589-595 | Beskrivelse og evaluering af CAN-metoden til interview etc. med svært psykisk syge.  |
| Tine Ussing Bømler                | De normales samfund   | Ålborg 1994                           | Diskuterer forholdet mellem normalitet og integration generelt i relation til socialt udstødte (deriblandt handicappede). Denne diskussion sættes i relation til markarbejder adfærd i det offentlige system med henblik på udvikle en differentieret forståelse af marginaliserede grupper.                       |

### Handicappede, civilsamfundet og den offentlige sektor.

|   |   |                |   |
|---|---|----------------|---|
| Amtsrådsforeningen                        | Amternes varetagelse af den amtskommunale specialrådgivning på handicapområdet. | Kbh. 1997      | Rapport fra ARF' arbejdsgruppe om den fremtidige organisation og varetagelse af den amtskommunale specialrådgivning på handicapområdet.   |
| Birger Perlt (red.)                       | Udviklingshæmmede med sindslidelse – en tværfaglig udfordring                   | Kbh. 1999      | En undervisningsbog om problemstillingerne omkring udviklingshæmmede med psykiske lidelser. Indeholder bidrag fra behandlere, forskere etc. om behandlingsformer og -tilbud, den kommunale indsats, tværsektorielt samarbejde o.l.  |
| Center for ligebehandling af handicappede | Ret til hjælp – for alle  | Kbh. 2000      | En pjece om handicapkompenserende ydelser i de sociale love. Bl.a. serviceydelser til voksne, transport, botilbud, forsørgelse.   |
| Erik Adolph o.a.                          | Socialt arbejde med sindslidende  | Århus 1996     | Giver en række praktiske anvisninger på tilrettelæggelsen af det sociale arbejde. Introducerer til aktørerne på det sociale område (heriblandt kommuner og amter) og leverer definitioner af begreber som: brugerindflydelse, helhedssyn og social integration. Har sidst i bogen henvisninger til love og relevant litteratur. |
| Formidlingscenter Stor-københavn          | Socialministeriets Botilbudspulje for sindslidende 1997-99                      | København 2000 | Evaluering af forskellige former for botilbud. En del statistiske oplysninger indsamlet fra 40 støtcentre bl.a. omkring brugerindflydelse, brugerprofiler etc.  |

|  |  |                  |   |
|--|--|------------------|---|
| Formidlingscenter Øst                        | Omvendt integration. Essay- & eksempelsamling        | Ringsted 1999    | Diskuterer betingelserne for social integration og inklusion af handicappede i samfundet. Indeholder 6 essays omkring den historiske udvikling, organiseringen og tilrettelæggelsen af indsatsen overfor voksne udviklingshæmmede. Indeholder endvidere 10 eksempler fra praksisfeltet fra forskellige amters institutioner.                              |
| Hanne Kathrine Krogstrup & Else Stenbak      | Socialpsykiatri mellem system og bruger              | Kbh. 1994        | Status over Projekt Socialpsykiatri 15-M, hvis formål var at udvikle modeller for bo- beskæftigelses- og fritidstilbud for sindslidende. Afdækning af sindslidendes ønsker og krav. Hovedresultat: Sindslidende foretrækker tilbud, hvor de accepteres på egne betingelser og deltager i beslutningsprocessen og praktisk arbejde.                        |
| Hanne Krogstrup                              | Det Handicappede Samfund                             | Århus 1999       | Sætter fokus på forholdet mellem handicappede, det omgivende samfund og den offentlige sektor ud fra deisen; at handicap ikke er en mangel ved den enkelte, men ved det omkringliggende samfund. Giver en god introduktion til medborgerskabsbegrebet i forhold til det offentlige system.  |
| Juul, Troest og Anker                        | Kommunerne og de sindslidende                        | Kbh. 1994        | En undersøgelse af kommunernes sociale indsats over for sindslidende og indsatsens evne til at modsvare brugernes behov. Undersøgelsen giver indblik i nogle af de centrale brudflader mellem kommunerne og de handicappede.  |
| Karin Eckersberg                             | Bryd Barrieren                                       | Fredensborg 1999 | Omhandler, hvordan sagsbehandlere og brugere sammen kan nedbryde de barrierer, der er på arbejdsmarkedet, som begrænser handicappedes mulighed for beskæftigelse. Gennemgår endvidere hjælpemidler og ordninger, der kan hjælpe den handicappede i gang.  |
| Kjeld Høgsbro                                | Den sindslidende & de lokale tilbud                  | Kbh. 2000        | Metoder til kvalitetssikring og brugerinddragelse i socialt arbejde med sindslidende, Bog 2.  |
| Knud Ramian (red.) & Jónas Gústafsson (red.) | Liv I fokus – Det sindslidende menneske i hverdagen  | Århus 1998       | Handler om konflikten mellem institutionerne og mennesket, i dette tilfælde de mest marginaliserede i samfundet. Hvordan undgås dobbeltmarginalisering, dvs. både marginalisering fra det normale samfund og fra de tilbud er opstillet for at hjælpe dem. Præsentation af LIFO-projektet, udviklingen af begreber, præsentation af 8 konkrete projekter. |
| Preben Brandt                                | Den sindslidende & de professionelle                 | Kbh. 2000        | Metoder til kvalitetssikring og brugerinddragelse i socialt arbejde med sindslidende Bog 1. Afdækning og analyse af kvalitetsrelaterede temaer i det sociale arbejde. Bygger på interview med sindslidende, pårørende og professionelle.  |
| SFI  | Handicap og funktionshæmning i halvfemserne          | Kbh. 1997        | Undersøgelsen belyser funktionshæmmedes livsvilkår, forhold til arbejdsmarkedet, uddannelsessystemet og tilfredshed med den offentlige service samt deltagelse i frivilligt arbejde. Giver en generel indsigt i forholdene for de funktionshæmmede i dag.   |
| Socialministeriet                            | Beretning om den handicappolitiske udvikling 1998/99 | Kbh. 1999        | Hovedvægt på de problematikker som "Center for ligebehandling af handicappede" påpeger. Sektoransvarlighedsprincippet, dvs. de enkelte ministerier redegør for, hvor langt de er kommet i ligebehandlingen af handicappede.   |
| Socialministeriet                            | Botilbud og social udvikling                         | Kbh. 1997        | Introduktion til analyseprojektet om fremtidige udviklingsbehov i tilbuddet til voksne med handicap. Formål: At gøre status over de erfaringer, der er gjort på botilbudsområdet siden 1984 samt undersøge sammenhængen mellem botilbud og social udvikling.  |

