

Afrapportering fra arbejdsgruppen om Kofoedsminde og tilbudsstrukturen til domfældte med udviklingshæmning

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	2
2. Målgruppen af domfældte med udviklingshæmning og den overordnede organisering af området for domfældte med udviklingshæmning	3
2.1 <i>De juridiske rammer for afgrænsning af målgruppen af domfældte med udviklingshæmning</i>	3
2.2 <i>Rammerne for foranstaltningsdomme</i>	3
2.3 <i>Målgruppens psykiske og sociale karakteristika</i>	4
2.4 <i>Organisering af botilbud til domfældte med udviklingshæmning</i>	4
2.5 <i>Regler for grønlandske borgere, som idømmes en foranstaltningsdom i Danmark</i>	5
3. Kortlægning af udfordringerne på Kofoedsminde	5
3.1 <i>Udvikling i antallet af borgere og type af borger på Kofoedsminde</i>	6
3.2 <i>Udviklingen i de ressource- og personalemæssige rammer</i>	7
4. Problemstillinger og anbefalinger	8
4.1 <i>Afdækning af domspraksis og udvikling i målgruppen af domfældte med udviklingshæmning i § 108-tilbud på landsplan</i>	9
4.1.1 <i>Anbefaling 1: Tilvejebringelse af et validt datagrundlag for udviklingen i målgruppen af domfældte med udviklingshæmning</i>	11
4.1.2 <i>Anbefaling 2: Mulighed for understøttelse af visitering til § 108-tilbud med åbne pladser og kriminalpræventive indsatser</i>	12
4.2 <i>Kommunernes mulighed for bistand ifm. anbringelse af borgere med domstype 2</i>	12
4.2.1 <i>Tilbudsportalen</i>	12
4.2.2 <i>Anbefaling 3: Udvidelse af informationsgrundlaget på Tilbudsportalen</i>	13
4.2.3 <i>VISO</i>	13
4.2.4 <i>Anbefaling 4: Tydeliggørelse af kommunens vejledningsmuligheder hos VISO</i>	14
4.2.5 <i>De fælleskommunale samråd</i>	14
4.2.6 <i>Anbefaling 5: Styrkelse af adgangen til viden og rådgivning for kommunale sagsbehandlere og domstolene gennem de fælleskommunale samråd</i>	15
4.3 <i>Kommunernes forpligtigelser ved administrativ overførsel og Lolland Kommunes rolle som vejledende aktør</i>	15
4.3.1 <i>Anbefaling 6: Afklaring om vejledende aktør</i>	16
4.4 <i>Betydningen af den objektive finansieringsmodel for anbringelse i sikret afdeling</i>	16
4.4.1 <i>Anbefaling 7: Afdækning af alternative finansieringsmodel for borgere med domstype 2, der administrativt overføres til Kofoedsmindes sikrede afdeling</i>	17



1. Indledning

Kofoedsminde er et botilbud efter servicelovens § 108 med sikrede afdelinger til domfældte med udviklingshæmning. Tilbuddet, som er det eneste af sin slags i Danmark, havde i 2020 og over en længere periode oplevet en række udfordringer, der vanskeliggjorde driften af tilbuddet, herunder en stigende tilgang af borgere og deraf følgende periodevis høj overbelægning særligt fra 2015-2018. Det resulterede i en bekymring for kvaliteten i indsatsen rejst af bl.a. Socialtilsynet og kommunerne.

En generel bekymring for den højt specialiserede indsats til borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse i sikret afdeling, udmøntede sig i en central udmelding fra den nationale koordinationsstruktur (NATKO) i Social- og Boligstyrelsen i 2019.

På baggrund af en drøftelse af de daværende udfordringer mellem det daværende Social- og Indenrigsministerium, Kommunernes Landsforening (KL), Region Sjælland¹ og Lolland Kommune², blev det i 2020 besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe. Af kommissoriet fremgår det, at arbejdsgruppen skal adressere udfordringer og undersøge løsningsmuligheder inden for følgende problemstillinger:

- Udviklingen i antal og fordeling af domfældte med udviklingshæmning i § 108-tilbud på landsplan.
- Afdækning af domspraksis, herunder udarbejdelsen af et validt datagrundlag for antal domfældte med udviklingshæmning (tilgang, forlængelse og afgang af antallet af borgere med domstype 1, 2 og 3).
- Undersøgelse af forskellig praksis kommuner imellem og samråd imellem ift. placeringen af domfældte med domstype 2³.
- Effekt og betydning af præciseringer i Vejledning om botilbud m.v. ang. administrativ overførsel.
- Betydning af den nuværende finansieringsmodel for Kofoedsminde.

Arbejdsgruppens undersøgelse af problemstillingerne skal munde ud i en redegørelse af udfordringerne samt konkrete anbefalinger til løsningsforslag til regeringen. Anbefalingerne skal, som udgangspunkt, være udgiftsneutrale.

Arbejdsgruppens anbefalinger skal danne grundlag for beslutninger om bl.a.:

- Hvordan der sikres en mere hensigtsmæssig fordeling af domfældte med domstype 2 på landsplan, der modvirker de periodevise udfordringer med overbelægning på Kofoedsminde⁴.
- Hvordan finansieringsmodellen og rammerne for både den faglige og personalemæssige planlægning på Kofoedsminde indrettes bedst muligt mht. at understøtte en fagligt specialiseret indsats og give mulighed for at udsluse borgere med domstype 2.

Arbejdet har været forsinket bl.a. på grund af COVID-19, og i den mellemliggende periode har NATKO modtaget en opdateret status fra Sekretariat Rammeaftale Sjælland og Region Sjælland ift. de faglige problemstillinger, som er adresseret i den centrale udmelding. Den opdaterede status blev modtaget i januar 2023, og Social- og Boligstyrelsen har i november 2023 udsendt en fornyet behandling af den centrale udmelding til kommunerne.

¹ Region Sjælland har driftsherreansvaret for Kofoedsminde

² Lolland Kommune er beliggenhedskommune for Kofoedsminde

³ Flere regioner har etableret samråd, som bl.a. afgiver vejledende udtalelser til anklagemyndigheden om sanktionsformer for lovovertrædere med udviklingshæmning og vejleder kommuner om indsatser over for borgergruppen.

⁴ Ved overbelægning forstås, at belægningen overstiger den budgetterede pladstal for et givent år.



Arbejdsgruppens anbefalinger og den centrale udmelding kører i separate spor. Arbejdsgruppen vil fokusere på de strukturelle udfordringer i forhold til tilbud til domfældte med udviklingshæmning og de specifikke spørgsmål nævnt ovenfor, og vil således ikke tage stilling til eventuel etablering af et nyt sikret tilbud, som er afrapporteret som en mulig løsning på problemstillingerne adresseret i den centrale udmelding. Det bemærkes imidlertid, at et eventuelt nyt tilbud vil skulle oprettes på samme vilkår, som er gældende for Kofoedsminde, herunder reglerne for modtagepligt. I tilfælde af eventuelle ændringer vil der være en separat høring af bekendtgørelse om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutioner.

2. Målgruppen af domfældte med udviklingshæmning og den overordnede organisering af området for domfældte med udviklingshæmning

I afsnittet beskrives målgruppen af domfældte med udviklingshæmning samt de juridiske rammer for idømmelse og fuldbyrdelse af foranstaltninger for målgruppen. Derudover redegøres der for organiseringen af botilbud for domfældte med udviklingshæmning, herunder relevante regler i serviceloven og opgavefordelingen mellem kommuner, regioner og socialtilsyn.

2.1 De juridiske rammer for afgrænsning af målgruppen af domfældte med udviklingshæmning

Efter reglerne i straffelovens §§ 16, 68 og 69 kan personer med udviklingshæmning efter omstændighederne idømmes en foranstaltningsdom i stedet for en straf. En foranstaltningsdom effektueres i socialt regi.

En borger med udviklingshæmning, der er omfattet af straffelovens §§ 16 eller 69, kan idømmes en af følgende fem typer af foranstaltningsdomme:

- Domstype 1: Dom til anbringelse i sikret afdeling (§ 108-tilbud med sikrede pladser) for personer med vidtgående psykiske handicap.
- Domstype 2: Dom til anbringelse i en institution for personer med vidtgående psykiske handicap (§ 108-tilbud med åbne pladser), således at domfældte efter bestemmelse fra kommunen kan overføres til sikret afdeling.
- Domstype 3: Dom til anbringelse i en institution for personer med vidtgående psykiske handicap (§ 108-tilbud med åbne pladser).
- Domstype 4: Dom om tilsyn af kommunen, således at domfældte efterkommer tilsynsmyndighedens bestemmelse om ophold og arbejde, og således at tilsynsmyndigheden kan træffe bestemmelse om anbringelse i en institution for personer med vidtgående psykiske handicap (§ 108-tilbud med åbne pladser).
- Domstype 5: Dom om tilsyn af kommunen, således at domfældte efterkommer tilsynsmyndighedernes bestemmelse om ophold og arbejde.

