

Afrapportering KKR Sjælland

Central udmelding 2019

Borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse i sikret afdeling



Indholdsfortegnelse

Indhold

0.1	Sammenfatning.....	3
0.2	Indledning.....	4
0.3	Baggrund: Afrapporteringens metodiske grundlag og validitet	4
0.3.1	Datagrundlag til brug for afrapportering og validitet	4
0.3.2	Proces og metode.....	5
1.0	Målgruppen.....	5
2.0	Højt specialiserede tilbud og indsatser	8
2.1	Kofoedsminde, sikret afdeling.....	10
2.1.1	Den seneste tilsynsrapport vedr. Kofoedsminde	11
2.2	Åbne tilbud benyttet i årene 2017-2019	12
2.2.1	Åbne tilbud beliggende i region Sjælland benyttet i årene 2017-2019.....	13
2.3	Højt specialiserede åbne tilbud til borgere med domstype 2 i region Sjælland.....	16
2.3.1	Kofoedsmindes åbne pladser	16
2.3.2	Bo og Naboskab Sydlolland	17
2.3.3	Bo og Dagtilbuddet Kysten	17
2.3.4	Søbæk Have 18B	18
2.3.5	Socialpædagogisk Center Næstved Afd. Otterupvej 6-8.....	18
3.0	Koordination og samarbejde.....	18
3.1	Formelle tværgående koordinationsfora	19
3.2	Kommunal koordinering af indsatsen.....	19
3.3	Eksterne samarbejdspartnere	20
3.4	Formelle samarbejdsaftaler.....	20
3.4.1	Samarbejdsaftale mellem Lolland Kommune og Region Sjælland vedr. Kofoedsminde	20
4.0	Fremadrettet tilrettelæggelse af indsatsen	21
4.1	Særlige udfordringer i kommunerne.....	21
4.1.1	Manglende ledige pladser på §108 tilbud til domstype 2	21
4.1.2	Lolland Kommunes vejledningsforpligtelse.....	22
4.2	Iværksatte løsningstiltag i kommunerne.....	23
4.4	Perspektivering og videre dialog om målgruppen.....	25

0.1 Sammenfatning

Socialstyrelsen kan udmelde målgrupper, hvor der er behov for øget koordination på tværs af kommuner eller regioner for at sikre det fornødne udbud af højt specialiserede indsatser og tilbud. Kommunerne skal afrapportere på disse via rammeaftalesamarbejdet i forbindelse med indgåelse af rammeaftalen.

Socialstyrelsen har ultimo 2019 udsendt en central udmelding om borgere med udviklingshæmning og dom til anbringelse i sikret afdeling, da Socialstyrelsen er bekymret for det aktuelle udbud af højt specialiserede tilbud.

Det er rammeaftalesekretariatene i de enkelte KKR, der koordinerer afrapporteringen for hver region, og indsamler oplysninger fra de enkelte kommuner til brug for den samlede regionale afrapportering. Rammeaftalesekretariatene har i fællesskab metodisk og processuelt valgt at tilgå opgaven med de centrale udmeldinger med stor vægt på tværregional koordinering.

Rammeaftalesekretariatene har samlet afdækket følgende fælles hovedtendenser og udfordringer:

Udfordringer – der går på tværs

- **Kofoedsminde:**
 - Kofoedsminde har en geografisk dårlig placering for kommunerne i Vestdanmark. Både ift. udslusning af borgere til andre tilbud samt ift. afstanden til de pårørende.
 - Tilgang/afgang borgere: Kofoedsminde har oplevet en stor tilgang af beboere samtidig med der sker en mindre afgang af borgere. Der er en tendens til, at pladserne ”sander til”, idet borgerne i mindre omgang flyttes ud igen i et åbent tilbud. Der er dermed en generel udfordring med overbelægning.
 - Finansieringsform og incitamentsstruktur: De sikrede pladser på Kofoedsminde er objektivt finansierede. Det vurderes, at finansieringsformen medfører en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur ift. type 2 dømte, idet der kan være økonomiske incitamenter til at overføre dem til sikrede pladser. Det medfører stigende udgifter og udfordringer med kvaliteten på Kofoedsminde¹.
- **Udfordringer ift. domstype 2:**
 - Borgerflow (antal borgere i målgruppen pr. år): Socialstyrelsen har valgt, at der i den centrale udmelding alene ses på borgere med domstype 2. Socialstyrelsen har et kriterie om, at der skal være minimum 3 borgere i målgruppen, for at tilbuddet kan siges at være højt specialiseret til målgruppen.² Flere driftsherrer giver udtryk for, at det ikke har afgørende betydning for den pædagogiske indsats ift. borgerne, hvorvidt de har en type 2 dom eller en type 3 (og evt. type 4) dom, og dermed hvilke kompetencer, der skal være til stede. Som følge af Socialstyrelsens kriterie, kan der være tilbud, der ikke har haft et tilstrækkeligt borgerflow ift. type 2 dømte, men som ville være medtaget i rapporten, såfremt borgere med type 3 dom også tælles med i borgerflow.
 - Tilrettelæggelse af indsatsen/pladstal: Der findes pt. ikke data omkring antallet af afsagte foranstaltningsdomme (antal borgere med en foranstaltningsdom). Det er således vanskeligt at planlægge/koordinere området pga. det manglende overblik. Kommunerne mangler endvidere

¹ Det er besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe under Social- og Indenrigsministeriet, der skal se på udfordringerne på Kofoedsminde.

² Socialstyrelsen definerer borgerflow som det samlede antal borgere pr. år i målgruppen for den højt specialiserede indsats, som et tilbud leverer indsatser til (jf. centrale udmelding, bilag 1, side 5)

overordnet viden om, at borgere er på vej (før domme er afsagt), hvilke domme de konkrete borgere har, samt hvornår dommene ophører.

0.2 Indledning

Rapporten tager udgangspunkt i Socialstyrelsens skabelon for afrapportering til den centrale udmelding, jf. bilag 2. Første del omhandler målgruppen. Anden del beskriver kommunernes anvendelse af højt specialiserede tilbud og indsatser samt kommunernes indbyrdes samarbejde. Tredje del vedrører udfordringer, der knytter sig til området. Fjerde del behandler den fremadrettede tilrettelæggelse og koordinering af de højt specialiserede rehabiliteringsindsatser og tilbud til målgruppen, samt hvordan udfordringerne søges løst i de fremtidige samarbejder. Femte del er en opsamling af rapportens hovedpointer.

0.3 Baggrund: Afrapporteringens metodiske grundlag og validitet

Socialstyrelsen udsendte i november 2019 en central udmelding på området for borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse i sikret afdeling.

Formålet med den centrale udmelding er at sikre, at der er det fornødne udbud af højt specialiserede indsatser til målgruppen. Socialstyrelsen har udtrykt bekymring for, hvorvidt Kofoedsminde fortsat er i stand til at imødekomme det landsdækkende behov alene og hvorvidt der eksisterer den nødvendige koordination mellem kommunerne i forhold til at udnytte den aktuelle kapacitet.

Socialstyrelsen vil, på baggrund af afrapporteringerne fra de 5 KKR, vurdere om der på nationalt plan er en tilstrækkelig koordination, der sikrer det fornødne udbud og den fornødne kapacitet af højt specialiserede indsatser til borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse i sikret afdeling.

Socialstyrelsens bekymring for den aktuelle kapacitet på området beror bl.a. på en løbende dialog med aktører på området samt oplysninger fra Socialtilsyn Øst om, at Kofoedsminde i en længere periode har oplevet stor tilgang i borgere, med overbelægning på de sikrede afdelinger samt andre udfordringer for tilbuddet til følge.

Ifølge bekendtgørelse om rammeaftaler på det social område § 13 (BEK nr. 1631 af 16.12.2016) skal kommunalbestyrelserne og regionsrådet i hver region behandle udmeldingen i rammeaftale-regi. Afrapporteringen er et særskilt punkt i forbindelse med fastlæggelse af udviklingsstrategien i rammeaftalen i efteråret 2020.

Afrapportering er resultatet af behandlingen i rammeaftale-regi, som er et formaliseret samarbejde mellem de 17 kommuner og Region Sjælland.

0.3.1 Datagrundlag til brug for afrapportering og validitet

Rammeaftalesekretariatet har ultimo 2019 udsendt spørgeskema til kommunerne samt de tilbud i region Sjælland, som leverer indsatser i *åbne afdelinger* til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2.

