



02-04-2013

Sagsnr.  
2013-53650

Dokumentnr.  
2013-251720

## **Til Social- og Integrationsministeriet**

### **Redegørelse for sagsforløbet omkring Københavns Kommunes brug af Møllen**

I det følgende redegøres for sagsforløbet omkring Københavns Kommunes anvendelse af det private opholdsted Møllen. Redegørelsen tager udgangspunkt i følgende spørgsmål stillet til Københavns Kommunes Socialforvaltning af Social- og Integrationsministeriet:

*”På baggrund af medieomtalen bl.a. i Berlingske Tidende den 17. marts 2013, af anbringelsesstedet Møllen i Kalundborg Kommune, skal Social- og Integrationsministeriet anmode Københavns Kommune (KK) om at udarbejde en redegørelse for sagsforløbet.*

*Redegørelsen skal bl.a. belyse følgende aspekter:*

*1) De faktiske omstændigheder omkring KK's brug af Møllen. Hvor mange pladser på Møllen anvendte KK og ud af hvor mange pladser på Møllen i alt, og hvordan er der ført tilsyn (både det personrettede og driftsorienterede tilsyn) i forhold til disse borgere?*

*2) Brug af magtanvendelser overfor denne gruppe af borgere. Har KK fået oplysninger herom undervejs i sagen, og hvordan har KK håndteret disse oplysninger?*

*Det skal bemærkes - som det også fremgår af artiklen - at socialministeren vil blive kaldt i samråd om sagen, og at det må forventes, at der bliver henvist til redegørelsen i den forbindelse.”*

### **Københavns Kommunes brug af tilbuddet Møllen**

Socialforvaltningen har siden 2000 haft samarbejde med et privat opholdssted kaldet Møllen om såkaldte enkeltmandsprojekter for borgere med handicap. Der har i perioden været i alt 9 forskellige borgere fra København på Møllen, hvoraf de to har boet i annekser hos lokale familier.

**Mål- og Rammekontoret  
for Voksne**

Bernstorffsgade 17  
1592 København V  
EAN nummer  
5798009683052

www.kk.dk

*Det fremgår af nedenstående figur i hvilken periode de enkelte beboere har boet på Møllen. Det er markeret med gråt for hver af beboerne A-I, hvilke år de har boet på Møllen:*

Beboer	A annek- beboer	B annek- beboer	C	D	E	F	G	H	I
2000									
2001									
2002									
2003									
2004									
2005									
2006									
2007									
2008									
2009									
2010									
2011									
2012									
2013									

Socialforvaltningen har gennem årene ført det personrettede tilsyn på forskellig vis. I årene 2006, 2007 samt 2011 og 2012 er der foretaget besøg på Møllen. De øvrige år har Socialforvaltningen i varierende grad alene modtaget skriftlige statusbeskrivelser fra Møllen vedrørende de enkelte beboere.

Herudover har et ”rejsehold” fra forvaltningen i 2009 blandt andet besøgt Møllen for at vurdere kvaliteten i tilbuddet og i hvilket omfang Socialforvaltningen selv havde mulighed for at etablere et lignende tilbud eller om det bedst kunne varetages af andre kommuner eller opholdsteder. Rejseholdets samlede vurdering var på daværende tidspunkt, at beboerne tilsyneladende havde det godt, og trivedes, men at det samtidig var deres vurdering, at Socialforvaltningen inden for 6-7 måneder kunne etablere tilbud, der kvalitativt kunne overstige det, Møllen kunne tilbyde, men at pladserne måtte etableres ud over den eksisterende økonomiske ramme, jf. særligt om 2009 og 2011 nedenfor i punktet om ”Forløb i perioden 2007-2012”. Det fremgik dog også af rejseholdets tilbagemelding, at Møllen ikke indberettede magtanvendelser, da tilbuddet ikke vidste til hvem de skulle sende dem, og at tilbuddet ikke var godkendt.