2.2 Rammerne for foranstaltningsdomme

En foranstaltningsdom skal som udgangspunkt tidsbegrænses, jf. straffelovens § 68 a, stk. 1, og § 69 a, stk. 1. Der fastsættes dog i almindelighed ikke en længstetid, når en borger med udviklingshæmning har begået personfarlig kriminalitet, herunder f.eks. drab, brandstiftelse, voldtægt eller anden alvorlig seksualforbrydelse.

Det påhviler anklagemyndigheden (i praksis de regionale statsadvokater) at påse, at en foranstaltning efter bl.a. straffelovens §§ 68-69 ikke opretholdes i længere tid og i videre omfang end nødvendigt, jf. straffelovens § 72, stk. 1. Bestemmelse om ændring eller ophævelse af en sådan foranstaltning træffes af retten ved kendelse efter anmodning fra den dømte, bistandsværgen, anklagemyndigheden, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen, jf. straffelovens § 72, stk. 2.



Ved vurderingen af om en foranstaltningsdom bør ændres eller ophæves, lægges der bl.a. vægt på risikoen for ny kriminalitet (herunder kriminalitetens art og grovhed) og foranstaltningens art og længde. Det har derfor betydning for, hvor længe en dom opretholdes, om der er risiko for, at den dømte begår yderligere kriminalitet. Ligeledes har det betydning, om de fastsatte domsvilkår overholdes. Det kan således have betydning for varigheden af en foranstaltningsdom, at der iværksættes en socialpædagogisk indsats med fokus på at opnå færdigheder, så den dømte kan overholde domsvilkår og undgå at begå ny kriminalitet.

2.3 Målgruppens psykiske og sociale karakteristika

Mennesker med udviklingshæmning inddeles typisk i fire kategorier (jf. WHO, ICD-10⁵):

- Lettere grad (IQ 50-69): Medfører sædvanligvis indlæringsvanskeligheder i skolen. Mange voksne i denne gruppe kan arbejde, klare sig socialt og bidrage til samfundet. Denne gruppe udgør typisk 85 pct. af personer med udviklingshæmning.
- Middelsvær grad (IQ 35-49): De fleste kan i nogen grad klare personlige fornødenheder. Voksne behøver støtte for at klare sig i samfundet. Denne gruppe udgør ca. 10 pct. af personer med udviklingshæmning.
- Sværere grad (IQ 20-34): Medfører almindeligvis et vedvarende behov for støtte og hjælp. Denne gruppe udgør ca. 3-4 pct. af personer med udviklingshæmning.
- Sværeste grad (IQ lavere end 20): Kan ikke klare fornødenheder, kontinens, kommunikation eller mobilitet. Kræver vedvarende pleje. Denne gruppe udgør ca. 1-2 pct. af personer med udviklingshæmning.

Borgere, der modtager en foranstaltningsdom, er som udgangspunkt voksne med udviklingshæmning i let til middelsvær grad, hvilket betyder, at de vurderes at have en IQ på under 70. Der er altså tale om borgere, som har en forsinket kognitiv udvikling, der også kan være kombineret med andre komplekse problemstillinger. Der kan blandt andet være tale om problemstillinger som misbrug af alkohol og stoffer, økonomiske vanskeligheder, uhensigtsmæssige eller manglende sociale relationer. Derudover kan borgerne have ADHD, autismespektrum-diagnoser og psykiske lidelser i kombination med udviklingshæmning i varierende grad. De nævnte forskelle i problemstillinger hos målgruppen medfører forskellige og individuelle behov for pædagogiske tilgange.

Ifølge Region Sjælland har Kofoedsminde over de seneste 10 år oplevet en udvikling i karakteristika for den målgruppe, der anbringes på Kofoedsminde. Den nye gruppe af beboere er karakteriseret ved at have højere kognitivt funktionsniveau, være yngre, have flere diagnoser, sociale og følelsesmæssige problemstillinger samt ved at have en mere udadreagerende adfærd, som betyder, at de oftere er dømt for vold, trusler og voldtægt. Den mere udadreagerende adfærd og kriminalitet har den betydning, at beboerne oftere får nye domme, mens de opholder sig på Kofoedsminde. Derudover stiller udviklingen i målgruppen større krav til de behandlingsindsatser, som Kofoedsminde skal kunne levere foruden de specialiserede socialpædagogiske indsatser. Region Sjælland vurderer, at den nye beboergruppe udgør knap 20 pct. af alle beboere.

2.4 Organisering af botilbud til domfældte med udviklingshæmning

Kofoedsminde er Danmarks eneste § 108-tilbud med sikrede afdelinger til anbringelse af domfældte borgere med udviklingshæmning. Kofoedsminde drives af Region Sjælland og er beliggende i Lolland Kommune. Borgere med dom til foranstaltning i en sikret afdeling (domstype 1) anbringes direkte på den sikrede afdeling på Kofoedsminde. Borgere med domstype 2 og 3 anbringes på § 108-tilbud med åbne pladser, som er godkendt til målgruppen. For borgere med domstype 2, som bor på et § 108-tilbud med åbne pladser, kan borgerens handlekommune træffe afgørelse om administrativt at overføre borgeren til den sikrede afdeling på Kofoedsminde, såfremt kommunen vurderer, at de nødvendige forhold er tilstede for at aktivere dommens ordlyd om mulighed for overflytning til Kofoedsminde.

⁵ <https://icd.who.int/browse10/2019/en>



Af bekendtgørelse nr. 1239 af 22. november 2019 om modtagepligt i boformer efter lov om social service m.v. fremgår det af § 22 stk. 4, at Lolland Kommune har pligt til at etablere en særligt sikret afdeling på Kofoedsminde og til i dette tilbud at modtage personer, som i henhold til dom eller retskendelse skal optages i et sikret tilbud.

Lolland Kommunes (tidligere Storstrøms amtskommune) særlige modtagepligt blev fastsat i bekendtgørelse nr. 567 af 21. december 1979 om pligt til at modtage åndssvage lovovertrædere på bistandslovens døgninstitutioner og blev i forbindelse med kommunalreformen i 2007 indført i lov om social service og bekendtgørelse nr. 1239 af 22. november 2019 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter lov om social service. Lolland Kommunes modtagepligt betyder, at Kofoedsminde til enhver tid skal tage imod disse borgere, hvilket stiller krav til både den faglige og fysiske kapacitet på Kofoedsminde. Formålet med at organisere anbringelsen af borgere med dom til anbringelse i en sikret afdeling som landsdækkende tilbud er at sikre høj kvalitet og faglig ekspertise i arbejdet med målgruppens komplekse og særlige behov.

Som følge af denne landsdækkende tilbudsstruktur blev der i 2007 indført en særlig objektiv finansieringsform, der betyder, at udgifterne til driften af Kofoedsmindes sikrede pladser fordeles mellem alle landets kommuner efter folketal, jf. bekendtgørelse nr. 1017 af 19. august 2017 om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutioner. Kofoedsmindes åbne pladser er derimod takstfinansierede. Takstfinansiering betyder, at de visiterende kommuner for hver borger eller plads i tilbuddet betaler en på forhånd aftalt pris til leverandøren.

Socialtilsynene fører minimum én gang årligt driftsorienteret tilsyn med § 108-tilbud for at sikre, at tilbuddene har den fornødne kvalitet og opfylder betingelserne for godkendelse. Det personrettede tilsyn føres af den pågældende borgers handlekommune, og gælder alle borgere, som bor på en boform efter serviceloven, jf. servicelovens § 108, stk. 6 og retssikkerhedslovens § 16 a. Kommunerne varetager også et særligt kriminalpræventivt tilsyn fastlagt i § 16 a i retssikkerhedsloven. Pligten til at føre et kriminalpræventivt tilsyn efter retssikkerhedslovens § 16 a indtræder kun, når det er bestemt direkte ved dom eller kendelse mv., at en person skal undergives tilsyn af de sociale myndigheder (domstype 4 og 5). Det kriminalpræventive tilsyn varetages af den kommune, der har forpligtelsen til at yde borgeren hjælp.

2.5 Regler for grønlandske borgere, som idømmes en foranstaltningsdom i Danmark
Der er udstedt en ny bekendtgørelse nr. 1369 af 28. november 2023 om ophold i døgntilbud i Danmark og Grønland (Grønlandsbekendtgørelsen). Bekendtgørelsen indeholder regler om ydelser til grønlandske borgere, der har ophold i et døgntilbud i Danmark på baggrund af en dom afsagt af en grønlandsk ret (domfældte). Bekendtgørelsen regulerer ikke den domfældtes ophold i tilbuddet, men alene supplerende ydelser efter serviceloven såsom hjælpemidler og socialpædagogisk støtte.

Ansvar for at yde hjælp og støtte til en grønlandsk borger med ophold på et døgntilbud i Danmark og finansieringsansvaret herfor, overgår til borgerens danske handlekommune, såfremt borgeren under opholdet i tilbuddet i Danmark begår kriminalitet og af en dansk ret idømmes en foranstaltningsdom, såfremt retten ophæver den grønlandske foranstaltningsdom. I det tilfælde at borgeren havde ophold på Kofoedsminde ved afsigelse af en foranstaltningsdom af en dansk ret, vil Lolland Kommune efter gældende ret være den pågældendes handlekommune. Lolland Kommune vil i sådanne tilfælde skulle påtage sig alle forpligtigelser, som normalvis påhviler handlekommunen for en domfældt borger, herunder også tilsynsforpligtigelser.