Der er ligeledes indhentet data vedrørende de sikrede pladser på Kofoedsminde, jf. bilag 3 i den centrale udmelding. Endelig er der gennemført interview med Kofoedsminde for supplerende information samt indhentning af oplysninger om generelle problemstillinger vedr. driften af Kofoedsminde.

17 ud af regionens 17 kommuner har besvaret spørgeskemaet. Spørgeskemaet var opbygget med udgangspunkt i Socialstyrelsens afrapporteringsskabelon, jævnfør bilag 1 til udmeldingen. Rapporten er derfor inddelt i følgende fire temaer:

1. Målgruppen
2. Anvendte åbne tilbud til målgruppen (højt specialiserede indsatser og tilbud)
3. Koordinering og samarbejde af de højt specialiserede tilbud og indsatser til målgruppen
4. Udfordringer i forhold til at sikre det nødvendige udbud af højt specialiserede indsatser og tilbud samt løsningsforslag.

Kofoedsminde drives af Region Sjælland og er beliggende i rammeaftale-regi Sjælland. Der indgår data fra Kofoedsminde i rapporten i forhold til bl.a. perspektivering af målgruppens størrelse.

0.3.2 Proces og metode

I det følgende beskrives kort, hvordan de fem rammeaftalesekretariater i fællesskab har valgt at tilgå opgaven med den centrale udmelding processuelt og metodisk.

Rammeaftalesekretariaterne har i fællesskab valgt at tilgå opgaven med at afrapportere på de 3 centrale udmeldinger med stor vægt på tværregionalt samarbejde via løbende møder mellem rammeaftalesekretariaterne i de fem regioner, og med fokus på koordination i udsendelse og behandling af spørgeskemaer til kommuner og tilbud, samt disposition for afrapporteringerne.

Der er lagt stor vægt på tværregional koordination både på sekretariatsniveau og direktørniveau. På sekretariatsniveau, er der koordineret via løbende møder mellem rammeaftalesekretariaterne i de fem regioner, og på direktørniveau er der koordineret i det tværregionale Koordinationsforum i KL, hvor styregruppernes formandskaber og rammeaftalesekretariaterne er repræsenteret.

I de enkelte regioner, er de centrale udmeldinger er ligeledes koordineret via behandling i de respektive styregrupper, og rammeaftalesekretariaterne har derudover involveret relevante fagpersoner i behandlingen af de centrale udmeldinger regionalt.

1.0 Målgruppen

I dette afsnit er opstillet opgørelse over antallet af borgere i målgruppen for den centrale udmelding i region Sjælland. Opgørelsen er udarbejdet med udgangspunkt i kommunernes tilbagemeldinger i de udsendte spørgeskemaer, som vedrører årene 2017, 2018 og 2019.

Formålet er at give et indblik i målgruppens volumen inden for kommunerne i regionen. Til denne vurdering opgøres:

- Antal borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 1. Det vil sige borgere med dom til anbringelse på Kofoedsminde, som er et landsdækkende sikret tilbud for voksne domfældte udviklingshæmmede med akut modtagepligt. Kofoedsminde har ifølge lovgivningen forsyningsforpligtelse overfor målgruppen, jf. straffelovens § 16. Kofoedsminde er den eneste institution med sikrede afdelinger til målgruppen i Danmark.
- Antal borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2. Det vil sige borgere i åbent botilbud efter SEL §108, der er godkendt til målgruppen.
- Antal borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2, som er administrativ overført til sikret afdeling. Det vil sige borgere på sikret afdeling på Kofoedsminde.

Udover borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 1 eller 2, har Kofoedsminde forsyningsforpligtelsen overfor borgere i målgruppen, som er i varetægtssurrogat (ophold hvor borgeren afventer dom) i sikret afdeling, såfremt borgeren formodes at have udviklingshæmning og har begået personfarlig kriminalitet. Borgere i varetægtssurrogat er ikke en del af den centrale udmelding.

Tallene i tabellerne er af personhenførbare årsager opgivet for hele landsdelen og ikke for den enkelte kommune, da målgruppen for den centrale udmelding er lille, hvilket betyder, at enkelte kommuner har to eller færre borgere i målgruppen i perioden. Derfor opgøres en samlet oversigt over antal borgere i målgruppen i kommunerne i Region Sjælland og denne tilgang er valgt for at beskytte personhenførbare data.

Tabel 1. Borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 1

Kommunerne i region Sjælland	Antal borgere med domstype 1, sikret afdeling		
	2017	2018	2019
I alt	1	1	1

I forhold til varetægtssurrogat og type 1 domme er det domstolens afgørelse, at en borger anbringes på sikret afdeling på Kofoedsminde.

Kofoedsminde oplever en stigning i borgere med en type 1 dom. Det er dog ikke borgere fra region Sjælland, hvorfor denne stigning ikke fremgår af tabel 1. Kofoedsminde oplyser, at der i 2018 var 21 borgere med en type 1 dom, mens der i 2019 var 27 borgere med type 1 dom indskrevet på Kofoedsminde.

Det betyder, at størstedelen af borgerne med udviklingshæmning på sikret afdeling på Kofoedsminde har en type 2 dom. Disse er borgere, som efter administrativ afgørelse i kommunerne, er overflyttet til en sikret plads på Kofoedsminde. Der er dermed knyttet en særskilt problemstilling omkring retssikkerheden for borgerne grundet den administrative afgørelse.

Det fremgår af nedenstående tabel, at antallet af borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 på sikret afdeling er forholdsvis stabilt i forhold til de Sjællandske kommuner. Der var en stigning i antallet fra 2017 til 2018 på to borgere.

Tabel 2. Borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 på sikret afdeling

Kommune i region Sjælland	Antal borgere med domstype 2, sikret afdeling		
	2017	2018	2019
I alt	9	11	10

Det er nødvendigt at gøre opmærksom på, at der i stort omfang er tale om de samme borgere, der går igen over årene. Borgere med udviklingshæmning og en type 2 dom er typisk på Kofoedsminde i en længere årrække. Ifølge Kofoedsminde er borgerne i gennemsnit på sikret afdeling i 6 år. Dette bygger på data pr. 1. januar 2019.

Ifølge Kofoedsminde blev der i 2019 alene udskrevet 6 borgere med en type 2 dom ud af i alt 43 borgere med en type 2 dom.

I indberetningen fra Kofoedsminde fremhæves det, i forlængelse af ovenstående, at der på Kofoedsminde konstant foretages faglige vurderinger i forhold til om borgere med type 2 domme fortsat bør forblive på en sikret plads på Kofoedsminde eller bør visiteres til et åbent tilbud. Kofoedsminde tager endvidere initiativer for at få afsluttet type 2 dømtes opholdt på Kofoedsminde, hvis vurderingen er, at der ikke er behov for en så indgribende foranstaltning, som et sikret botilbud er.

Data i den centrale udmelding vedrører 2017 til 2019. Ifølge Kofoedsminde har der i en årrække været en kraftig stigning i borgere med en type 2 domme på Kofoedsminde. I 2015 budgetterede Kofoedsminde med 34 sikrede pladser, men regnskabet endte på 45,7 pladser. I 2016 oversteg efterspørgslen efter sikrede pladser også forventningen, da Kofoedsminde budgetterede med forventet 45 sikrede pladser, mens regnskabet viste en belægning på 54,4 pladser.

Den største stigning ses i efterspørgslen på sikrede pladser til borgere med udviklingshæmning og en type 2 dom. Ifølge Kofoedsminde udgjorde borgere med type 2 dom 60% af belægningsdagene i 2019. Det er således ikke muligt at konstatere en effekt, som følge af Ministeriets vejledning fra 2018, ifølge hvilken, Lolland kommune skal høres i sager, hvor en kommune ønsker at anbringe en borger med type 2 dom på Kofoedsminde, jf. afsnit 4.1.2.

Tabel 3. Borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 på både sikret og åben afdeling

Kommune i region Sjælland	Antal borgere med aktiv domstype 2, både sikret og åben		
	2017	2018	2019
I alt	17	19	23

* To kommuner har ikke svaret

Tabellen er udarbejdet på baggrund af kommunernes tilbagemeldinger i de udsendte spørgeskemaer, hvor kommunerne opgør, hvor mange borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2, der er anbragt på *både* sikret og åben afdeling.

