

Et problembarn fylder 10 år

Af Hanne Marie Kristensen,
VidensTeamets sekretariat

Efter et helt årti som en obligatorisk del af arbejdet på det socialfaglige område skaber handleplanen stadig almindelig bred forvirring. Hvem skal deltage, hvad skal der stå i den, og hvad skal den i grunden til for?

”Skal vi ikke lige finde ud af, om det overhovedet er den samme plan, vi taler om?” Eller: ”Hos os kalder vi det en indsatsplan, hvad kalder I det?” De to sætninger vil mange medarbejdere inden for det socialfaglige område sikkert kunne nikke genkendende til.

I år fylder den individuelle handleplan for personer med betydelig og varig nedsat funktionsevne 10 år. Men på trods af flere forsøg på at ensrette både selve arbejdet og de begreber, der anvendes, volder det stadig en del besvær.

§ 111-planen før...

I 1998 udgjorde Serviceloven et forsøg på at reformere det sociale område og den sociale lovgivning efter Bistandsloven. Formålet var blandt andet at styrke den individuelle indsats og forbedre den enkelte borgers mulighed for indflydelse på sit eget liv.

§ 111-planen var et vigtigt element i denne reform. De individuelle handleplaner skulle være med til at tydeliggøre målet med indsatsen og sikre borgernes inddragelse og retssikkerhed.

Dengang skulle indsatsen i forhold til personer med nedsat funktionsevne tilrettelægges i et samarbejde mellem både kommune, amt og øvrige aktører på området. At sikre en koordinering af indsatsen var derfor endnu et af handleplanens fornemste formål.

Men som det også var tilfældet på flere andre områder, blev det formelle ansvar for handleplansarbejdet ikke entydigt placeret hos enten amt eller kommune.

Handleplanen eksisterede derfor fra starten under meget vanskelige vilkår. Ikke alene skulle den sikre en koordinering af indsatsen over for borgeren. Selve udarbejdelsen af handleplanen skulle også koordineres mellem meget forskellige aktører.

... den blev til § 141-planen

Med kommunalreformen i 2007 fulgte også en ny Servicelov. Paragraffen fik et nyt nummer, og i den nye Servicelovs § 141 blev forpligtelsen til at tilbyde og udarbejde handleplanen nu placeret udelukkende hos kommunerne.

På trods af denne forenkling, mener Pia Bille, der er udviklingskonsulent i Region Sjælland, at koordineringen af arbejdet mellem de forskellige aktører stadig er en meget stor udfordring.

Dengang kommuner og amter delte ansvaret på området, var de ifølge hende mest optaget af matchningsproblematikken – dvs. hvilke borgere, der kunne tildeles hvilke pladser. Arbejdet med at planlægge indsatsen over for den enkelte borger var overladt til det udførende led.

Efter reformen ligger ansvaret for handleplanerne mere entydigt hos den kommunale

Pia Bille

Pia Bille er uddannet videnskabelig samfundsmæssig planlægger (cand.tech.soc.) og har siden 1989 arbejdet som planlægger på socialområdet i offentlige forvaltninger. Hun er nu ansat på det specialiserede socialområde i Region Sjælland. Derudover har hun siden 2000 været tilknyttet Videnscenter for Socialpsykiatri som konsulent i handleplansarbejde. Aktuelt beskæftiger hun sig med udvikling af e-learning i arbejdet med den pædagogiske plan, den del af handleplansarbejdet, der foregår i det udførende led.

forvaltning. Det udførende led laver de pædagogiske planer, der er en udmøntning af handleplanen i praksis.

”Det stiller langt flere krav til dialogen mellem den kommune, der bestiller opgaven, og f.eks. de enkelte tilbud, der er i det udførende led. Eksempelvis i forhold til, hvilke økonomiske rammer der skal være for opgaveløsningen,” vurderer hun.

Alt det en handleplan *ikke* er

Historien om § 111/141-planen viser, at der fra starten har været et stort behov for at præcisere, hvem der skal deltage i handleplansarbejdet, hvad planens formål er, og hvad den skal indeholde.

På de indledende sider i en evalueringsrapport fra 2001 lavet af Rambøll står der:

”Det viste sig hurtigt, at ”§ 111-plan” var et meget vidt begreb, idet meget forskelligartede dokumenter blev præsenteret for os som § 111-planer.” (Rambøll 2001, side 5)

I 2007 udsendte Kommunernes Landsforening og Socialpædagogernes Landsforbund pjecen ”Rart at vide om handleplaner” for at skabe mere klarhed om handleplansarbejdet. Her tog man blandt andet fat på en ensretning af de begreber, der anvendes.