3. Kortlægning af udfordringerne på Kofoedsminde

Afsnittet beskriver udviklingen i antal og type af borgere på Kofoedsminde, udviklingen i ressource- og personalemæssige rammer samt de tiltag, som hidtil har været iværksat for at imødegå det øgede antal borgere på Kofoedsminde.



3.1 Udvikling i antallet af borgere og type af borger på Kofoedsminde

Nedenstående tabel viser udviklingen i belægningen på Kofoedsminde i årene 2014-2022. Det budgetterede pladstal angiver, hvor mange pladser, det er budgetteret med, at Kofoedsminde kan oprette i et givent år. Regnskabstallet angiver, hvor mange pladser, der faktisk har været besat i det gældende år. Regnskabstallet er udtrykt ved belægningsdøgn omregnet til pladstal. Således er én borger ikke lig med én plads.

Tabel 1: Udvikling i belægning fra 2014 til 2022 (juli) – Antal pladser på sikrede afdelinger*

Driftsår	Budgetteret pladstal	Regnskabstal	Overbelægning ift. budgetteret pladstal
2014	34	34,6	2%
2015	34	45,7	34%
2016	44	54,4	24%
2017	47	60,9	30%
2018	47	69,2	47%
2019	68	69,6	2%
2020	68	73,6	8%
2021	67	77,3	15%
2022	81	82,9	2%

*Regnskabstal er udtryk for belægningsdage (én plads = 365 dage). Kilde: Region Sjælland

Tabellen ovenfor viser, at belægningen på Kofoedsminde fra 2015 til 2022 er forøget betragteligt. Kofoedsminde har på 8 år mere end fordoblet det budgetterede pladstal, og antallet af belagte pladser er steget fra 34 til knap 83 pladser i 2022. Tabellen viser også, at der i alle årene har været overbelægning ift. det budgetterede pladstal. Overbelægningen har været særlig høj fra 2015-2018. Region Sjælland oplyser, at Kofoedsmindes modtagepligt gør, at det er vanskeligt at budgettere udgifter til et fremtidigt ukendt antal pladser og dermed tilrettelægge driften, hvilket ligeledes kommer til udtryk ved forskellen i det budgetterede pladstal og antallet af faktiske belagte pladser jf. tabel 4.1.

Regionsrådet i Region Sjælland øgede på den baggrund budgettet, så det kunne tage højde for tilgangen af borgere. Der ses i den forbindelse et fald i overbelægningsprocenten i 2019, hvilket skyldes, at det budgetterede pladstal er udvidet betragteligt på baggrund af det stigende behov for flere pladser. I 2020 og 2021 var der imidlertid igen overbelægning, hvor belægningen overstiger det budgetterede pladstal. I 2022 blev det budgetterede pladstal igen forhøjet, hvilket ligeledes har resulteret i, at overbelægningsprocenten er faldet til 2 pct.

I tabel 2 ses udviklingen i antallet af borgere på Kofoedsmindes sikrede afdelinger fordelt på hhv. personer med en type 1-dom, type 2-dom og personer i varetægtssurrogat (ophold hvor borgeren afventer dom). Foruden borgere med udviklingshæmning og dom efter domstype 1 eller 2, har Kofoedsminde modtagepligt over for borgere, som er i varetægtssurrogat i sikret afdeling, såfremt borgeren formodes at have udviklingshæmning og har begået personfarlig kriminalitet. Borgere i varetægtssurrogat kan også anbringes på et § 108-tilbud med åbne pladser.

Tabellen viser, at der for alle tre typer af anbringelser har været en stigning i antallet af borgere placeret på Kofoedsmindes sikrede afdelinger i perioden fra 2014-2022. Antallet er udtryk for antallet af aktive domme opgjort ved årets udgang.

Tabel 2: Udvikling i belægning fra 2014 til 2022 (juli) – Antal borgere*

Driftsår	Varetægtssurrogat	Type 1	Type 2	Borgere i alt
2014	3 (6 %)	18 (38 %)	27 (56 %)	48 (100 %)
2015	4 (9 %)	15 (34 %)	25 (57 %)	44 (100 %)
2016	4 (6 %)	21 (31 %)	42 (63 %)	67 (100 %)
2017	6 (8 %)	21 (29 %)	46 (63 %)	73 (100 %)
2018	13 (16 %)	22 (26 %)	49 (58 %)	84 (100 %)



2019	9 (11 %)	27 (33 %)	46 (56 %)	82 (100 %)
2020	18 (19 %)	27 (29 %)	49 (52 %)	94 (100 %)
2021	24 (23 %)	29 (28 %)	51 (49 %)	104 (100 %)
2022	27 (19 %)	28 (27 %)	53 (54 %)	108 (100 %)

*Opgørelse er udtryk for antal borgere. Kilde: Region Sjælland

Tabellen viser, at der siden 2014 har været tæt på en fordobling af borgere med en type 2-dom. Disse udgjorde i 2022 over 50 pct. af belægningsdagene. Antallet af borgere med domstype 1 og borgere i varetægtssurrogat på Kofoedsminde stiger imidlertid også. Særligt borgere i varetægtssurrogat steg markant fra 2018 og frem, hvor det absolutte antal af borgere i varetægtssurrogat er syvdoblet fra 2014 til 2022. Borgere i varetægtssurrogat har anderledes vilkår end de øvrige beboere (fx ingen telefon, ingen udgang mm.), og de er typisk på Kofoedsminde i en længere tidsperiode, før de modtager en dom. Region Sjælland oplyser, at det giver udfordringer både i forhold til et øget pres på pladser og i forhold til den pædagogiske praksis på Kofoedsminde.

Kofoedsminde er i løbende dialog med Socialtilsyn Øst omkring pladstal og de fysiske rammer på Kofoedsminde. Regionsrådet i Region Sjælland vedtog i 2019 en "Indsatsplan for Kofoedsminde", som fokuserede på forskellige kapacitets- og kvalitetsproblematikker, jf. nedenstående afsnit. Regionsrådet vedtog endvidere en indsatsplan for Kofoedsminde i 2020, hvor et af elementerne var opjustering og tilpasning af eksisterende bygningsmasse, som tilgodeser en omlægning af personaleindsatsen, krav til fysiske rammer og sikkerhed samt modtageforpligtelsen.

I Socialtilsynet Østs tilsynsrapport af Kofoedsminde fra 2022 vurderede socialtilsynet, at Kofoedsminde besidder den fornødne kvalitet, der skal til for at sikre, at borgerne ydes en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter lov om social service. Samlet set vurderede tilsynet desuden, at Kofoedsminde i middel grad arbejder målrettet med borgerne på tværs af tilsynets kvalitetstemaer, herunder bl.a. uddannelse og beskæftigelse, kompetencer og fysiske rammer jf. § 6 i lov om socialtilsyn. Bedømmelsen hænger sammen med, at Kofoedsminde over en årrække har været udfordret af den store tilgang af borgere. I socialtilsynets rapport fra 2023 vurderede tilsynet ligeledes, at Kofoedsminde har den fornødne kvalitet. Herudover vurderede tilsynet samlet set, at Kofoedsminde i middel til høj grad arbejder målrettet med borgerne på tværs af tilsynets kvalitetstemaer.

3.2 Udviklingen i de ressource- og personalemæssige rammer

I nedenstående tabel ses udviklingen i den samlede drift for Kofoedsmindes sikrede pladser i perioden fra 2014 til 2022. Udgifterne er opgjort som et samlet driftsregnskab, en gennemsnitlig pladspris og den objektive opkrævning, som opkræves i alle landets kommuner.

Tablet 3: Udvikling i opkrævning, pladspris og driftsregnskab på Kofoedsminde

Driftsår	Objektiv opkrævning (kr. pr. indbygger i pågældende kommune)	Ekstra opkrævning pr. borger (kr.)	Objektiv opkrævning vedr. driftsåret i alt (kr.)	Gennemsnitlig faktisk pladspris (kr.)	Driftsregnskab (kr.)
2014	14,2	0,3	14,5	2.365.808	81.856.945
2015	14,4	5,5	19,9	2.419.782	110.584.053
2016	18,5	3,3	21,8	2.499.427	135.968.855
2017	20,9	7,0	27,9	2.752.006	167.597.184
2018	23,2	9,1	32,3	2.702.482	187.011.731
2019	34,6	-2,0	32,6	2.712.321	188.777.571
2020	38,4	-1,6	36,8	2.855.359	204.158.193
2021	45,2	-2,2	43,0	3.044.676	229.264.110
2022*	47,3	0,0	47,3	3.100.253	257.010.980

*Data til og med juli 2022. Beløbene oplyst i de pågældende års PL-niveau. Kilde: Region Sjælland

Af kolonnen driftsregnskab i tabellen oven for ses det, at udgifterne til driften af Kofoedsminde er steget i takt med den stigende belægning fra 2014 til 2022. Det betyder,



at den objektive opkrævning fra landets kommuner også er steget i perioden, således at opkrævningen i driftsåret 2022 var over tre gange så stor som i 2014.