Borgere med udviklingshæmning og en type 2 dom kan enten administrativt overføres til Kofoedsminde eller anbringes/visiteres til et SEL §108 tilbud, der er godkendt til denne målgruppe. Det fremgår af tabel 3, at der er en stigning i antallet af borgere med en type 2 dom. Derudover kan det konstateres, at der er en nogenlunde ligelig fordeling i kommuner, der alene enten anbringer på sikret afdeling eller åben afdeling. Der er også kommuner, der både har anbragt på sikret og i åben afdeling.

På baggrund af kommunernes tilbagemelding, kan der observeres en spredning i koncentrationen af borgere i målgruppen på tværs af kommuner. Der er en del kommuner uden borgere med udviklingshæmning og domstype 2 og få kommuner, hvor der er op til 5 i målgruppen. Der er ikke sammenhæng i, at det er kommuner med det højeste befolkningstal, der også har flest borgere i målgruppen samlet set.

2.0 Højt specialiserede tilbud og indsatser

Den centrale udmelding omfatter borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse i sikret afdeling. Anbringelse sker enten efter domsafgørelse (domstype 1) eller administrativ afgørelse, hvor borgere (domstype 2) overføres til sikret afdeling efter bestemmelse fra kommunen, jf. den centrale udmelding.

Formålet med den Centrale Udmelding er at Socialstyrelsen kan vurdere, om der er det nødvendige udbud af højt specialiserede tilbud og indsatser til borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse i sikret afdeling. Den aktuelle kapacitet i målgruppen består af ét tilbud på landsplan, Kofoedsminde, der har modtagepligt. Socialstyrelsen beskriver i den centrale udmelding at udover et fokus på dette tilbud ønskes i den centrale udmelding et fokus på, hvilke åbne tilbud der anvendes af kommunerne til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2. Formålet er at lokalisere højt specialiserede åbne tilbud som kan indgå i en fremadrettet samlet løsning på området.

Socialstyrelsen skal på baggrund af de sjællandske kommuners afrapportering på den centrale udmelding kunne vurdere, om der findes det fornødne udbud af højt specialiserede tilbud og indsatser til borgere med udviklingshæmning og dom i regionen.

Socialstyrelsen har til dette formål udviklet en screeningsmodel, der skal kunne hjælpe til at vurdere specialiseringsniveauet i højt specialiserede tilbud til målgruppen. Sammen med en faglig vurdering af særlige målgruppespecifikke forhold mv., vil denne model indgå i Socialstyrelsens vurdering af regionernes afrapporteringer på den centrale udmelding.

Socialstyrelsen: Screeningsmodel for højt specialiserede tilbud.



Kilde: Socialstyrelsen, 2019.

Screeningmodellens fire trin, som vist ovenfor, udgør det fire kernekriterier, som i udgangspunktet er forudsætning for, at et tilbud kan vurderes som højt specialiseret. Specialiseringsniveauet vurderes med udgangspunkt i gennemstrømning af borgere i målgruppen, antal medarbejdere årligt, erfarings- og specialiseringsniveauet blandt medarbejderne, samt særlige kompetencer i den borgerrettede indsats.

I afdækningen af tilbudsstrukturen, er den valgte metodiske tilgang at medtage de tilbud, som opfatter sig som højt specialiserede til målgruppen og som har besvaret Socialstyrelsens spørgeskema. Enkelte af de tilbud, som kommunerne oplyser at have anvendt, har meldt tilbage, at de ikke vurderer, at de opfylder Socialstyrelsens kriterier, og dermed ikke anser sig som højt specialiserede til målgruppen. Disse tilbud indgår ikke i nærværende afrapportering.

I det følgende fremlægges data ift. de fire kriterier i screeningsmodellen, men der foretages ikke en vurdering af om tilbuddene er højt specialiserede efter Socialstyrelsens kriterier. Det overlades til Socialstyrelsen at foretage en helhedsvurdering af, om de indmeldte tilbud lever op til Socialstyrelsens kriterier til et højt specialiseret tilbud. Dette skyldes, at kommunerne ikke har den fornødne viden, ressourcer og kompetencer til at vurdere dette, og at kriterierne for højt specialiserede tilbud er udarbejdet af Socialstyrelsen. Det er dermed Styrelsen, der har indsigten i kriterierne til at kunne lave en helhedsvurdering med udgangspunkt i disse. De tilbud der er medtaget i denne rapport, lever op til følgende kriterier: Kommunerne anvender dem til målgruppen og tilbuddet ser sig selv som højt specialiseret tilbud

Socialstyrelsen har tilkendegivet, at de i deres endelige vurdering af, om tilbuddene opfylder kriterierne, vil foretage en samlet helhedsvurdering af tilbuddenes specialiseringsniveau. Sekretariatene har derfor udarbejdet et samlet overblik over data for de indmeldte tilbud, suppleret med uddybende beskrivelser af, hvordan tilbuddene dækker de kriterier, der er beskrevet i den centrale udmelding.

2.1 Kofoedsminde, sikret afdeling

Kofoedsminde spiller en central rolle i tilbudsstrukturen på området, da Kofoedsminde er det eneste landsdækkende sikrede botilbud efter servicelovens §108 til voksne domfældte med udviklingshæmning, der har begået alvorlig personfarlig kriminalitet.

Kofoedsminde er beliggende i Rødbyhavn på Lolland og drives af Region Sjælland. Kofoedsminde blev i 1983 et bosted for udviklingshæmmede med dom, der har begået personfarlig kriminalitet som brandstiftelse, seksualforbrydelse, drab og voldsforbrydelse.

Kofoedsminde har akut modtagepligt og er pr. 1. januar 2020 godkendt af Socialtilsyn Øst til 72 sikrede pladser og 12 åbne pladser, jf. afsnit 2.3.1.

Borgerflowet har været svingende de seneste tre år med mellem 63 til 71 borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 1 og 2, jf. afsnit 1.0 vedr. belægningen på Kofoedsminde.

Kofoedsminde består af 14 sikrede afdelinger fordelt i 7 selvstændige bygninger. Hver afdeling er hjem for mellem tre til seks beboere. 3 afdelinger er særligt sikrede til kun én beboer (særlig sikret plads/særforanstaltning).

Optageområdet har de seneste tre år været kommuner fra hele landet samt Grønland. Der er ca. 329 fastansatte årsværk, som spænder over faggrupperne: socialpædagoger, sundhedsfagligt personale, socialrådgiver, psykologer og specialiserede omsorgsmedhjælpere. Derudover er der tilknyttet eksterne kompetencer som psykiater.

Over halvdelen af de fastansatte medarbejdere har mere end 4 års erfaring med målgruppen på tilbuddet, og der leveres en bred række af de indsatslementer, som er beskrevet i den centrale udmelding. For en uddybning af tilbuddets kompetencer og indsatser henvises til Tilbudsportalen.

Kofoedsminde kan siges at løse en dobbeltopgave: I relation til serviceloven § 108 har Kofoedsminde ansvar for social behandling med sigte på resocialisering af beboerne, og i relation til straffeloven har Kofoedsminde ansvar for at beskytte samfundet mod den sikkerhedsrisiko, som beboerne udgør.

Et sikkert hegn omgiver boliger, haver, udviklingscenteret, skolen, kiosken og et større fælles fritidsområde. De sikrede afdelinger har pansrede ruder, dobbeltsluser ved udgangene og dobbelte låsesystemer.

Kofoedsminde tilbyder beskæftigelse til beboerne efter servicelovens § 103 og har derudover en intern skole, hvor der tilbydes kompenserende specialundervisning.

Idet beboerne på Kofoedsminde har domme for personfarlig kriminalitet har beboergruppen selvsagt en høj risiko for voldelig adfærd. Derfor er det Kofoedsmindes opgave at skabe gode socialpædagogiske rammer for beboerne samtidig med, at de ansattes arbejdsmiljø er så trygt som muligt. Dette er nødvendigt for, at de ansatte kan løse den socialpædagogiske opgave og samtidig undgå voldsepisoder eller andre voldsomme hændelse, der kan skade den ansatte. Kofoedsminde

gennemførte mellem 2008 til 2011 et større arbejdsmiljøprojekt og indførte i den forbindelse to standardiserede metoder til at forebygge voldsepisoder: BVC9³ og SOAS-R⁴.

2.1.1 Den seneste tilsynsrapport vedr. Kofoedsminde

I den centrale udmelding henvises til den seneste tilsynsrapport vedr. Kofoedsminde, hvor Socialtilsyn Øst konkluderer, at Kofoedsminde samlet set opfylder betingelserne for fortsat godkendelse og dermed besidder den nødvendige kvalitet, der skal til for at sikret at borgeren ydes den indsats, der er i overensstemmelse med lov om social service. Ifølge Socialtilsyn Øst er vurderingen, at Koedsminde, grundet den store tilgang af borgere, er udfordret på aspekter af kvalitetsmodellens temaer. I den forbindelse nævnes udfordring omkring rekruttering og kompetenceudvikling samt et højt forbrug af eksterne vikarer.