I pjecen slås det fast, at § 141-handleplanen, ikke må forveksles med de behandlingsplaner, udskrivningsaftaler og koordinationsplaner, der bliver omtalt andre steder i lovgivningen. Men de kan være relevante at inddrage i udarbejdelsen af handleplanen.

§ 141-handleplanen må heller ikke forveksles med de planer, som mange sociale tilbud udarbejder for deres indsats i forhold til den enkelte borger.

Disse planer har fået mange betegnelser – indsatsplaner, delplaner eller pædagogiske planer – men handleplaner er de altså ikke.

De må snarere beskrives som redskaber til at omsætte handleplanen i praksis.

Her er det ifølge Pia Bille også vigtigt at slå fast, at ”... handleplanen i sig selv ikke er et redskab - det er en opgave, der bliver stillet!”

Når handleplanen alligevel ofte bliver beskrevet som et redskab, skyldes det, at den netop bliver forvekslet med de forskellige former for arbejdsplaner, der blot tjener til at udmønte den overordnede handleplan.

”Medarbejderne i et tilbud udfylder eksempelvis et papir med oplysninger om en beboers alder og diagnose. De krydser måske af i et skema til beskrivelse af beboerens funktionsevne, adfærd mm. Det kalder de ofte for en handleplan. Det er det ikke!”

Hvad går opgaven ud på?

Når Pia Bille skal forklare, hvad en handleplan er, beskriver hun den ofte ved at fortælle, hvilke forskellige funktioner, den medarbejder, der varetager opgaven, skal udfylde. Funktionerne kan ifølge hende beskrives under tre hovedoverskrifter.

1) Medarbejderens pædagogiske eller terapeutiske funktion

Et af handleplanens formål er at sikre borgere inddragelse og medindflydelse på eget liv. I det pædagogiske arbejde ligger derfor blandt andet ansvaret for at støtte den enkelte borger i at formulere sine egne ønsker og finde sine egne potentialer.

”Borgerens ’personlige plan’ er en forudsætning for overhovedet at kunne gennemføre handleplansarbejdet. Det ville være at betragte som et overgreb, hvis planen blev udarbejdet, uden at medarbejderen forsøger at leve sig ind i borgerens situation og at forstå dennes ønsker og drømme,” siger hun.

Serviceovens

§ 141

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde en handleplan, når hjælpen ydes til (...) personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (...).

Stk. 3.

Handleplanen skal angive

- 1) formålet med indsatsen,
- 2) hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet,
- 3) den forventede varighed af indsatsen og
- 4) andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v.

2) Medarbejderens myndighedsfunktion

Inden for det specialiserede socialområde er socialarbejderne ikke fuldt ud underlagt borgerens ønsker eller accept i forhold til den omsorg, der skal ydes. Der er en omsorgspligt, der skal varetages som en integreret del af hele kontakten til borgeren – også i forbindelse med handleplansarbejdet.

”En borger kan i forbindelse med handleplansarbejdet svare nej til et tilbud om en bestemt form for støtte. Her kan det være en del af omsorgsopgaven at forsøge at fastholde borgeren på en dialog om, hvad der skal til, for at støtten vil kunne accepteres.”

3) Medarbejderens koordinerende og kvalitetssikrende funktion

Udarbejdelsen af handleplanen sker blandt andet for at sikre, at der ydes de rigtige indsats i forhold til den enkelte borger. Og den skal sikre, at de rigtige aktører får tildelt de rigtige roller.

Serviceoven indeholder desuden en særskilt paragraf, der handler om opfølgning. Heri står der, at det påhviler borgerens opholdskommune løbende at følge de enkelte sager for at sikre, at de indsats, der ydes, fortsat opfylder deres formål.

”Særligt denne sidste tredjedel af medarbejderens funktioner i forbindelse med handleplansarbejdet gør det meget tydeligt, at både selve udarbejdelsen af planen og ikke mindst kravet om en løbende opfølgning forudsætter, at alle instanser samarbejder om opgaven,” pointerer Pia Bille.

I hendes øjne er de forskellige systemer eller strukturer hos hver enkelt aktør imidlertid ikke altid indrettet efter at skulle samarbejde med andre systemer.

Kommunerne har for eksempel meget forskellige forvaltningsstrukturer, som man skal have et vist kendskab til for at kunne finde den rette indgang.

”Arbejder man i et botilbud kan det være vanskeligt at finde ud af, hvem i kommunen, der er den rette at henvende sig til – afhængigt af, om henvendelsen drejer sig om hjælpemidler, uddannelses- og kulturtilbud eller beskæftigelsesmuligheder,” fortæller hun og fortsætter:

”Ikke desto mindre er netop indgangen til og koordineringen af forskellige typer af tilbud en forudsætning for at kunne medtænke de andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler mv., som lovgivningen kræver det.”