Af kolonnen "gennemsnitlig faktisk pladspris" ses det, at prisen per plads er steget med ca. 750.000 kr. fra 2014 til 2022. Det skal her fremhæves, at der ikke er tale om en stigning i pladsprisen for den pladstype, som Kofoedsminde har flest af. Kofoedsminde har siden 2016 opereret med særlig sikrede pladser samt principper for håndtering af særligt ressourcekrævende borgere eksempelvis grundet farlighed. Den faktiske pladspris er således et gennemsnit, der dækker både over de almindelige sikrede pladser og udgifter til at dække særligt sikrede pladser samt særligt ressourcekrævende borgere.

Region Sjælland oplyser, at udgiftsstigningen i pladsprisen også kan skyldes stigende anlægsudgifter og lønudgifter gennem den seneste årrække. De stigende anlægsudgifter skyldes bl.a., at Regionsrådet i 2020 har vedtaget en indsatsplan for tilpasning af de fysiske rammer på Kofoedsminde, jf. afsnit 3.1. De stigende lønudgifter skyldes bl.a., at Kofoedsminde skal være i stand til at etablere nye pladser straks for at kunne opfylde deres modtagepligt. I denne driftssituation har eksterne vikarer udgjort en del af løsningen med at skaffe personale, hvilket har resulteret i høje lønudgifter.

Derudover har den stigende belægning medført, at antallet af medarbejdere i perioden 2014-2022 er steget fra ca. 200 til ca. 430. I forlængelse heraf har et påbud fra Arbejdstilsynet i 2018 betydet, at der ikke længere forekommer 'alene-arbejde' på Kofoedsminde, hvilket har nødvendiggjort behovet for en øget normering. Region Sjælland oplyser, at Kofoedsminde er udfordret på at rekruttere medarbejdere i så hastigt et tempo. Kofoedsminde oplever, at udbuddet af uddannet arbejdskraft på Lolland, Falster og Sydsjælland er begrænset inden for en række social- og sundhedsmæssige uddannelsesområder, hvilket vanskeliggør rekrutteringen af faglærte medarbejdere. Herudover er der en forholdsvis stor udskiftning i medarbejdergruppen, grundet målgruppen og arbejdsfeltet, som også skaber rekrutteringsmæssige udfordringer.

Regionsrådet i Region Sjælland vedtog i 2019 en indsatsplan for rammerne på Kofoedsminde, der havde fokus på omlægning af personaleindsatsen på Kofoedsminde i forhold til: 1) et højere uddannelsesniveau blandt personalet med mål om, at 60 pct. af ledige stillinger fremadrettet besættes af faglærte ansøgere samt 2) nedbringelse af forbruget af eksterne vikarer på Kofoedsminde med et mål om at forbruget af eksterne vikarer skulle falde fra 60 pct. i 2018 til 40 pct. ved udgangen af 2019 og 25 pct. ved udgangen af 2020.

I Region Sjællands "*Opfølgning på drifts- og udviklingsaftale 2021 for Socialområdet*" følges op på målene om at opnå et højere uddannelsesniveau samt at nedbringe sygefravær og vikarforbrug. I forhold til målet om at opnå et højere uddannelsesniveau har Kofoedsminde i opfølgingsperioden haft 51 opslåede stillinger, hvoraf 14 er blevet besat med ansøgere med en faglig uddannelse svarende til 27 pct. Det noteres desuden i rapporten, at uddannet personale samlet udgør 52 pct. af Kofoedsmindes ansatte. Med hensyn til målet om nedbringelse af forbruget af eksterne vikarer på Kofoedsminde, har Kofoedsminde i opfølgingsperioden, ud over det faste personale, anvendt 66 af Kofoedsmindes egne fleksible medarbejdere og 35 vikarer. Dette svarer til, at forbruget af vikarer målt i forhold til det samlede antal vikarer og interne fleksible medarbejdere er 35 pct. Ifølge rapporten hænger anvendelsen af vikarer sammen med en fortsat voksende efterspørgsel af pladser på Kofoedsminde.

Region Sjælland oplyser, at forbruget af vikarer er faldet 12 pct. fra 2022 til 2023. Dette dækker bl.a. over, at der er sket et fald i anvendelse af interne fleksible medarbejdere (interne vikarer), hvor der anvendes 38 pct. færre interne fleksible medarbejdere i 2023 sammenlignet med 2022. Dette skyldes, at Kofoedsminde i 2023 har fastansat flere faste medarbejdere, hvilket kan være med til at styrke fagligheden.

4. Problemstillinger og anbefalinger

Følgende afsnit belyser de problemstillinger, som er beskrevet i kommissoriet, og som arbejdsgruppen har identificeret som bagvedliggende faktorer i udviklingen med en øget belægning på Kofoedsminde. Skitsering af de enkelte problemstillinger er efterfulgt af konkrete anbefalinger til løsningsforslag.



4.1 Afdækning af domspraksis og udvikling i målgruppen af domfældte med udviklingshæmning i § 108-tilbud på landsplan

Justitsministeriets Forskningskontor opgør årligt antallet af nye foranstaltningsdomme afsagt efter straffelovens § 16, stk. 1, 1. pkt. (psykisk syge), § 16, stk. 1, 2. pkt. (mentalt retarderede i højere grad), § 16, stk. 2 (mentalt retarderede i lettere grad), § 16, stk. 1, 3. pkt. (forbigående, abnorm rus) og § 69 (mangelfuldt udviklede m.v.).

Nedenstående tabel viser opgørelser af antal nye foranstaltningsdomme i årene 2010-2021 for borgere, der har mentalt retardering i lettere og højere grad samt borgere, der har mangelfuld udvikling baseret på Justitsministeriets opgørelser af data fra Det Centrale Kriminalregister.

Tabel 4: Antal nye foranstaltningsdomme*

År	Nye domme i alt**	Heraf anbringelse på sikret afdeling (domstype 1)***	Heraf anbringelse i institution med mulighed for overførsel til sikret afdeling (domstype 2)***	Heraf anbringelse på hospital/i institution (herunder domstype 3)***
2010	308	9 (2,8 %)	14 (4,6 %)	37 (12 %)
2011	352	0 (0,0 %)	3 (0,7 %)	51 (14,5 %)
2012	381	7 (1,7 %)	23 (5,9 %)	39 (10,1 %)
2013	334	6 (1,8 %)	27 (8,1 %)	36 (10,8 %)
2014	345	5 (1,5 %)	13 (3,8 %)	60 (17,4 %)
2015	332	7 (2,1 %)	40 (12,1 %)	29 (8,6 %)
2016	276	0 (0,0 %)	17 (6,2 %)	19 (6,9 %)
2017	258	9 (3,3 %)	23 (9,0 %)	23 (9,0 %)
2018	275	2 (0,7 %)	29 (10,7 %)	22 (7,8 %)
2019	283	7 (2,4 %)	24 (8,6 %)	40 (14,2 %)
2020	217	2 (0,8 %)	20 (9,2 %)	33 (15,2 %)
2021	244	8 (3,2 %)	17 (7,1 %)	39 (15,8 %)

*I opgørelsen af antal nye foranstaltningsdomme indgår afgørelser under anke, hvilket betyder, at det opgjorte antal kan ændre sig en smule, når den endelige dom er afsagt. **Opgørelsen foranstaltningsdomme dækker over domme til: anbringelse på sikret afdeling / institution, anbringelse i institution med mulighed for overførsel til sikret afdeling, anbringelse på hospital / i institution, behandling med mulighed for indlæggelse, tilsyn / ambulant behandling med mulighed for anbringelse / indlæggelse og tilsyn / ambulant behandling uden mulighed for anbringelse / indlæggelse. ***antallet af nye domme er rundet op til nærmeste hele tal pga. af procenttallet fra Justitsministeriets opgørelse over foranstaltningsdomme i 2021

Det fremgår af tabel 4, at antallet af nye domme afsagt i årene 2010 til 2021 ikke har en kontinuerlig stigning over tid. Derimod er antallet af nye afsagte domme per år lavere i perioden fra 2016 til 2021 end i perioden fra 2010 til 2015. Ser man i stedet på, hvor mange af de nye foranstaltningsdomme, som er en domstype 1 eller 2, er udviklingen i antallet af domme mindre entydigt. Antallet af domme, som fører til anbringelse på sikret afdeling og antallet af domme, som fører til anbringelse i en institution med mulighed for overførsel til sikret afdeling, varierer begge betragteligt fra år til år i hele perioden fra 2010 til 2021. Med hensyn til udviklingen i antallet af domme, hvor borgeren anbringes i en institution uden mulighed for administrativ overførsel til sikret afdeling, viser tabellen, at antallet af nye afsagte domme per år samlet set er lavere i perioden fra 2016 til 2021 end i perioden fra 2010 til 2015.