Kofoedsminde har i spørgeskemaet fremhævet udfordringer omkring rekruttering. Udfordringerne skyldes, at Kofoedsminde på 5 år har fordoblet antallet af afdelinger og antallet af beboere er steget fra 34 til 72. Antallet af medarbejdere er i samme periode steget fra ca. 200 til ca. 375. Kofoedsminde vurderer, at det har været vanskeligt for tilbuddet, at rekruttere så mange medarbejdere i så hastigt et tempo. Derudover er udbuddet af uddannet arbejdskraft på Lolland desværre begrænset inden for en række social- og sundhedsmæssige uddannelsesområder, hvilket vanskeliggør rekrutteringen af kvalificerede medarbejdere, udtaler Kofoedsminde. Endelig fremhæver Kofoedsminde, at grundet målgruppen og arbejdsfeltet, er der en forholdsvis stor udskiftning i medarbejdergruppen, som også skaber rekrutteringsmæssige udfordringer.

Kofoedsminde har endvidere i spørgeskemaet forklaret en udfordring i forhold til driften og modtagepligten ”Kofoedsminde har i en årrække haft en stor tilgang af beboere. Udgangspunktet for driften har været, at pladstallet skulle nedbringes igen. Denne strategi er aftalt med kommunerne ud fra en fælles forståelse af, at tilgangen af borgere med en type 2 dom skulle nedbringes. Kofoedsminde har derfor ikke haft et ordinært budget til drift af de ekstra pladser, men har fået bevilling fra sag til sag. I praksis har Kofoedsminde skullet være i stand til at etablere pladser ’over night’ for at opfylde modtagepligten, men samtidig være beredt til at afvikle pladserne, når resultater af den ændrede visitationspraksis begyndte at vise sig. I denne driftssituation har eksterne vikarer udgjort en betydelig del af løsningen med at skaffe personale”.

I forbindelse med budgetlægningen for 2019 viste opfølgningen på de initiativer, der var taget til at nedbringe tilgangen af beboere på Kofoedsminde, at de ikke havde haft den ønskede effekt. Regionsrådet i Region Sjælland tog konsekvensen, således at Kofoedsminde i 2019 havde budget til alle pladser.

I forlængelse heraf vedtog Region Sjællands Regionsråd en indsatsplan ([link?](#)) med fokus på omlægning af personaleindsatsen på Kofoedsminde i forhold til: 1) Et højere uddannelsesniveau blandt personalet på Kofoedsminde samt 2) Nedbringelse af forbruget af eksterne vikarer på Kofoedsminde. Socialtilsyn Øst har godkendt indsatsplanen. Der sker løbende opfølgning til både Regionsrådet og Socialtilsyn Øst. Opfølgningen viser, at Kofoedsminde følger de opstillede milepæle i indsatsplanen.

³ Brøset Violence Checklist; en korttids risikovurderingsmetode.

⁴ Staff Observation Aggression Scale Revised; en metode til at dokumentere og analysere aggressive hændelser.

På baggrund af ovenstående det vurderingen, at Kofoedsminde sikrede afdelinger har den fornødne kvalitet til at løse opgaven.

2.2 Åbne tilbud benyttet i årene 2017-2019

Formålet med afdækningen af åbne pladser er at afdække den aktuelle kapacitet i forhold til målgruppen, som ville kunne indgå i en fremadrettet samlet løsning på området.

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at angive, hvilke åbne tilbud kommunen har benyttet til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 i årene 2017-2019.

I tabel 4 er oplistet de åbne tilbud de sjællandske kommuner har benytte i årene 2017-2019. Skemaet er udarbejdet på baggrund af kommunernes tilbagemeldinger i de udsendte spørgeskemaer.

Tabel 4. Hvilke åbne tilbud har kommunen benyttet i årene 2017-2019 til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2.

Kommuner i region Sjælland	Tilbuddets navn	Leverandør	Beliggenhedsregion
Faxe	Suhrs Udvikling & Botræning	Privat	region Sjælland
Greve	Kofoedsminde, åben afdeling	Regional	region Sjælland
	Botilbuddet i Nyrup	Privat	region Sjælland
	Smørumgård	Privat	region Nordjylland
Guldborgsund	Kofoedsminde, åben afdeling	Regional	region Sjælland
Holbæk	Søbæk Have	Kommunal	region Sjælland
	Tåstrup Have/Tåstrup Stræde	Kommunal	region Sjælland
	Egebjerg Under Solutio	Privat	region Sjælland
Kalundborg	Søbæk Have	Kommunal	region Sjælland
	Mosetoften	Regional	region Midtjylland
	Hammer Bakker	Kommunal	region Nordjylland
Køge	Startskuddet Aps, afd. Jupiter	Privat	region Sjælland
Lejre	Moesgård	Privat	region Midtjylland
	Ekkofonden	Privat	region Nordjylland
Lolland	Ingen borgere med domstype 2		
Næstved	Socialpædagogisk Center Næstved, afd. Otterupvej 6-8	Kommunal	region Sjælland
Odsherred	Ingen borgere med domstype 2		
Ringsted	Haslebyvænge, Specialcenter Slagelse	Kommunal	region Sjælland

Roskilde	Ingen borgere med domstype 2		
Slagelse	Bo- og Naboskab Lolland	Regional	region Sjælland
	Kompasrosen	Kommunal	region Midtjylland
Solrød	Ingen borgere med domstype 2		
Sorø	Ingen borgere med domstype 2		
Stevns	Ingen borgere med domstype 2		
Vordingborg	Ingen borgere med domstype 2		

Tilbuddene kan være en delmængde af de åbne tilbud til udviklingshæmmede borgere med en type 2 dom og giver et indblik i, hvilke tilbud de sjællandske kommuner har anvendt på landsplan i perioden.

På baggrund af kommunernes tilbagemeldinger kan det konkluderes, at der anvendes en række forskellige tilbud til at varetage indsatser til domfældte udviklingshæmmede borgere med en type 2 dom.

Kommunerne i region Sjælland benytter i alt 16 forskellige åbne tilbud, der hovedsageligt er beliggende i region Sjælland. Der anvendes dog også tilbud beliggende i region Syddanmark, region Nordjylland og region Midtjylland.

2.2.1 Åbne tilbud beliggende i region Sjælland benyttet i årene 2017-2019

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne ligeledes blevet bedt om at angive hvilke åbne tilbud beliggende i region Sjælland, som kommunen har benyttet til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 i årene 2017-2019.

Formålet med afdækningen af åbne pladser i region Sjælland er at afdække den aktuelle kapacitet i forhold til målgruppen.

I nedenstående tabel fremgår de åbne tilbud kommunerne har anvendt i perioden beliggende i region Sjælland. De anvendte tilbud har besvaret et spørgeskema med henblik på at belyse den samlede tilbudsstruktur på området.

Tabel 5. Hvilke åbne tilbud beliggende i region Sjælland er benyttet i årene 2017-2019 til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2.

Tilbuddets navn	Driftsherre	Borgerflow 2017 2018 2019	Årsværk	Erfaring Procent af medarbejdergruppen med +4 års erfaring	Kompetencer Hvilket fastansat personale indgår i indsatsen til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2?