Socialforvaltningen har ikke modtaget indberetninger om magtanvendelser vedr. beboerne på Møllen og har kun påpeget dette en enkelt gang i forløbet. Det skete i 2008, hvor Socialforvaltningen

modtog en klage fra en tidligere medarbejder vedr. en af beboerne. Her gør Socialforvaltningen det klart, at et fortsat samarbejde kun kunne ske, hvis forholdene ændredes. De krav, der i den forbindelse blev stillet til Møllen er efter alt at dømme ikke blevet efterlevet, og Københavns Kommune har ikke fulgt op på det.

I perioden hvor Københavns Kommune har haft borgere på Møllen, har der frem til whistleblower sagen i december 2012 alene været registreret en klage, hvor en pårørende har været utilfreds. Der blev reageret fra forvaltningens side på henvendelsen til borgers og pårørendes tilfredshed. Først efter opsigelsen af samarbejdet med Møllen ultimo 2012 har der været to klager fra pårørende/værger med utilfredshed om forvaltningens beslutning, ligesom de to borgere uden værge har tilkendegivet, at de i udgangspunktet er tilfredse med Møllen og ikke ønsker et andet tilbud.

#### *Aftaleforhold og godkendelse*

Der har gennem årene været uklarhed om de aftalemæssige forhold, da Møllen ikke ønskede at blive godkendt som et privat opholdssted af Kalundborg Kommune. Derfor har det kun været muligt at indgå individuelle enkeltmandsaftaler med tilbuddet. Møllen har ikke været oprettet på Tilbudsportalen. Københavns Kommune er den eneste, som har haft borgere boende på Møllen.

I december 2012 besluttede Socialforvaltningen, at samarbejdet med Møllen skulle ophøre. Baggrunden for opsigelsen af samarbejdet var tilsynet fra det eksterne tilsyn, Revas APS, som Socialforvaltningen anmodede om at gennemføre et tilsyn på stedet i begyndelsen af december 2012. Tilsynet viste, at der foregik ulovlige magtanvendelser gennem videoovervågning og aflåste døre, rejste kritik af arbejdet med medicin håndtering, de fysiske rammer, af behandlingsgrundlaget og af den pædagogiske tilgang. Derudover rejste tilsynet kritik af medarbejdernes faglige forudsætninger og udvikling, herunder manglende kendskab til reglerne om magtanvendelse og medicin håndtering.

Opsummerende må det konstateres:

- De kontraktmæssige forhold var fra begyndelsen ikke udførlige nok.
- at Socialforvaltningen, før man placerede borgere på Møllen, burde have sikret sig, at stedet var godkendt af stedlig kommune, og at der var etableret et driftsorienteret tilsyn omkring bostedet, alternativt have sikret sig, at disse rammer blev etableret efterfølgende, eksempelvis ved selv at indgå en generel aftale med Møllen om at anvende alle pladser og på det grundlag etablere sit eget driftsorienterede tilsyn,
- at Socialforvaltningen, før man placerede borgere på Møllen, alternativt efterfølgende, burde have sikret sig, at stedet var

- bekendt med, og fagligt i stand til at efterleve, reglerne om magtanvendelse samt indberetning og godkendelse heraf,
- at Socialforvaltningen ikke i tilstrækkeligt omfang ved det personrettede tilsyn bl.a. har spurgt ind til magtanvendelser,
  - at Socialforvaltningen ikke har reageret i tilstrækkeligt omfang på den viden, man fik undervejs i forløbet, om bostedets overtrædelse af reglerne om magtanvendelse, om manglende indberetninger af magtanvendelse og om fravær af pædagogisk tilgang til at forebygge magtanvendelser,
  - at Socialforvaltningen burde have flyttet de borgere, man havde placeret på Møllen tidligere i forløbet.

### **Forløb siden udgangen af november 2012**

Borgerrådgiveren henvendte sig den 28. november 2012 til Socialforvaltningen med en henvendelse fra en borger vedr. forholdene for en af beboerne på Møllen. Henvendelsen var indgivet til kommunens whistleblowerordning.

Henvendelsen indeholdt oplysninger, der pegede på omsorgssvigt eller muligvis vold mod en beboer på tilbuddet.

Socialforvaltningen var allerede i kontakt med familien til den beboer, henvendelsen handlede om, fordi en søster til beboeren havde kontaktet handicapcentret fredag den 23. november 2012. Socialforvaltningen kontaktede herefter lederen på Møllen.