De regionale statsadvokater har oplyst, at der ikke foretages en særskilt registrering af forlængelser af foranstaltninger, hvorfor det ikke er muligt at oplyse antallet af forlængelser og ophævelser i årene 2010-2021. Statsadvokaterne har i den forbindelse bemærket, at en række foranstaltninger kan være forlænget flere gange i den anførte periode. Det manglende kendskab til foranstaltninger, som er blevet forlænget og ophævet ved kendelse, betyder, at ovenstående opgørelse om udviklingen i nye foranstaltningsdomme, ikke giver det samlede billede af udviklingen i antallet af aktive foranstaltningsdomme gennem tiden.

For et billede af, hvor mange borgere med foranstaltningsdomme der er anbragt i eller kan anbringes i institutioner for borgere med udviklingshæmning, viser nedenstående tabel antallet af aktive foranstaltningsdomme for domstype 1 og 2 i årene 2017-2019, som kommunerne har rapporteret delvist pba. manuel optælling. Af tabellen ses det, at antallet af aktive foranstaltningsdomme af domstype 1 og 2 er steget med 26 sva- rende til godt 20 pct. fra 2017 til 2019.

**Tabel 5: Antal aktive foranstaltningsdomme (type 1 og 2) i årene 2017-2019***

År	Antal aktive foranstaltningsdomme (type 1 og 2)
2017	97
2018	110
2019	123

*Det afrapporterede data dækker ikke over unikke antal borgere, da flere af de samme borgere går igen på tværs af årene. Kilde: Social- og Boligstyrelsens centrale udmelding for borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse i sikret afdeling 2019.

Tabellen nedenfor viser antallet af type 1-domme, dvs. domme til anbringelse i sikret afdeling på Kofoedsminde, som kommunerne har rapporteret at have i årene 2017-2019 fordelt på regioner. Tabellen viser, at antallet af type 1-domme i 2017-2019 er højest i Region Midtjylland. Af tabellen ses det desuden, at antallet af aktive type 1-domme er steget med 6 svarende til 22 pct. fra 2017 til 2019.

Tabel 6: Antal aktive type 1-domme i årene 2017-2019*

Region	2017	2018	2019
Nordjylland	4	4	4
Midtjylland	7	8	10
Syddanmark	5	5	6
Sjælland	1	1	1
Hovedstaden	4	4	6
Landsplan	21	22	27

*Det afrapporterede data dækker ikke over unikke antal borgere, da flere af de samme borgere går igen på tværs af årene. Kilde: Social- og Boligstyrelsens centrale udmelding for borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse i sikret afdeling 2019.

Kommunerne har ligeledes anført antallet af aktive type 2-domme, hvor borgeren er administrativt overført til Kofoedsminde i årene 2017-2019. Tabellen viser, at antallet af type 2-domme i 2017-2019 er højest i Region Hovedstaden. Af tabellen ses det desuden, at antallet af borgere med en type 2-dom næsten er stabilt i årene 2017, 2018 og 2019. Afrapporteringen for 2017-2019 understøtter således den tendens, der ses i tabel 2. Det betyder, at den overbelægning, som Kofoedsminde har oplevet i denne periode ikke skyldes en stigning i antallet af borgere med type 2-dom, der er overført til sikret afdeling i perioden. Som det fremgår af tabel 2 er antallet af borgere med type 2 domme på Kofoedsminde imidlertid fordoblet i perioden 2014-2022 med en markant stigning fra 2015 til 2016

Tabel 7: Antal aktive type 2-domme, hvor borgeren er administrativt overført til sikret afdeling i årene 2017-2019*

Region	2017	2018	2019
Nordjylland	1	1	0
Midtjylland	8	10	12
Syddanmark	11	10	9
Sjælland	9	11	10
Hovedstaden	15	15	14
Landsplan	44	47	45

*Det afrapporterede data dækker ikke over unikke antal borgere, da flere af de samme borgere går igen på tværs af årene. Kilde: Social- og Boligstyrelsens centrale udmelding for borgere med udviklingshæmning og dom med behov for anbringelse i sikret afdeling 2019.

Tabellen nedenfor viser antallet af aktive type 2-domme, hvor borgeren er anbragt i et § 108-botilbud med åbne pladser, i årene 2017-2019. Det ses af tabellen, at antallet af borgere med type 2-dom er steget med 19 - dvs. 37 pct. fra 2017 til 2019. Det faktum, at antallet af borgere med type 2-dom er steget i perioden fra 2017 til 2019, mens antallet af borgere med type 2-dom, der er administrativt overført til sikret afdeling på Kofoedsminde, ikke er steget i samme periode, understreger, at den øgede belægning på Kofoedsminde ikke skyldes en øget brug af muligheden for administrativ overførsel til sikret afdeling i landets kommuner i 2017-2019.

Tabel 8: Antal aktive type 2 domme, hvor borgeren er anbragt i et § 108-tilbud i årene 2017-2019*

Regioner	2017	2018	2019
Regioner i Vestdanmark	19	24	25
Regioner i Østdanmark	13	17	26



Selvom der ikke er sket en kontinuerlig stigning i antallet af nye foranstaltningsdomme til anbringelse på sikret afdeling og i antallet af nye foranstaltningsdomme til anbringelse i institution med mulighed for overførsel til sikret afdeling fra 2010-2021 jf. tabel 4, viser belægningstallene på Kofoedsminde, at antallet af borgere på Kofoedsminde er steget markant siden 2014 jf. tabel 2. Det gælder såvel for borgere med domstype 1 og 2 som for borgere i varetægtssurrogat. Det kan indikere, at den stigende belægning til dels kan skyldes, at borgerne opholder sig på Kofoedsminde i længere tid.

Det fremgår af tal fra den opdaterede status, som Social- og Boligstyrelsen modtag fra Sekretariat Rammefortale Sjælland og Region Sjælland i januar 2023, at borgere med type 1 dom gennemsnitligt er på Kofoedsmindes sikrede afdeling i 8,2 år, mens borgere med en type 2-dom er gennemsnitligt er på Kofoedsmindes sikrede afdeling i 6 år. Det har ikke været muligt at opgøre, hvor længe borgere med type 1- og type 2-domme gennemsnitligt har været anbragt på Kofoedsminde tidligere år, og derved følge udviklingen i den gennemsnitlige anbringelsestid på Kofoedsminde over tid. På baggrund af det gennemgåede, begrænsede datagrundlag er det således ikke muligt at identificere årsagen til, at antallet af borgere på Kofoedsminde er steget siden 2015.

4.1.1 Anbefaling 1: Tilvejebringelse af et validt datagrundlag for udviklingen i målgruppen af domfældte med udviklingshæmning

Til trods for, at det eksisterende data kan indikere, at borgere opholder sig længere tid på Kofoedsminde, er det ikke muligt endegyldigt at konkludere på årsagen til den markante stigning i antallet af beboere i perioden 2014-2021, herunder hverken for borgere i varetægtssurrogat eller borgere med domstype 1 og 2. Som ovenstående redegørelse for det eksisterende datagrundlag for målgruppen af domfældte med udviklingshæmning viser, at der tidligere ikke har været en systematisk, kontinuerlig opgørelse af det samlede antal af igangværende foranstaltningsdomme, længden af disse og fordelingen af målgruppen i landet. Justitsministeriet er fra 2021 begyndt at opgøre antallet af igangværende domme, hvilket vil bidrage til at udviklingen på området kan følges over tid. Med opgørelsen skabes der viden om igangværende domme ved udgangen af et givent år, samt hvilken domstype borgeren fik på afgørelses tidspunktet, men ikke om domstypen er blevet ændret. Manglende viden om borgernes aktuelle domstype kan potentielt gøre det udfordrende for kommunerne at sikre, at der er de rette tilbud til målgruppen. Det betyder også, at det fortsat er svært for både kommuner og centrale myndigheder at følge udviklingen i målgruppen.

Særligt for Kofoedsminde betyder det manglende overblik over målgruppen, at det er sværere at estimere det forventede behov for sikrede pladser, hvilket danner grundlag for budgetlægningen på Kofoedsminde og dermed for opkrævningen af den objektive finansiering i kommunerne. Underestimeres det forventede behov for sikrede pladser vil underskuddet, såfremt det overstiger 5 pct. af beregningsgrundlaget, medføre det en efterregning til kommunerne. Overestimeres behovet betyder det, at kommunerne betaler for en uudnyttet kapacitet.

Der er således behov for at tilvejebringe en ny kontinuerlig opgørelse over personer med udviklingshæmning med en igangværende dom inden for domstype 1-5. Opgørelsen kan med fordel også indeholde informationer om, hvorvidt dommene er blevet forlænget, ophævet og ændret.

Det anbefales derfor, at Justitsministeriet og Social-, Bolig- og Ældreministeriet fortsat arbejder med at tilvejebringe en kontinuerlig opgørelse over antallet af personer med en igangværende foranstaltningsdom af domstyperne 1-5, der kan anvendes til at tilrettelægge området, herunder tilbudskapaciteten og til at følge udviklingen i målgruppen. Det bør i den forbindelse ligeledes undersøges, om det er muligt at afdække årsagen til stigningen i og længden af varetægtssurrogater.