Kofoedsminde - åbne pladser	Regionalt	3 7 5	13,7	100%	6 socialpædagog 0,3 sundhedsfaglig 0,1 psykolog 0,3 socialrådgiver 7 specialiseret omsorgsmedhjælper =100%
Bo og Naboskab Sydlolland	Regionalt	5 5 6	18	56%	16 socialpædagog 2 sundhedsfaglig =100%
Bo og Dagtilbuddet Kysten	Københavns Kommune	0 2 2	22	82%	<i>I hele tilbuddet</i> 8 socialpædagog 4 sundhedsfaglig 10 andet* =45% * Trækker på eksterne specialister f.eks. psykolog
Suhrs udvikling og botræning	Privat	2 2 1	18	83%	<i>I hele tilbuddet</i> 6 socialpædagog 4 sundhedsfaglig 2 pædagogisk assistent 2døgnophold assistent 6 andet* =67% * Trækker på eksterne specialister f.eks. psykolog
Søbæk Have 18B	Holbæk Kommune	2 2 2	13	77%	8 socialpædagoger 5-7 andet* =61% * Trækker på eksterne specialister f.eks. psykolog
Socialpædagogisk Center Næstved Afd: Otterupvej 6-8	Næstved Kommune	0 0 1	25	80%	<i>I hele tilbuddet</i> 12,4 socialpædagog 1,7 sundhedsfaglig 8,1 andet =63%

Specialcenter Slagelse Halsebyvænget 1-3 4220 Korsør	Slagelse Kommune	1 1 1	5,4	Hele tilbuddet 83%	1,8 socialpædagog <i>pr. plads</i>
Kollegiet Kingosvej	Privat Granhøjen	0 0 1	5	80%	4 socialpædagog 1 sundhedsfaglig 3 andet ** kompetencer og årsværk stemmer ikke
Alternativet 1, Efterårsvej	Ekko-fonden	0 0 1	6,8	56%	6,8 socialpædagog 0,14 sundhedsfaglig 0,01 psykiater 0,07 socialråd =100%
Alternativet 2, Bakkevej	Ekko-fonden	0 0 1	4,55	56%	4,55 socialpædagog 0,14 sundhedsfaglig 0,01 psykiater 0,07 socialråd =100%
Tåstrup Have ⁵	Holbæk Kommune	0 1 1	12,5	0%	<i>I hele tilbuddet</i> 11 socialpædagog (trin 2,3 og 5) 1,5 sundhedsfaglig
Tåstrup Stræde ¹	Holbæk Kommune	0 1 1	9	0%	<i>I hele tilbuddet</i> 8 socialpædagog (trin 2,3 og 5) 1 sundhedsfaglig
Bostedet i Nyrup	Privat	1 1 1	Ikke besvaret	Ikke besvaret	Ikke besvaret
Holstedgaard	Privat	0 0 1	Ikke besvaret	Ikke besvaret	Ikke besvaret

De to mest benyttede tilbud er Kofoedsminde's selvstændige afdeling med åbne pladser og Søbæk Have i Jyderup, da der er to sjællandske kommuner, der benytter disse tilbud.

Der er en lille overvægt af offentlige leverandører af åbne tilbud beliggende i region Sjælland. Ud af de 14 tilbud er de 5 af tilbuddene private.

⁵ Tilbuddene er ifølge Tilbudsportalen godkendt til ABL § 105.

2.3 Højt specialiserede åbne tilbud til borgere med domstype 2 i region Sjælland

Socialstyrelsen har udarbejdet en screeningsmodel for højt specialiserede tilbud med 4 kriterier:

- **Borgerflow:** Væsentlig forudsætning for udvikling og vedligeholdelse af en høj specialisering er en vis gennemstrømning af borgere i tilbuddet. Derfor skal højt specialiserede tilbud levere indsats til minimum 3 borgere i målgruppen om året.
- **Årsværk:** Det er afgørende, at der indgår flere medarbejdere i indsatsen til målgruppen for at udvikle og opretholde et fagligt miljø.
- **Erfaring:** Medarbejderne skal have en vis erfaring med målgruppen for at udvikle og opretholde et fagligt miljø.
- **Kompetencer:** Der skal være den rette faglige specialviden tilstede.

I udvælgelsen af de højt specialiserede åbne tilbud til borgere med domstype 2 i region Sjælland er screeningsmodellen suppleret med faglig vurdering. Med mindre tilbuddene ikke lever op til flere af kriterierne, betragtes tilbuddene som højt specialiseret. Eksempelvis er Socialpædagogisk Center Næstved et nyoprettet tilbud og lever derfor ikke op til kriteriet om borgerflow. Vurderingen er dog, at tilbuddet er højt specialiseret, idet tilbuddet lever op til de øvrige kriterier i screeningsmodellen.

Tilbudsviften af højt specialiserede tilbud i region Sjælland er forholdsvis begrænset, da det alene er 4 tilbud, der på baggrund af screeningskriterierne samt faglig vurdering kan betragtes som højt specialiseret. Det er alene de to regionale tilbud, der opfylder alle kriterier. De to kommunale tilbud har ikke et tilstrækkeligt borgerflow til at opfylde kriteriet. Idet tilbuddene opfylder de øvrige kriterier betragtes de som højt specialiserede tilbud på baggrund af en samlet faglig vurdering.

2.3.1 Kofoedsmindes åbne pladser

Kofoedsmindes åbne pladser drives af Region Sjælland og er beliggende i Rødbyhavn, Lolland Kommune. Kofoedsmindes åbne afdelinger anvendes oftest til udflytning fra det sikrede system. Domfældte udviklingshæmmede med en type 2 dom, som har behov for ophold tæt på det sikrede system, kan også anvende de åbne pladser.

Socialtilsyn Øst har pr. 1. januar 2020 godkendt 12 åbne pladser til borgere med udviklingshæmning og dom. Det betyder, at Kofoedsminde hurtigt kan visitere borgere ind på de åbne pladser, da pladserne er forhåndsgodkendte, jf. nedenstående.

Grundet vigende belægning blev de åbne pladser reduceret fra 14 pladser til 7 pladser i 2018. Region Sjælland har således bevilliget budget til i alt 7 pladser, hvoraf de 7 pladser pt. er belagt. Det er aftalt med Lolland Kommune, at Region Sjælland etablerer de åbne pladser, der efterspørges. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at tilbuddet oplever, at den aktuelle kapacitet af pladser til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 stemmer overens med kommunernes efterspørgsel. Kofoedsminde har derfor ikke planer om at udvide pladstallet på de åbne pladser.

Borgerflowet har været svingende de seneste tre år med 3-7 borgere pr. år med udviklingshæmning og dom efter domstype 2. I 2017 var der 3 borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 i åbne afdelinger, jf. ovenstående vedr. reduktion af pladstallet.

Optageområdet har de seneste tre år været kommuner i Nordjylland, Midtjylland, Sjælland og Hovedstaden. Der er ca. 14 fastansatte årsværk, som spænder over faggrupperne: socialpædagoger, sundhedsfagligt personale, socialrådgiver, psykologer og specialiserede omsorgsmedhjælpere.

Derudover er der et tæt samarbejde med Kofoedsminde's sikrede afdelinger med specialiseret viden vedr. domstype 1 og 2. Samtlige af de fastansatte medarbejdere har mere end 4 års erfaring med målgruppen på tilbuddet, og der leveres en bred række af de indsatsselementer, som er beskrevet i den centrale udmelding. For en uddybning af tilbuddets kompetencer og indsatser henvises til Tilbudsportalen.

2.3.2 Bo og Naboskab Sydlolland

Bo og Naboskab Sydlolland drives af Region Sjælland og er beliggende i Rødbyhavn, Lolland Kommune. Bo og Naboskab Sydlolland er et døgn- og dagtilbud for voksne borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne med i alt 60 døgnpladser (både ABL § 105 og SEL § 108) fordelt på flere boenheder. Inden for målgruppen modtages også borgere med dom til tilsyn. Der er pt. 6 borgere med udviklingshæmning og en domstype 2.

Borgerflowet har været stabilt de seneste tre år med 5-6 borgere pr. år med udviklingshæmning og dom efter domstype 2.

Optageområdet har de seneste tre år været kommuner i Sjælland og Hovedstaden. Der er ca. 18 fastansatte årsværk, som spænder over faggrupperne: socialpædagoger og sundhedsfagligt personale. Derudover er der ansat social- og sundhedsassistenter. Over halvdelen af de fastansatte medarbejdere har mere end 4 års erfaring med målgruppen på tilbuddet, og der leveres en bred række af de indsatsselementer, som er beskrevet i den centrale udmelding. For en uddybning af tilbuddets kompetencer og indsatser henvises til Tilbudsportalen.

2.3.3 Bo og Dagtilbuddet Kysten

Bo og Dagtilbuddet Kysten drives af Københavns Kommune og er beliggende i Nysted i Guldborgsund Kommune. Kysten er et botilbud til voksne, der har fået en dom til anbringelse og som har en nedsat, varig funktionsevne psykisk og/eller fysisk. Socialtilsyn Øst har godkendt botilbuddet til i alt 10 døgnpladser. Kysten har bevilling til 8 pladser og én akut plads, men har derudover godkendt kapacitet til én ekstra plads. Dette giver fleksibilitet i forhold til visiteringen.

Borgerflowet har været stabilt de seneste to år med 2 borgere pr. år med udviklingshæmning og dom efter domstype 2.