|  |  |             |  |
|--|--|-------------|--|
| Socialministeriet                              | Rapport fra udvalget om psykisk handicappedes retssikkerhed              | Kbh. 1998   | Vurdering og beskrivelse af lovligheden af de foranstaltninger/indgreb der i praksis anvendes overfor mennesker med psykiske handicap. Efter ophævelsen af institutionsbegrebet er det interessant, om der er tilstrækkelig hjemmel til mod den enkelte borgers ønske at foretage den nødvendige behandling. Ser planer som en væsentlig styrkelse af sagsbehandlingen specielt for de grupper, som er så svage, at værge etc. er inddraget. Giver yderligere et bedre grundlag for ankemyndighedernes prøvelse af, om kommunen/amtet lever op til sine forpligtelser, dvs. brugerens retssikkerhed bliver styrket. Fremhæves, at der eksisterer en omsorgspligt i henhold til §110 og §111, hvilket vil sige, behandlerne kan behandle hvis nødvendigt mod den sindslidendes vilje. |
| Socialministeriet                              | De Forenede Nationer. Standartregler om lige muligheder for handicappede | Kbh. 1994   | Formulering af normer/standartregler, der skal sikre handicappedes rettigheder og ligestilling. 1. del: Forudsætninger. 2. del: Indsatsområder. 3. del: Gennemførelse. 4. del: Overvågning.  |
| Socialministeriet v/Tina Ussing Bømler         | De professionel, de frivillige og de udstødte                            | Kbh. 1996   | Evaluering af det Socialministerielt initierede og finansierede udviklingsprojekt "Støtte- og kontaktpersonsordningen i Fredericia". Målgruppe for projektet: Dybt ensomme og kontaktsvage individer. Formål: Ordningen skal skabe kontakt og bryde brugernes isolation. Beskrivelse af udvalgte brugers livssituation og livsforløb. Beskrivelse af et generelt vellykket projekt.  |
| Steen Bengtsson & Bjørn West                   | Fysisk handicappede på arbejdsmarkedet i det 21. århundrede              | Kbh. 1998   | Vilkår, scenarier, strukturelle forslag og problemstillinger nu og for fremtiden. Hvordan kan virksomhederne indrette sig efter de handicappede – og ikke omvendt. Positiv synsvinkel med fokus på muligheder frem for begrænsninger. Indeholder bl.a. interview med fysisk handicappede omkring kommunernes tilbud og sagsbehandlerens "magt".  |
| Tina Ussing Bømler                             | En anden hverdag – om psykisk syge misbrugere                            | Ålborg 1996 | Evaluering af forsøgs- og udviklingsprojekter under Socialministeriets 50 M-pulje (Storbypuljen) her specielt tilbud til psykisk syge misbrugere i Ålborg. Konkrete bud på, hvad der kan forventes af en social indsats overfor udstødte grupper. Barrierer for botilbud "NIMBY".  |
| Videnscenter for bevægelseshandicap            | Botilbud i fremtidens boformer   | Århus 1998  | En samling af artikler udarbejdet ud fra interview med brugere og fagfolk. Diskussion af, hvordan servicelovens ophævelse af institutionsbegrebet i praksis skal organiseres i forhold til boliger til handicappede.   |
| Videnscenter for Socialpsykiatri v/Erik Adolph | Socialt arbejde med sindslidende i små kommuner                          | Kbh. 1998   | Erfaringsindsamling af små kommuners forskellige modeller for socialpsykiatrisk arbejde. En håndbog for små kommuner, der ikke direkte kan anvende de store kommuners erfaringer. Indhold: Hvilke vilkår er små kommuner underlagt, de sindslidendes vilkår, behandlernes vilkår, eksempler og modeller på nuværende tilbud, forskellige organisatoriske modeller.   |