4.1.2. *Anbefaling 2: Mulighed for understøttelse af visitering til § 108-tilbud med åbne pladser og kriminalpræventive indsatser*

Som beskrevet i afsnit 4.1 kan det begrænsede datagrundlag indikere, at en af potentielt årsagerne til stigningen i antallet af borgere på Kofoedsminde i sikrede afdeling kan være, at beboerne bliver på Kofoedsminde i længere tid. Arbejdsgruppen kan pege på tre mulige årsager hertil:

- 1) Den stigende tilgang af borgere kan skyldes, at der er en ”tilsandsningsproblematik” på Kofoedsminde, hvor borgere med domstype 2 i begrænset omfang visiteres videre til et § 108-tilbud med åbne pladser efter, at de har fået ophold på Kofoedsminde. Region Sjælland oplyser i forlængelse heraf, at Kofoedsminde vurderer i 2023, at ca. 20 pct. af deres beboere vil kunne overflyttes til § 108-tilbud med åbne pladser tidligere end det sker i dag – forudsat at de får den rette støtte i det pågældende tilbud.
- 2) En anden mulig forklaring på, at borgerne er længere på Kofoedsminde, kan være, at beboere i højere grad end tidligere får forlænget deres domme. En potentiel årsag hertil kan være, at den nye beboergruppe, jf. afsnit 2.3, i højere grad begår ny kriminalitet og som resultat heraf ligeledes får forlænget deres domme.
- 3) Herudover kan arbejdsgruppen konstatere, at ombudsmanden i en temarapport fra 2020 på baggrund af gennemgang af konkrete borgersager og praksis på bl.a. botilbud, at den kriminalpræventive indsats med fordel kan styrkes ift. dømte med udviklingshæmning. Dette skyldes bl.a., at den kriminalpræventive indsats kan have betydning for, hvor længe en foranstaltningsdom bør opretholdes, og om der er risiko for, at den dømte begår yderligere kriminalitet. Den kriminalpræventive indsats på såvel myndigheds- som tilbuds niveau har betydning for den årlige vurdering, der skal afgives til Statsadvokaten og som ligger til grund for kendelser om ophævelse, ændring og forlængelse af dommene, men også ift. udgang og øvrige vilkår i dommen.

Arbejdsgruppen vurderer på den baggrund, at der kan være behov for at styrke samarbejdet om udslusning fra Kofoedsminde i forbindelse med visitering til § 108-tilbud med åbne pladser og den kriminalpræventive indsats ved revisitering. Det kan i den anledning overvejes om Region Sjælland og udvalgte kommuner udarbejder en køreplan for den gode udslusning fra Kofoedsminde med henblik på at modvirke tilsanding på Kofoedsminde. Her kan eventuelt hentes inspiration i den køreplan, der er udarbejdet nationalt for den gode løsladelse fra Kriminalforsorgens institutioner.

Det anbefales derfor, at Region Sjælland og kommunerne undersøger de mulige løsninger for at udbygge samarbejdet om udslusning fra Kofoedsminde med udgangspunkt i de overvejelser, som arbejdsgruppen har præsenteret.

4.2 *Kommunernes mulighed for bistand ifm. anbringelse af borgere med domstype 2*

Som det gennemgåede data kan bekræfte, er målgruppen af domfældte med udviklingshæmning en lille målgruppe. Det betyder, at de kommunale sagsbehandlere ofte ikke har et indgående kendskab til målgruppen og til de tilbud og indsatser, som findes til målgruppen. De har derfor behov for viden og rådgivning, når de skal finde passende tilbud og indsatser til borgere, der skal anbringes i et § 108-tilbud, som tilbyder de forskellige højt specialiserede indsatser, som målgruppen kræver.

4.2.1 *Tilbudsportalen*

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har ansvaret for at samle og formidle oplysninger om tilbud i en landsdækkende oversigt (Tilbudsportalen) jf. servicelovens § 14. Tilbudsportalen er en digital platform, som indeholder oplysninger om plejefamilier og kommunale, regionale og private sociale tilbud til børn, unge og voksne med funktionsnedsættelse, psykiske vanskeligheder eller sociale udfordringer. Et af formålene med Tilbudsportalen er at gøre det nemt for sagsbehandlere i kommunerne at finde relevante tilbud, der retter sig direkte mod den enkelte borgers specifikke problemstilling. På Tilbudsportalen er der en række faste kategorier, som tilbuddene kan krydse af i forhold til bl.a. tilbudstype, målgruppe og ydelser. Herudover er der også nogle fritekstfelter, hvor tilbuddene har mulighed for at udfylde en mere uddybende beskrivelse.



Tilbud til domfældte er på Tilbudsportalen afgrænset ved målgruppekategorien ”dømt til strafferetlig foranstaltning”. Herudover kan tilbuddene også være godkendt til personer, der har begået personfarlig kriminalitet og/eller til personer, der har begået ikke-personfarlig kriminalitet, men det gælder ikke alle tilbud til målgruppen.

Tilbudsportalen er det sted, hvor kommunerne søger viden om tilbud og indsatser. Selvom tilbud til domfældte på Tilbudsportalen er afgrænset ved målgruppekategorien ”dømt til strafferetlig foranstaltning”, er der ikke kategorier, hvor tilbuddene kan krydse af, hvilke domstyper tilbuddene modtager, om tilbudet er omfattet af de særlige regler om udgang, eller hvilke afdelinger på tilbuddene, der kan modtage domfældte borgere. Det fremgår derfor heller ikke, hvorvidt alle pladserne på en afdeling kan anvendes til alle de målgrupper, afdelingen henvender sig til, eller om nogle af pladserne er forbeholdt enkelte målgrupper.

Det kan derfor være en udfordring for de kommunale sagsbehandlere at finde mere detaljeret information om, hvilke undermålgrupper, tilbuddene kan rumme, og hvordan det enkelte tilbud lever op til kriterierne for borgerne på tilbudsportalen, når de skal visitere borgeren i målgruppen til et tilbud. Dette kan gøre det mere vanskeligt at visitere borgeren til et tilbud, som tilbyder de indsatser, som er tilsvarende borgerens behov. Hvis borgeren visiteres til et ikke-kvalificeret tilbud, kan der være risiko for at borgeren begår ny kriminalitet og som resultat heraf efterfølgende overføres til Kofoedsminde.

4.2.2 Anbefaling 3: Udvidelse af informationsgrundlaget på Tilbudsportalen

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det vil kunne hjælpe sagsbehandlere til at indkredse en relevant tilbudsvifte til en given borger, hvis tilbudsportalen havde faste kategorier, hvor de enkelte botilbud ville kunne markere (1) om de er godkendt til at modtage borgere med hhv. domstype 2, 3 eller 4, (2) hvilke tillægsdiagnoser det pågældende tilbud er godkendt til og (3) om nogle af pladserne på en afdeling er forbeholdt enkelte målgrupper. Det bemærkes, at en sådan løsning vurderes at være den mulighed, som giver sagsbehandlere det stærkeste informationsgrundlag. En udvidelse af Tilbudsportalen med nye kategorier vil imidlertid være forbundet med omkostninger.

Arbejdsgruppen har derfor drøftet alternative løsningsforslag, som ligger inden for de omkostningsneutrale rammer fastsat i kommissoriet. Som tidligere beskrevet indeholder Tilbudsportalen ud over de faste afkrydsningskategorier også flere forskellige fritekstfelter, hvor tilbuddene har mulighed for at udfylde en mere uddybende beskrivelse af bl.a. målgruppen, indsatsen og øvrige oplysninger. Fritekstfelterne er obligatoriske at udfylde, men der er ikke specifikke krav til indholdet, hvilket betyder, at beskrivelserne er udfyldt med varierende detaljeringniveau. Derudover er der også et tekstfelt om særlige forhold om pladserne, der er frivilligt at udfylde. En mulighed for at styrke de kommunale sagsbehandlers oplysningsgrundlag om de forskellige tilbud på Tilbudsportalen kan derfor være at opfordre alle botilbud til aktivt at anvende disse fritekstkolonner mere fyldestgørende, når de skal beskrive hvilken målgruppe tilbuddet er godkendt til, herunder eventuelle tillægsdiagnoser, pladsfordeling på afdelingen samt andre særlige forhold som f.eks. håndtering af udgangsbekendtgørelsen. Det bemærkes imidlertid, at denne løsning kan være omkostningstung for kommunerne, idet sagsbehandlere skal gennemgå alle tilbud for at finde et relevant tilbud. Det vil ligeledes være omkostningstung for tilbuddene at udarbejde beskrivelser.

Arbejdsgruppen konstaterer, at informationsgrundlaget på Tilbudsportalen kan vanskeliggøre muligheden for at finde et passende tilbud til domfældte borgere.

Det anbefales derfor, at de mulige løsninger for at højne informationsgrundlaget på Tilbudsportalen undersøges nærmere med udgangspunkt i de overvejelser, som arbejdsgruppen har præsenteret.