Optageområdet har de seneste tre år alene været Københavns Kommune. Kysten oplever, at der ikke er overensstemmelse mellem den aktuelle kapacitet af pladser til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 og kommunernes efterspørgsel. Kysten har jævnligt forespørgsel på pladser fra andre kommuner. Idet Kysten ikke har ledige pladser, betyder det, at tilbuddet må afvise borgere med domstype 2. Derudover afvises borgere med domstype 2 og misbrug, da Kysten ikke har denne kompetence. Tilbuddet fremhæver, at der opleves en stigning i borgere med udviklingshæmning og domstype 2 med et misbrug.

Der er 22 fastansatte årsværk, som spænder over faggrupperne: socialpædagoger og sundhedsfagligt personale. Derudover er der tilknyttet eksterne kompetencer som psykiater og socialrådgiver med specialiseret viden. Næsten samtlige fastansatte medarbejdere har mere end 4 års erfaring med målgruppen på tilbuddet, og der leveres en bred række af de indsatsselementer, som er beskrevet i den centrale udmelding. For en uddybning af tilbuddets kompetencer og indsatser henvises til Tilbudsportalen.

2.3.4 Søbæk Have 18B

Søbæk Have 18B drive af Holbæk Kommune og er beliggende i Jyderup i Holbæk Kommune. Søbæk Have 18B er et døgntilbud med 4 pladser målrettet til borgere med udviklingshæmning og/eller autismespektrumforstyrrelser med behov for døgn dækning. Tilbuddet modtager domsanbragte borgere og drives efter SEL § 108.

Borgerflowet har været stabilt de seneste tre år med 2 borgere pr. år med udviklingshæmning og dom efter domstype 2.

Optageområdet har de seneste tre år været alene være Holbæk Kommune. Søbæk Have 18B oplever, at der ikke er overensstemmelse mellem den aktuelle kapacitet af pladser til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 og kommunernes efterspørgsel. Pladserne er optaget af borgere i længerevarende særforanstaltninger, og tilbuddet har i en årrække måtte afvise samtlige henvendelser.

Der er 13 fastansatte årsværk, som spænder over faggrupperne: socialpædagoger og andet personale. Over 2/3 dele af de fastansatte medarbejdere har mere end 4 års erfaring med målgruppen på tilbuddet, og der leveres en bred række af de indsatslementer, som er beskrevet i den centrale udmelding. For en uddybning af tilbuddets kompetencer og indsatser henvises til Tilbudsportalen.

2.3.5 Socialpædagogisk Center Næstved Afd. Otterupvej 6-8

Otterupvej 6-8 drive af Næstved Kommune og er beliggende i Næstved Kommune. Otterupvej er et døgntilbud med 14 pladser til borgere med betydelig og varig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne, hvoraf de 10 af pladserne er efter SEL § 108. Tilbuddets aktuelle kapacitet til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 er én plads.

Otterupvej er nystartet i august 2018, hvorfor der alene er indrapporteret borgerflow fra 2019, hvor der var én borger med udviklingshæmning og dom efter domstype 2.

Optageområdet er kommuner i Sjælland. Otterupvej oplever, at der er overensstemmelse mellem aktuelle kapacitet af pladser til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2 og kommunernes efterspørgsel.

Der er 25 fastansatte årsværk, som spænder over faggrupperne: socialpædagoger og sundhedsfagligt personale. Næsten samtlige fastansatte medarbejdere har mere end 4 års erfaring med målgruppen på tilbuddet, og der leveres en bred række af de indsatslementer, som er beskrevet i den centrale udmelding. For en uddybning af tilbuddets kompetencer og indsatser henvises til Tilbudsportalen.

3.0 Koordination og samarbejde

Det tredje tema i den centrale udmelding omhandler koordination og samarbejde mellem kommunerne, både inden for og på tværs af regionerne, om indsatserne til borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse på sikret afdeling. Formålet med den centrale udmelding er, at afdække hvilke typer samarbejde, der findes omkring målgruppen. Det kan f.eks. være formaliserede samarbejdsaftaler med andre kommuner, med tilbud eller med andre relevante aktører.

Det skal i den forbindelse nævnes, at kommunerne ikke har svaret i forhold til domstype 1 og anbringelse på sikret afdeling men i forhold til koordinering af indsatser til borgere med udviklingshæmning og en domstype 2 til anbringelse på åbent tilbud.

Socialstyrelsen skal på baggrund af nærværende afrapportering på den centrale udmelding, kunne vurdere, om der eksisterer den nødvendige koordination og samarbejde mellem kommunerne og på tværs af regioner, omkring indsatserne til borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse i en sikret afdeling. Nedenfor beskrives, hvilke samarbejdsfora og samarbejdsrelationer, kommunerne i Region Sjælland indgår i på tværkommunalt og regionalt, såvel som nationalt niveau.

3.1 Formelle tværgående koordinationsfora

Der er etableret en række formelle samarbejdsrelationer og fora, hvorigennem kommunerne kan sikre en overordnet koordination på regionalt og nationalt plan på det specialiserede socialområde.

Herunder fungerer KL's Koordinationsforum for det specialiserede socialområde, som en platform for tværkommunalt og tværregionalt samarbejde. Koordinationsforum er et direktørforum etableret på tværs af de fem KKR, som forestår den tværregionale koordination i forbindelse med rammeaftalen; herunder at følge udviklingen i kapacitet og belægning på de mest specialiserede tilbud på tværs af regionale grænser. Koordinationsforum mødes i KL Huset hvert halve år. Hver af de fem administrative styregrupper i regionerne har to pladser i Koordinationsforum.

Koordinationsforum følger udviklingen i kapacitet og belægning på nogle af de tilbud, hvor der er hel eller delvis objektiv finansiering heriblandt Kofoedsminde. Kofoedsminde har i de seneste år været fulgt nøje i regi af forummet grundet dels grundet tilbuddets status som det eneste tilbud af sin art i Danmark og dels grundet den store overbelægning på tilbuddet, hvilket har medført efterregninger og en bekymring for kvaliteten. I den forbindelse har Koordinationsforum indgået i dialog med driftsherren for Kofoedsminde.

Herudover er der kommunernes rammeaftalesamarbejde, der er regionalt forankret. Her samarbejder kommunerne tværkommunalt og med de fem regioner om at levere højt specialiserede tilbud af høj kvalitet til borgerne. Det fælleskommunale samarbejde på det specialiserede socialområde er forankret i Den Administrative Styregruppe på socialområdet, hvor kommunerne samarbejder både tværkommunalt og med regionen om at levere højt specialiserede tilbud til borgerne.

3.2 Kommunal koordinering af indsatsen

Der er en forholdsvis lav svarprocent på spørgsmålet, idet 53% af kommunerne ikke har svaret på spørgsmålet. Det er således alene 8 kommuner, der har svaret på, hvordan kommunen internt koordinerer indsatser til målgruppen med udviklingshæmning og dom. Det skal i forlængelse heraf pointeres, at kommunerne (selvfølgelig) har svaret i forhold til borgere med en domstype 2, idet borgere med domstype 1 ikke kræver koordinering i forhold til indsatsen, da indsatsen er anbringelse på sikret afdeling på Kofoedsminde.

3 ud af 8 kommuner nævner Kofoedsminde som en vigtig aktør i koordineringen af indsatsen overfor borgere med udviklingshæmning og domstype 2. Derudover nævnes Tilbudsportalen, som et vigtigt redskab til at finde egnede tilbud til målgruppen. Endelig nævner én kommune relevant korrespondance med statsadvokaten, som vigtigt for den kommunale koordinering af indsatsen.

Konklusionen på tilbagemeldingen om kommunal koordinering af indsatsen er, at det er borgerens sagsbehandler, der koordinerer og inddrager relevante samarbejdspartner både interne og eksterne. Det er desuden borgerens sagsbehandler, der fører tilsyn og har opfølgning i borgerens foranstaltning/indsats minimum én gang årligt.

3.3 Eksterne samarbejdspartnere

Der er også en forholdsvis lav svarprocent på spørgsmålet om, hvilke parter kommunen samarbejder med, udenfor egen organisation, vedrørende målgruppen af borgere med udviklingshæmning og dom. 59% af kommunerne har således ikke besvaret spørgsmålet. Dette skyldes højst sandsynligt, at det alene er 7 kommuner, der har udviklingshæmmede borgere med domstype 2, jf. tabel 1.

I nedenstående tabel fremgår de partner, som kommunerne har oplyst, de samarbejder med.