## De handicappedes livsverden

|                                |                                    |              |  |
|--------------------------------|------------------------------------|--------------|--|
| Center for små handicapgrupper | Tro, håb og ansvarlighed           | Kbh. 2000    | Bogen fortæller om 10 personer med forskellige handicap og om deres liv. Personlige fortællinger.  |
| Info Work                      | 12 portrætter af handicappede      | Århus 1997   | Formål: Synliggøre de handicappedes muligheder inden for uddannelse og på arbejdsmarkedet. 12 portrætter af handicappede (forskellige handicaps, køn og aldersgrupper) i hverdagen, på jobbet, hos sagsbehandleren, i hjemmet. |
| Mia Bagger                     | Jeg er træt af at være handicappet | Tarm 2000    | Tager gruppen af handicappedes livssituation og problemstillinger op gennem casestudier/ interview med handicappede, pårørende, behandlere, interesseorganisationer, etc.  |
| Susanne Idun Mørch             | Hverdagslivskræfter                | Risskov 2000 | Arbejdsrapport: Hverdagslivet som tilgang til socialt arbejde med sindslidende.  |

## Perspektiver på brugerinddragelse.

|                                  |   |               |  |
|----------------------------------|---|---------------|--|
| Center for små handicapgrupper   | Handicap, udvikling, kvalitet                                   | Århus 1997    | Kvalitetsudvikling og brugerindflydelse på handicapområdet. Interview med socialrådgivere, Amtsrådsforeningen, pårørende, universitetslektorer etc.  |
| Formidlingscenter Øst            | Jeg vil, jeg kan, hvordan?                                      | Ringsted 1997 | Et arbejdshæfte til ledere. Fremhæver områder, hvor der specielt kan opstå problemer ved overgangen større aktiv brugerinddragelse. Konkrete øvelser til lederne, der skal få dem til at reflektere over arbejdsgange, metoder og institutionskultur. Indeholder til sidst en projektguide, der skal være med til at definere et projekt, team, succes, mål og handleplaner.   |
| Hanne Kathrine Krogstrup         | Brugerinddragelse og organisatorisk læring i den sociale sektor | Århus 1997    | Hvordan brugerne kan inddrages i kvalitetsvurderinger i den offentlige sektor. Udvikling af en evaluering/kvalitetsvurderingsmodel, som udfordrer de eksisterende organisatoriske handlingsnormer --> BIKVA-modellen: En procesorienteret evalueringsmodel.  |
| Inge Lauridsen og Else Danø      | Hvad siger brugerne?  | Esbjerg 1993  | Kvalitative interview med 3 mennesker med bevægelseshandicap om behov, hjælp og barrierer i forhold til det offentlige hjælpeapparat   |
| Socialforskningsinstituttet      | Kvalitet gennem brugerindflydelse                               | Kbh. 1997     | Evaluering af Socialministeriets kvalitetsprogram "Kvalitet gennem brugerindflydelse" fra 1995-97. Rapporten konkluderer, at forsøg med brugerindflydelse kan være en metode til at udvikle organisationen på det sociale område- styring af indholdet i stedet for formen. Viser at det er muligt at inddrage alle former for brugere stærke som svage, hvis man anvender forskellige kommunikationsformer, både paneldebat, oplæg, interview og spørgeskema. |
| Videnscenter for socialpsykiatri | Socialpsykiatri nr. 6, dec. 1998                                | Kbh. 1998     | Udvidet nummer med fokus på handleplaner.  |
| Videnscenter for socialpsykiatri | Socialpsykiatri nr. 1, jan. 2000                                | Kbh. 2000     | Tema om brugerinddragelse.   |
| Videnscenter for socialpsykiatri | Videnspakke om handleplaner                                     | Kbh. 1999     | Eksempler på handleplansværktøjer, samtaleguider, metoder (CAN; Behovsvurderingsskemaer) etc., artikler, steder & kontaktpersoner bl.a. i Århus og Vestsjællands Amter.  |