4.2.3 VISO

Udover at søge viden om tilbud på Tilbudsportalen kan kommunerne også søge rådgivning og sparring om målgruppen og om indsatser til målgruppen hos Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO). I nedenstående tabeller ses antallet af henvendelser til VISO fra både kommuner og kommunale institutioner samt antallet



af rådgivningsforløb hos kommuner omkring målgruppen af personer dømt til strafferetlig foranstaltning fra 2016-2022.

Tabel 9: Antal af henvendelser om målgruppen "dømt til strafferetlig foranstaltning" i 2016-2020

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
29	33	17	11	29	18	21

Tabel 10: Antal af rådgivningsforløb om målgruppen "dømt til strafferetlig foranstaltning" i 2016-2020

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
24	28	13	10	23	18	18

Af tabellerne ses det, at der ikke har været en generel øget efterspørgsel på rådgivning fra VISO angående målgruppen af domfældte i perioden 2016-2022. Herudover ses det, at størstedelen af de henvendelser, som VISO får fra kommuner og kommunale institutioner ender med et rådgivningsforløb. Det understreger, at der er et generelt behov for viden og rådgivning i sager om domfældte med udviklingshæmning i kommunerne. Hertil kan de enkelte tilbud på området, herunder Kofoedsminde, også have behov for rådgivning fra VISO ift. f.eks. pædagogisk indsats, udredninger samt vurderinger af fare for recidiv.

Andre tematikker, som kommunerne søger rådgivning om i sammenhæng med personer dømt til "strafferetlig foranstaltning" er "udviklingshæmning", "personfarlig kriminalitet", "udadreagerende adfærd", "stofmisbrug", "forandret virkelighedsopfattelse" og "seksuelt krænkende adfærd". Det understøtter udfordringsbilledet for kommunerne i forhold til, at målgruppen af domfældte med udviklingshæmning er en kompleks målgruppe, som kræver en række forskellige kriminalpræventive og sociale indsatser, der skal iværksættes og sammentænkes.

4.2.4 Anbefaling 4: Tydeliggørelse af kommunens vejledningsmuligheder hos VISO
Arbejdsgruppen bemærker, at sparring og vidensdeling vil give kommunerne mulighed for at styrke kvaliteten i deres sagsbehandling. En styrkelse af den faglige rådgivning til kommunerne kan bl.a. ske i regi af VISO ved at øge kommunernes opmærksomhed om, at VISO tilbyder viden og sparring i sagsbehandlingen af domfældte med udviklingshæmning.

Som resultatet af arbejdsgruppens arbejde er der blevet sat fokus på VISOs rådgivningsfunktion, og VISO er derfor blevet tilføjet som kontaktmulighed på Social- og Boligstyrelsens hjemmeside vedrørende sigtede og domfældte borgere med udviklingshæmning.

4.2.5 De fælleskommunale samråd

Ud over rådgivning og sparring fra VISO kan kommuner, der er en del af et fælleskommunalt samråd, også søge sparring i konkrete sager ift. hvilke foranstaltninger og indsatser, der er passende for en given borger. Der eksisterer fem fælleskommunale samråd for lovovertrædere med udviklingshæmning – et for kommunerne i Hovedstaden, Nordjylland, Østjylland, Midtjylland og Syddanmark. Samrådene er dog ikke lovfastsatte, og nogle kommuner på Sjælland har ikke et samråd. Samrådene finansieres af de deltagende kommuner ud fra forskellige modeller.

Formålet med samrådene er primært, at anklagemyndigheden inden hovedforhandlingen i retten kan indhente en udtalelse fra de tværfaglige samråd om den praktiske mulighed for fuldbyrdelse af dommen vedrørende psykisk udviklingshæmmede, herunder om anbringelses- og sikkerhedsmæssige spørgsmål. Herudover afviger den hjælp og rådgivning, som samrådene tilbyder. Nogle af samrådene yder udover vejledende udtalelser til retssystemet desuden sparring og rådgivning til de deltagende kommuner i konkrete sager, herunder om kommunernes opgaver i henhold til domfældte med udviklingshæmning f.eks. tilsynsforpligtelsen og kriminalpræventive indsatser.



Fælles for samrådene er, at de er sammensat af fagpersoner på tværs af sektorer, der har relevante kompetencer i forhold til arbejdet med målgruppen af personer med udviklingshæmning, der har begået kriminalitet. Det kan eksempelvis være psykologer, psykiatere, jurister, myndighedspersoner samt repræsentanter fra kriminalforsorgen.

Flere af samrådene bruges aktivt af de deltagende kommuner og vurderes at være vigtige sparringspartnere for kommunerne i deres opgaver med at klarlægge borgernes behov og identificere passende kriminalpræventive, behandlingsmæssige og socialpædagogiske indsatser for borgerne. Sådanne positive erfaringer med at anvende samrådets kompetencer kan udbredes til de resterende samråd for at styrke adgangen til relevant og kompetent viden for de kommunale sagsbehandlere.

4.2.6 Anbefaling 5: Styrkelse af adgangen til viden og rådgivning for kommunale sagsbehandlere og domstolene gennem de fælleskommunale samråd

Samrådene kan bidrage med viden i vurderingen af, hvilke foranstaltninger og indsatser der er passende for den enkelte i målgruppen af borgere med udviklingshæmning, som har begået kriminalitet. Det er arbejdsgruppen opfattelse, at det faktum, at samrådene ikke er lovfastsatte kan resultere i varierende brug afhængigt af, i hvilket omfang kommunerne opfatter dem som relevante sparringspartnere og dermed er villige til at betale for den rådgivning, de kan tilbyde.

Det anbefales derfor, at der udarbejdes et sæt vejledende retningslinjer for samrådene angående organisering og opgaver i relation til såvel udtalelser til domstolene som vejledning af kommunerne. Retningslinjerne ville kunne anvendes til inspiration og vidensdeling samrådene og kommunerne imellem, og vil desuden kunne bidrage til en bedre adgang til viden om målgruppen og passende indsatser til den enkelte borger for de kommunale sagsbehandlere. Retningslinjerne vil med fordel kunne udarbejdes i samarbejde med samråd og kommuner.

Inspiration til organisering af samrådene kan eventuelt findes på sundhedsområdet, hvor det med hjemmel i sundhedslovens kapitel 25 er lovpligtigt for regionsrådene at oprette et samråd bestående af fagpersoner, der bl.a. tager stilling til om en kvinde kan få abort efter 12. graviditetsuge. Der kunne også søges inspiration fra Retslægerådet, som - tilsvarende samrådene - har som opgave at afgive faglige skøn ifm. sager om enkeltpersoners retsforhold.

4.3 Kommunernes forpligtigelser ved administrativ overførsel og Lolland Kommunes rolle som vejledende aktør

På baggrund af den øgede belægning, som Kofoedsminde har oplevet i en årrække, tog man i 2018 skridt for at forsøge at reducere antallet af administrative overførsler af borgere med type 2-dom til Kofoedsminde. I Vejledning om botilbud m.v. til voksne blev det præciseret, at kommunerne i første omgang skal anbringe borgere med en type 2-dom i et § 108-tilbud med åbne pladser og først herefter kan overflytte borgeren til en sikret afdeling på Kofoedsminde, såfremt der foreligger en begrundet mistanke om, at borgere vil begå ny kriminalitet inden for dommens afgørelse. Det blev yderligere præciseret, at handlekommunen skal inddrage ledelsen på det botilbud, hvor borgeren bor i afgørelsen, og at Lolland Kommune kan indbringe sagen for Ankestyrelsen efter reglerne i retssikkerhedslovens § 61, hvis de er uenig i overførslen. Retssikkerhedslovens § 61 tilsiger, at kommuner kan indbringe sager for Ankestyrelsen, hvis der opstår uenighed mellem kommuner om deres forpligtelser.

Ved præciseringen af kommunernes administrative overførsler i Vejledning om botilbud m.v. til voksne blev det også indskrevet, at kommunerne bør høre Lolland Kommune forinden, der træffes afgørelse om overflytning. Lolland Kommune blev således givet en rolle som vejledende aktør for kommunerne i sager om den administrative overførsel til den sikrede afdeling på Kofoedsminde.

Lolland Kommune har fra 2020 til september 2022 fået 37 henvendelser fra kommuner, der har skulle tage stilling til en evt. administrativ overførsel. I 18 af disse tilfælde er den anbringende kommune og Lolland Kommune nået til enighed om overførsel til Kofoedsmindes sikrede afdelinger. De vurderer, at præciseringen af rollen som vejledende aktør har bevirket, at flere kommuner efter vejledning har valgt ikke at foretage



en administrativ overførsel. Det betyder, at færre borgere er blevet anbragt i sikret afdeling på Kofoedsminde uden grundlag herfor.