Tabel 7. Eksterne samarbejdspartnere

Eksternt samarbejde	Antal kommuner
Ingen koordinering*	10
Samrådet for domfældt udviklingshæmmede	3
Koordinering via rammeaftale-regi, herunder netværket for voksne med handicap og KKR netværk på lederniveau	3
Dialog med Kofoedsminde	1

* Kommunen har enten ikke svaret eller ikke har borgere med en domstype 2

3.4 Formelle samarbejdsaftaler

Socialstyrelsen ønsker at få afdækket hvilke typer samarbejdsaftaler, der findes omkring målgruppen. Socialstyrelsen nævner formaliserede samarbejdsaftaler med andre kommuner, tilbud eller andre relevante aktører i forhold til f.eks. supervision, rådgivning eller fælles finansiering af et tilbud.

16 ud af de 17 sjællandske kommuner har enten svaret, at de ikke har formaliserede samarbejdsaftaler eller har ikke svaret på spørgsmålet. Det er alene Lolland Kommune, der har en formel samarbejdsaftale, jf. afsnit 3.3.1.

3.4.1 Samarbejdsaftale mellem Lolland Kommune og Region Sjælland vedr. Kofoedsminde

Kofoedsminde er beliggende i Lolland Kommune, men drives af Region Sjælland. Lolland Kommune har tilkendegivet i besvarelsen, at kommunen har indgået en formel samarbejdsaftale med Region Sjælland, som regulerer samarbejdet og de gensidige roller mellem Lolland Kommune, der har modtageforpligtelse og Region Sjælland, der er har forsyningsforpligtelsen/leverandørrollen, om forpligtelsen til at etablere sikrede afdelinger på Kofoedsminde. Samarbejdsaftalen justeres årligt.

4.0 Fremadrettet tilrettelæggelse af indsatsen

Afsnittet skal afdække, hvordan kommunerne fremadrettet vil tilrettelægge indsatsen til målgruppen med henblik på at løse de beskrevne udfordringer. Kommunerne har her desuden mulighed for at beskrive eventuelle yderligere udfordringer i forhold til målgruppen.

I spørgeskemaet har botilbuddene mulighed for at beskrive, hvilke særlige udfordringer tilbuddet oplever i forhold til at levere højt specialiserede og helhedsorienterede indsatser til borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 2. Det er alene ét botilbud, der har besvaret spørgsmålet. Disse betragtninger inddrages i analysen af den fremadrettede tilrettelæggelse af indsatsen.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at der i regi af Social- og Indenrigsministeriet nedsættes en arbejdsgruppe med relevante interessenter i forhold til løsninger af problemstillinger knyttet til målgruppen udviklingshæmmede borgere med dom.

4.1 Særlige udfordringer i kommunerne

Den største udfordring, som kommunerne nævner er at finde relevante botilbud efter servicelovens §108, herunder ledige pladser i nærområdet samt det forhold, at der er administrative udfordringer i forhold til udgangsbekendtgørelsen og private botilbud, jf. nedenstående⁶.

Nedenstående tabel giver et overblik over, hvilke udfordringer de sjællandske kommune fremhæver, som særlige i forhold til borgere med udviklingshæmning og dom.

Tabel 8. Kommunale udfordringer i forhold til målgruppen

Hvilke udfordringer oplever kommunen i forhold borgere med udviklingshæmning og dom	Antal kommuner
Manglende ledige pladser på §108 tilbud, herunder tilbud hvor udgangsbekendtgørelsen overholdes	7
Ingen udfordringer/ikke besvaret	6
Kommunen inddrages ikke i forbindelse med domsafgivelse, værgemål mv.	1
Manglende mulighed for at flytte borgeren fra et § 108 til et andet	1
Fastholde borgeren sikkerhedsmæssigt forsvarligt i almindeligt §108 tilbud	1
Lolland Kommunes vejledningsforpligtelse	1

4.1.1 Manglende ledige pladser på §108 tilbud til domstype 2

Udviklingshæmmede borgere med en domstype 2 har dom til anbringelse i tilbud for personer med vidtgående psykiske handicap. Det er en kommunal afgørelse, hvorvidt den domfældte skal overføres til sikret afdeling.

⁶ Ifølge en fagperson har kommunerne svært ved at finde tilbud på Tilbudsportalen, da TP alene opererer med begrebet Kriminalitet – personfarlig eller ikke personfarlig. Det bør fremgå på Tilbudsportalen, hvilke domstyper tilbuddene er godkendt til, herunder om de håndterer udgangsbekendtgørelsen.

De åbne tilbud skal være godkendt til formålet (SEL §108). Tilbuddet skal have døgndækning inkl. vågen nattevagt samt være omfattet af regler om særlige sikkerhedsforanstaltninger i boformer, jf. BEK nr. 1239 af 22/11/2019.

Det kan konstateres, at mange kommuner gennem en årrække har omlagt SEL §108 pladser til ABL §105 med støtte efter SEL §§83-85. Der er derved færre åbne pladser, der kan benyttes til borgere med udviklingshæmning og domstype 2. Der er 7 kommuner, der fremhæver, at der efterhånden kun er få pladser til rådighed. Det opleves at de ledige pladser er i Jylland, hvilket er langt væk fra borgerens netværk. I forlængelse heraf nævner flere kommuner, at det er vanskeligt at finde højt specialiserede pladser, da *”borgerkredsen ofte er multikausale samt dobbelt diagnosticeret”*. Endelig nævner en kommune, at relevante tilbud har et meget højt prisniveau, som værende en udfordring.

Kofoedsminde har i spørgeskemaet angivet, at tilbuddet oplever manglende viden fra sagsbehandlerens side vedr. det specialiserede juridiske område, som er tilknyttet borgere med en type 2 dom. Dette er en udfordring i forhold til både visitering, opfølgning og udslusning.

Til perspektivering af problemstillingen vedr. manglende ledige pladser kan oplyses, at Kofoedsminde ikke har afvist borgere, hvor der har været grundlag for anbringelse på en åben plads (ikke objektiv finansieret). Kofoedsminde har åbne afdelinger uden for hegnet med almindelig takstopkrævning. Derudover har de adspurgte botilbud, der har optageområde fra de sjællandske kommuner angivet, at der opleves en tilpas kapacitet på området, jf. afsnit 2.3.

Hensigten med Tilbudsportalen er at matche relevante tilbud til borgerens behov. Flere kommuner nævner dog, at det er en udfordring at finde et botilbud til borgere med en type 2 dom via søgning på Tilbudsportalen⁷. Det er heller ikke let at finde oplysninger om udgangsbekendtgørelsen, sikkerhedsniveau eller særlige erfaringer med målgruppen, hvilket er relevant i forbindelse med den kommunale visitation.

Der er to kommuner, der nævner overholdelse af udgangsbekendtgørelsen som en særlig udfordring i forhold til private tilbud. Hvis borgeren er anbragt på et privat tilbud efter servicelovens § 108, skal boformen bede kommunalbestyrelsen om at træffe afgørelse om udgang, da dette er en myndighedsafgørelse, der ikke kan træffes af private boformer og heller ikke uddelegeres. I forlængelse heraf nævner en kommune, at det er en udfordring, at dommen ikke udleveres i forhold til udgangsbekendtgørelsen.

4.1.2 Lolland Kommunes vejledningsforpligtelse

I vejledning nr. 9096 af 21.2.2018 vedr. administrativ overførsel af borgere med domstype 2 til Kofoedsminde fremgår, at Lolland Kommune har en vejledningsforpligtelse overfor de kommuner, der ønsker at overføre borgere til sikret afdeling, da Lolland Kommune, såfremt kommunen er uenig i afgørelsen, kan indbringe sagen for Ankestyrelsen, jf. retssikkerhedsloven §61 . Derfor bør handlekommunen forhøre Lolland Kommune, forinden der træffes afgørelse om overflytning.

⁷ En kommune anfører i spørgeskemaet, at det ikke er muligt på Tilbudsportalen at anvende de forskellige domstyper som kriterier og ligeledes har botilbuddene alene mulighed for i prosa at beskrive deres kompetencer indenfor udviklingshæmmede med dom.

Lolland Kommune har i to tilfælde indgivet sager til Ankestyrelsen med den begrundelse at mindre indgribende foranstaltninger (almindelig § 108 tilbud) ikke har været prøvet inden anbringelse på Kofoedsminde⁸.