Derudover påpeger hun, at samarbejdet mellem de forskellige aktører ofte bæres oppe af personlige netværk.

”Det betyder, at hvis blot en enkelt person skifter job, så mister eksempelvis to forvaltninger eller måske en forvaltning og et sygehus pludselig det bindeled, der gjorde samarbejdet mellem dem muligt.”

Et fokus på samarbejdet mellem de forskellige aktører i handleplansarbejdet er derfor en stor nødvendighed for at processen og dermed også resultatet kan opfylde sine formål.

Hvad indeholder den gode handleplan?

Serviceoven dikterer i punktform, hvad en handleplan skal indeholde. Ikke desto mindre er der mange steder problemer med at få udarbejdet handleplaner, der rent faktisk opfylder formålet.

En af årsagerne til dette er ifølge Pia Bille, at det i alle de skemaer, der er udarbejdet for at lette handleplansarbejdet, bliver for let blot at udfylde punkterne. Der er ikke nok fokus på at konkretisere beskrivelser af blandt andet formål og indsats.

Hun opridser tre meget vigtige elementer, der indgår i den gode handleplan.



Handleplanen eksisterede fra starten under meget vanskelige vilkår. Ikke alene skulle den sikre en koordinering af indsatsen over for borgeren. Selve udarbejdelsen af handleplanen skulle også koordineres mellem meget forskellige aktører.

- 1) Den skal for det første indeholde en meget klar formålsbeskrivelse, hvor man forholder sig til alle de forskellige led, der er en del af opgaven overfor borgeren. Altså, en overordnet beskrivelse af formålet med alle de forskellige aktørers arbejde.
- 2) Dernæst skal planen indeholde en tydelig fordeling af roller og ansvar.
- 3) Endeligt skal handleplanen indeholde en klar og detaljeret beskrivelse af de midler, dvs. de konkrete indsatser, der skal sættes i værk for at nå målene.

”Det sker alt for tit, at de forskellige aktører arbejder uden at koordinere indsatserne med hinanden,” mener hun.

”Det er for eksempel ikke nok at skrive, at borgeren skal have støtte til at opnå mere struktur i hverdagen. I stedet skal det beskrives udførligt, hvad man har tænkt sig at gøre for at støtte borgeren i at opnå denne struktur.”

Ikke alle forhindringer skal tromles ned

Implementeringen af handleplansarbejdet har været mødt med visse forbehold i det udførende led. Forbehold, som det ifølge Pia Bille er meget væsentligt at tage alvorligt.

”I det pædagogiske arbejde har det gennem mange år været et ideal at fastholde det komplekse og unikke i hver borgers situation. Dette ideal har været medvirkende til, at mange er vejet tilbage fra at skrive ned og dokumentere, hvad de rent faktisk har gjort,” siger hun og fortsætter:

”Hvad der har været den rigtige behandling af én borger, har man ikke nødvendigvis anset for væsentligt, når man har skullet finde den rigtige behandling af en anden.”

Endnu et forbehold har været, at skrivebordsarbejde er blevet en stadig større del af det pædagogiske arbejde, og at det ofte går ud over pædagogernes tid og kontakt med brugeren.

”Det er mange steder et meget konkret og reelt problem, fordi det blandt andet har betydning ved tilrettelæggelsen af arbejdet - eksempelvis i forbindelse med vagtplanlægningen. Mange vil måske også mene, at brugerens behov er bedre imødekommet ved, at vi bruger tiden sammen med ham eller hende og ikke bag skrivebordet inde på kontoret.”

Det er i Pia Billes øjne meget vigtigt, at disse forbehold overfor handleplansarbejdet ikke bare bliver opfattet som en modstand, der skal tromles ned.

”Argumenterne er meget reelle og indebærer nogle væsentlige dilemmaer, der skal konfronteres konstruktivt.”

For hende er det imidlertid vigtigt at holde fokus på, hvordan skriftligheden og dokumentationen er med til at sikre borgernes retssikkerhed. Det er retssikkerhedsprincippet, der gør det nødvendigt, at dilemmaerne i arbejdet trods alt bliver konfronteret.

”Selvfølgelig vil der ske en udvikling af dette område, og det kan sagtens være, at det, vi i dag kender som handleplaner, på sigt bliver erstattet af noget andet. Det vigtigste må være at fokusere på de perspektiver, vi vil forfølge med de tiltag, vi sætter i gang. Her er retssikkerhedsperspektivet efter min mening det vigtigste.”