Lolland Kommune oplever dog, at rollen som vejledende aktør ikke i alle tilfælde opfattes som en hjælp for de anbringende kommuner, og at rollen er svækket af, at det ikke er tilstrækkelig tydeligt, hvilke forpligtigelser kommunerne har til at forsøge at anbringe en borger med type 2-dom i et § 108-tilbud med åbne pladser inden, der træffes afgørelse om administrativ overførsel til Kofoedsminde sikrede afdeling. Lolland Kommune oplever i forlængelse heraf, at handlekommunerne er udfordret med at finde botilbud med åbne pladser, hvor der kan modtages borgere med domstype 2, samt hvor botilbuddet har en relevant faglighed i forhold til borgerens handicap.

Lolland Kommune konstaterer desuden, at det yderligere har svækket deres vejledende rolle, at Ankestyrelsen med principmeddelelse 95-19 har taget stilling til, at uenighed om administrativ overførsel til Kofoedsminde ikke er en uenighed om, hvorvidt en kommune er betalings- eller handlingskommune, hvorfor Ankestyrelsen som klageinstans ikke kan træffe afgørelse i sagen. Ankestyrelsens tilsynsmyndighed har dog på baggrund af Lolland Kommunes indbringelse af tre sager om uenighed om administrativ overførsel rejst en tilsynssag imod en anbringende kommune, hvor tilsynet har vurderet, at den pågældende kommune ikke havde opfyldt sin forpligtigelse til at anbringe borgeren i et § 108-tilbud inden administrativ overførsel.

Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at der er behov for at opdatere vejledning om botilbud m.v. til voksne i overensstemmelse med Ankestyrelsens principmeddelelse.

Lolland Kommune bemærker i øvrigt, at de ikke kan fortsætte med at varetage den vejledende rolle inden for de gældende rammer, og ønsker derfor ikke længere at varetage rollen som vejledende aktør.

4.3.1 Anbefaling 6: Afklaring om vejledende aktør

Arbejdsgruppen konstaterer, at Lolland Kommune ikke ønsker at bistå rollen som vejledende aktør i forbindelse med administrative overførsler af borgere med domstype 2 til Kofoedsminde sikrede afdelinger.

Det anbefales derfor, at vejledningen om botilbud m.v. til voksne opdateres med udgangspunkt i Lolland Kommunes ønske om at ophøre med at varetage rollen som vejledende aktør, og at mulighederne for alternativ varetagelse af vejledningsfunktionen undersøges.

4.4 Betydningen af den objektive finansieringsmodel for anbringelse i sikret afdeling
I afsnittet beskrives betydningen af den objektive finansieringsmodel for anbringelse i sikret afdeling i relation til kommunernes mulighed for at administrativt overføre borgere med type 2 dom til sikret afdeling.

Som tidligere beskrevet er de sikrede pladser på Kofoedsminde til borgere med dom til anbringelse i en sikret afdeling objektivt finansieret. Det betyder, at udgifterne til disse pladser fordeles på alle landets kommuner efter befolkningstal. De åbne pladser på Kofoedsminde er derimod takstfinansieret ligesom andre § 108-tilbud med åbne pladser til domfældte med udviklingshæmning.

Den objektive finansieringsform har til formål at sikre, at enkelte kommuner ikke står med langt større udgifter på det specialiserede socialområde end andre, fordi de har borgere med udviklingshæmning og dom, som kræver mange højt specialiserede indsatser og derfor er en stor udgift for den enkelte kommune. Konsekvensen er imidlertid også, at når en kommune administrativt overfører en borger med en domstype 2 til Kofoedsminde sikrede afdeling deles udgiften ud på alle landets kommuner, mens den anbringende kommune samtidig sparer takstudgiften til en plads på et § 108-tilbud med åbne pladser for den pågældende borger.

Arbejdsgruppen kan på baggrund af drøftelser med vidensaktører tilknyttet referencegruppen samt Social- og Boligstyrelsens centrale udmelding identificere et vist ønske



om at ændre på finansieringsmodellen for borgere med domstype 2, som administrativt overføres til en sikret afdeling på Kofoedsminde. Baggrunden herfor er, at der er et ønske om at sikre, at de økonomiske incitament understøtter, at borgeren får det bedst egnede tilbud. Det gælder både ved den initiale visitation samt for at understøtte, at borgere med domstype 2 bliver udluset fra Kofoedsminde til et § 108-tilbud med åbne pladser, når vedkommende ikke længere har behov for at være på sikret afdeling. Dels en bekymring for at administrativ overførsel i nogle tilfælde kan benyttes som et potentielt besparende alternativ til at finde et § 108-tilbud, der er tilsvarende borgerens behov. Det skal således understøtte, at såfremt administrativ overførsel til sikret afdeling kun anvendes i tilfælde, hvor det ikke er absolut nødvendigt, kan det betyde, at borgeren ikke altid anbringes i det bedst passende tilbud, ligesom det kan give udfordringer med udviklingen af kvaliteten og kapaciteten i § 108-tilbud til borgere med domstype 2.

Lolland Kommune vurderer dog på baggrund af henvendelser fra kommuner, der ønsker at foretage administrative overførsler, at ca. 2/3 af overførslerne forekommer berettigede. I ca. 1/3 af tilfældene vurderes ønsket om administrativ overførsel til sikret afdeling på Kofoedsminde imidlertid som værende begrundet i manglende viden om, hvornår en administrativ overførsel er nødvendig og manglende kendskab til alternative tilbud, der matcher borgerens behov. I de fleste tilfælde lykkes det for de anbringende kommuner at finde alternativt botilbud til borgeren med vejledning fra Lolland Kommune. Af den eksisterende viden kan således ikke konkluderes, at den objektive finansieringsform giver kommunerne incitament til at gennemføre en administrativ overførsel som ikke er nødvendig.

4.4.1 Anbefaling 7: Afdækning af alternative finansieringsmodel for borgere med domstype 2, der administrativt overføres til Kofoedsmindes sikrede afdeling
Arbejdsgruppen bemærker, at såfremt finansieringsmodellen skal ændres, så kan en mulig ændring være at overgå til takstfinansiering eller delvis takstfinansiering for borgere med domstype 2, der administrativt overføres til Kofoedsmindes sikrede pladser. Region Sjælland bemærker i den forbindelse, at det vil være væsentligt at se på, hvad takstfinansiering vil betyde for Kofoedsmindes modtagepligt.

Takstfinansieringen vil betyde, at de visiterende kommuner for hver borger eller plads i tilbuddet betaler en på forhånd aftalt pris til leverandøren som for øvrige botilbud. Prisen aftales på baggrund af en vejledende takst, som driftsherreren fastsætter og som offentliggøres på Tilbudsportalen. At prisen aftales og dermed kan afvige fra den fastsatte takst indebærer, at det er muligt at indgå en aftale om at reducere eller øge i både pris og indholdet af indsatsen til at være tilpasset den konkrete borgers behov. Takstfastsættelsen og forhandlingen om pris vil skulle tage hensyn til de særlige forhold på Kofoedsminde, herunder hensynet til den samlede sikkerhed på afdelingerne, herunder krav om at der ikke foregår alene-arbejde.

Delvis takstfinansiering anvendes for sikrede døgninstitutioner for børn og unge. Disse finansieres dels via en grundtakst efter forbrug og dels via objektiv finansiering, når de sikrede pladser f.eks. bruges i forbindelse med varetægt og dom. Ordningen kan således betragtes som en forsikringsordning med selvrisiko. Benyttes de sikrede pladser til anbringelse i pædagogisk observation eller efter faglighedskriteriet sker finansieringen via takstbetaling jf. gældende rammeaftale.

Da målgruppen af domfældte med udviklingshæmning er relativt lille, vil der være forskel i, hvor mange pladser på Kofoedsmindes sikrede afdeling, som de enkelte kommuner har behov for. Takstfinansiering for borgere med domstype 2, der administrativt overføres til sikret afdeling vil derfor betyde, at kommunerne vil have varierende udgifter til målgruppen afhængigt af, hvor mange borgere med domstype 2 med behov for administrativ anbringelse i en sikret afdeling, som kommunen er handlekommune for.

Såfremt der indføres takstfinansiering vil kommunens udgifter være omfattede af ordningen om statsrefusion i særligt dyre enkeltsager.



Lolland Kommune bemærker, at kommunen som beliggenhedskommune for Kofoedsminde, ligeledes vil blive handlekommune for de, der placeres direkte på Kofoedsminde fra Grønland og/ eller Færøerne, hvis vedkommende under opholdet på Kofoedsminde får en dom til anbringelse og anbringes på Kofoedsminde. Hvis der overgås til takstbetaling for Kofoedsminde, vil Lolland Kommune skulle betale taksten.

Lolland Kommune udtrykker i forlængelse heraf bekymring for, at skulle blive handlekommune for disse borgere og i den forbindelse blive pålagt store udgifter ved eventuel ændring af finansieringsformen til takstfinansiering.

Det anbefales derfor, at muligheder for og konsekvenser af alternative finansieringsmodeller, herunder muligheden for at overgå fra objektiv finansiering til helt eller delvist takstfinansiering for borgere med domstype 2, der administrativt overføres til Kofoedsminde sikrede afdeling, skal drøftes nærmere mellem KL, Region Sjælland og Social-, Bolig og Ældreministeriet.