Ankestyrelsen udgav i december 2019 principafgørelse nr. 95-19, hvor Ankestyrelsen kort fortalt afgør, at Lolland Kommune ikke kan klage over en anden kommunes afgørelse om administrativ anbringelse af en domfældt på en sikret afdeling på Kofoedsminde. Derudover vurderer Ankestyrelsen, at den ikke kan behandle sagen som et spørgsmål om uenighed mellem kommuner om deres forpligtelser og at sagen ikke giver anledning til at rejse en tilsynssag.

Lolland Kommune fremhæver således i tilbagemeldingen, at det er en udfordring, at Lolland Kommunes rolle er uafklaret. Derudover nævnes det, som en udfordring, at Ankestyrelsen har en sagsbehandlingstid på knap 2 år.

Det skal i forlængelse heraf nævnes, at én sjællandsk kommune nævner at en væsentlig udfordring er blevet løst med Ankestyrelsen principafgørelse nr. 95-19, idet kommunen selv kan overflytte borgere direkte til sikret afdeling på Kofoedsminde uden involvering af Lolland Kommune.

4.2 Iværksatte løsnings tiltag i kommunerne

Den største udfordring for de sjællandske kommuner er at finde en ledig plads til målgruppen, jf. ovenstående. Der er to kommuner, der har svaret i forhold til denne udfordring, at de enten har anbragt i privat tilbud eller rettet henvendelse til landets øvrige regioner. Et relevant løsningsforslag kunne være et bedre overblik for, hvilke tilbud der ville kunne levere de mest relevante ydelser og indsatser til målgruppen. Ønsket om et bedre overblik blev af flere kommuner begrundet med et lavt antal borgere i målgruppen i den enkelte kommune⁹.

I nedenstående tabel 9 fremgår de sidste 4 kommuners udfordringer, og hvordan kommunerne har forsøgt at håndtere disse.

Tabel 9. Kommunale udfordring og hvad kommunerne har gjort for at håndtere udfordringerne

Hvilke udfordringer oplever kommunen i forhold borgere med udviklingshæmning og dom	Hvad har kommunen gjort for at håndtere udfordringerne
Kommunen inddrages ikke i forbindelse med domsafgivelse, værgemål mv.	Dialog med anklagemyndigheden, politiet og andre samarbejdspartner.
Manglende mulighed for at flytte borgeren fra et § 108 til et andet	Jævnlig møder med repræsentanter fra kommunens magtanvendelsesudvalg.
Fastholde borgeren sikkerhedsmæssigt forsvarligt i almindeligt §108 tilbud	Forsøgt håndteret via dialog med det konkrete botilbud.

⁸ Ifølge Lolland Kommune bør borgerens retssikkerhed undersøges ift. selve domstypen, hvor det er en kommunal administrativ beslutning at iværksætte den hårdeste straf, nemlig anbringelse på sikret afsnit på Kofoedsminde.

⁹ Ifølge en fagperson er et forslag til en løsning en ændring på Tilbudsportalen, så tilbud til udviklingshæmmede med dom bliver mere tydelige, nemmere at finde og i øvrigt oplysende for sagsbehandlere, tilsyn og tilbud ift. hvad de faktisk skal kunne og kan tilbyde

Lolland Kommunes vejledningsforpligtelse	Lolland Kommune har haft gentagne mundtlige og skriftlige henvendelser til Social- og Indenrigsministeriet, KL og Ankestyrelsen vedr. borgere med en domstype 2 (og borgere af grønlandsk herkomst). Lolland Kommune bemærker, at dette desværre ikke har medvirket til at udfordringer er blevet mindre.
--	---

4.3 Eksterne løsnings tiltag

Kommunerne blev i spørgeskemaundersøgelsen til slut spurgt om, hvilke eksterne løsningsforslag kommunen vurderer, der skal til for at håndterer udfordringerne. I nedenstående tabel er tilbagemeldingerne.

Tabel 9. Eksterne løsningsforslag til håndtering af udfordringer i forhold til målgruppen

Hvilke eksterne løsningsforslag vurderer kommunen, der skal til for at håndtere udfordringer?	Antal kommuner
Ikke besvaret	6
Mulighed for pålæg i vores foranstaltninger	3
Lovændring i forhold til private tilbud og udgangsbestemmelsen	2
Nye åbne tilbud beliggende i region Sjælland/overvåge kapaciteten	2
Opgaven bør håndteres i kriminalforsorgen	1
Erstatning for samrådet for domfældte udviklingshæmmede	1
Samlet overblik over antal udviklingshæmmede med dom på landsplan	1
Præcisering af lovarbejdet i forhold til administrativ overflyttelse til Kofoedsminde (Lolland Kommunes rolle)	1

Som det fremgår har kommunerne flere mere eller mindre konkrete løsningsforslag, der kan være medvirkende til at løse udfordringerne i forhold til målgruppen.

Der er tre sjællandske kommuner, der ønsker mulighed for pålæg eller sanktionsmuligheder overfor borgeren, hvis den dømte udviklingshæmmede borger f.eks. gentagende gange bryder udgangsbekendtgørelsen eller andre påbud og vilkår i dommen. Kommunen, som er tilsynsmyndighed, skal altså iværksætte de foranstaltninger, der fremgår direkte af dommen, men har ingen magtbeføjelser til at tvinge den domfældte til at efterleve disse. Det er selvfølgelig nødvendigt at have målgruppen for øje i forhold til forslag om pålæg.

Forslaget kan betragtes som en kommunal frustration, idet en kommune udtrykke dette således; *"[...] det er svært at imødekomme borgerne med de behov, de har. Ifølge serviceloven kan vi ikke tvinge borgerne til nogen form for ydelse eller foranstaltning. Vi anser vores arbejde og forpligtigelse nemmere at løfte, hvis vi, i forhold til borgere med dom, kunne have pålæg i vores foranstaltninger"*.

Kommunerne foreslår endvidere, at lovgivningen ændres, idet udgangsbestemmelse ikke kan uddelegeres til private botilbud¹⁰. Udgangsbekendtgørelsen kan ikke forvaltes af private botilbud, da der eventuelt flere gange dagligt skal træffes konkrete afgørelser om udgang, hvilket er en myndighedsudøvelse.

2 kommuner nævner, at et eksternt løsningsforslag er, at det bliver lovhjemmet til at delegere kompetencen til at bevillige udgang, når det drejer sig om enkeltstående udgange. Det begrundes med, at det vil give en mere smidig sagsbehandling.

Endelig anbefaler 2 kommuner, at der enten oprettes flere tilbud til målgruppen eller at kapaciteten overvåges. Der henvises til afsnit 4.1.1 i forhold til manglende ledige SEL § 108 pladser.

4.4 Perspektivering og videre dialog om målgruppen

Afrapporteringen af den central udmelding skal ses i et bredere perspektiv i forhold til de samlede udfordringer, der er i forhold til tilbuddet på Kofoedsminde.

Kommunerne oplever stærkt stigende udgifter til det landsdækkende sikrede botilbud Kofoedsminde. Belægningen på Kofoedsminde er steget betragteligt de seneste år, hvor der er sket mere end en fordobling fra 2014 til 2020 fra 34 til ca. 72 belagte pladser. I samme periode er der sket en stigning i de samlede udgifter til Kofoedsminde på over 100 mio. kr.

De sikrede pladser på Kofoedsminde er som de eneste i landet objektivt finansieret af kommunerne. Den objektive finansieringsmodel, sammen med den aktuelle udvikling på Kofoedsminde, gør det meget vanskeligt for kommunerne at styre økonomien på området.

Der har været iværksat en række tiltag for at dæmme op for tilgangen af borgere samt sikre bedre styrbarhed og kommunikation omkring Kofoedsminde. Disse tiltag har haft begrænset effekt

Det er baggrunden for, at Social- og Indenrigsministeriet, på opfordring fra KL, planlægger at nedsætte en arbejdsgruppe omkring Kofoedsminde. Det forventes at arbejdsgruppen skal undersøge og komme med mulige løsningsmodeller i forhold til finansieringsmodellen samt udviklingen i målgruppen og kvaliteten i tilbuddet til domfældte borgere med udviklingshæmning. Hensigten er at lave et beslutningsgrundlag for Folketinget.

De 17 kommuner i Region Sjælland ser frem til, at arbejdsgruppen igangsættes og har positive forventninger til resultatet heraf.

¹⁰ En delegering af myndighedsudøvelse til private boformer kræver klar lovhjemmel, hvilket der ikke er givet i udgangsbekendtgørelsen. Dette gør sig også gældende i forhold til private § 108 botilbud, der har driftsoverenskomst med en kommune eller en region.