*Liste over caseamter og -kommuner i evalueringen af planer efter servicelovens §111*

**Sønderjyllands Amt**

1. Sønderborg Kommune
2. Haderslev Kommune
3. Tønder Kommune

**Århus Amt**

4. Århus Kommune
5. Odder Kommune
6. Hinnerup Kommune

**Vestsjællands Amt**

7. Sorø Kommune
8. Slagelse Kommune
9. Holbæk Kommune

**Storstrøms Amt**

10. Nykøbing F. Kommune
11. Præstø Kommune
12. Næstved Kommune

## *Liste over bo- og aktivitetstilbud i evalueringen af planer efter servicelovens §111*

Der var planlagt at være 5 bosteder pr. amt, men nogle af bostederne har valgt fra, og vi har endnu ikke fundet erstatninger for alle.

### **Vestsjællands Amt**

1. Egernbo, Slagelse
2. Halsebyvænget, Korsør
3. Kirsebærhaven, Slagelse
4. Servicetilbud Viften, Slagelse
5. Skovstjernen, Holbæk

### **Sønderjyllands Amt**

6. Løgumgård, Løgumkloster
7. Odinsgård, Vojens
8. Pensionat Plintholm, Nordborg
9. Bosager, Sønderborg
10. Bjerggade, Åbenrå

### **Storstrøms Amt**

11. Bo- og Naboskab Vibo, Maribo
12. Bo- og Naboskab Vordingborg Syd, Vordingborg
13. Bo- og Naboskab Rødbyhavn, Rødby
14. Aktivitetscentret Allégården, Rødby
15. Bo og Netværk, Vordingborg

### **Århus Amt**

16. Hadsten Bo- og Aktivitetscenter, Hadsten
17. Pensionat Høvejen, Randers
18. Flintebjerg Centret, Randers
19. Pensionat Nygårdsvej, Højbjerg
20. Katrinebjergcentret, Århus

## *Følgegruppemedlemmer*

|  |                        |                  |                               |
|--|------------------------|------------------|-------------------------------|
| Landsforeningen For Socialpædagoger                                    | Rosenvængets Allé 16   | 2100 København Ø | Bodil Henriques               |
| Socialpædagogernes Landsforbund  | Brolæggervænget 9, st. | 1211 København K | Ditte Sørensen                |
| De Samvirkende Invalideorganisationer                                  | Kløverprisvej 10B      | 2650 Hvidovre    | Kirsten Plambech              |
| Kommunernes Landsforening  | Gyldenløvesgade 11     | 1600 København V | Beate Jarl                    |
| Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 8. kontor | Bernstorffsgade 17, 1  | 1592 København V | Anette Holst Christensen      |
| Storstrøms Amt   | Parkvej 37             | 4800 Nykøbing F  | Anette Laigaard               |
| Foreningen LEV   | Kløverprisvej 10 B     | 2650 Hvidovre    | John Møller                   |
| Socialministeriet  | Holmens Kanal 22       | 1060 København K | Fuldmægtig Lotte Mac          |
| Socialministeriet  | Holmens Kanal 22       | 1060 København K | Souschef Frode Svendsen       |
| Socialministeriet  | Holmens Kanal 22       | 1060 København K | Fuldmægtig Gunvør Munch       |
| Socialministeriet  | Holmens Kanal 22       | 1060 København K | Specialkonsulent Ole Kjærgård |



PLS RAMBØLL Management A/S

Olof Palmes Allé 20

DK-8200 Århus N

Tlf. 89 44 78 00

Fax 89 44 78 33

[www.pls-ramboll.com](http://www.pls-ramboll.com)

CVR nr. 60 99 79 18

Nørregade 7A

DK-1165 København K

Tlf. 33 97 82 00

Fax 33 97 82 33

Rue de Crayer 5

B-1000 Bruxelles

Belgien

Tlf. +32 2 649 9983

Fax +32 2 649 0188

Kieler Strasse 301

D-22525 Hamborg

Tyskland

Tlf. +45 40 5480 910

Fax +45 40 5480 9119

Österlånggatan 18

S-111 31 Stockholm

Sverige

Tlf. +46 8 568 494 40

Fax + 46 8 568 494 44