Familien oplyste 26. november, at lederen af Møllen havde forklaret dem, hvad der var sket med beboeren.

Tirsdag den 27. november 2012 besluttede Socialforvaltningen på baggrund af de nye oplysninger at iværksætte et akutbesøg på Møllen den 28. november 2012. Møllen viste på mødet via videooptagelser dokumentation for, hvad der var sket. Familien gav på mødet udtryk for, at de var utrygge, når de ikke fik at vide, hvad der skete med beboeren.

Socialforvaltningen vurderede i slutningen af november 2012, at der var behov for at få et samlet grundigt billede af Møllen, vurderet af en udefrakommende instans, som har ekspertise med tilsyn på sociale tilbud. Derfor bad Socialforvaltningen det eksterne tilsyn, Revas Aps om hurtig hjælp til at gennemgå Møllen. Revas er den eksterne tilsynsvirksomhed, som varetager tilsynet på Socialforvaltningens egne bosteder.

Revas foretog et forbesøg på Møllen d. 5. december 2012 og gennemgik d. 10. december stedet på et anmeldt tilsyn, hvor der var fokus på de temaer, der normalt indgår i forvaltningens tilsyn med øvrige sociale tilbud. Det drejer sig bl.a. om, hvorvidt beboerne ligger inden for tilbuddets målgruppe, beboernes forhold, som f.eks. trivsel og kontakt mellem brugere og personale, personalets kompetencer,

magtanvendelser, medicinhandling, evt. overgreb mellem brugere, pædagogiske overvejelser, inddragelse af pårørende og fysiske rammer.

Socialforvaltningen fik d. 10. december en foreløbig mundtlig tilbagemelding fra Revas, som var så bekymrende, at Socialforvaltningen indkaldte Møllens ledelse til et møde d. 12. december. På Mødet oplyste Socialforvaltningen Møllens ledelse om, at man ville opsigte samtlige aftaler vedr. de fem beboere på Møllen og, at Socialforvaltningen ville indsætte sin egen pædagogiske ledelse på stedet fra d. 14. december 2012 for at sikre beboernes forhold. Der blev sendt et aftalepapir til Møllen herom d. 13. december 2012.

Socialforvaltningen modtog d. 17. december 2012 de endelige tilsynsrapporter fra Revas. Det eksterne tilsyns tilbagemeldinger viste ulovlige magtanvendelser i form af aflåsning af døre i nogle af boligerne, låse på et særligt indrettet sengearrangement samt videoovervågning i mindst en af boligerne samt kritik af de fysiske rammer, behandlingsgrundlaget og den pædagogiske tilgang samt kritik af medarbejdernes faglige forudsætninger og udvikling, herunder manglende kendskab til reglerne om magtanvendelse og medicinhandling. På den baggrund blev der indkaldt til et nyt møde med Møllens ledelse d. 18. december. På mødet fik Møllens ledelse udleveret kopi af tilsynsrapporterne og forvaltningens opsigelse af aftalerne blev endnu engang fremsat overfor Møllens ledelse. Møllens ledelse gav på mødet udtryk for, at de ønskede aftalepapiret omformuleret til at være en række påbud fra Socialforvaltningens side. Herefter fremsendte Socialforvaltningen d. 21. december et nyt papir indeholdende de konkrete påbud til Møllens ledelse.

Socialforvaltningen fandt i samarbejde med de pårørende et nyt botilbud til den beboer, som Whistleblower-henvendelsen omhandlede og beboeren fraflyttede Møllen umiddelbart før jul 2012.

På baggrund af en magtanvendelse på Møllen satte Socialforvaltningen d. 16. januar 2013 sit eget pædagogiske personale ind på Møllen for at varetage støtten til den beboer, som hændelsen vedrørte.

Socialforvaltningen var sideløbende i dialog med pårørende mhp. at finde nye tilbud til de beboere, der ikke var placeret i eksterne plejefamilier. Revas' tilsyn viste, at forholdene for beboerne i plejefamilierne var gode, hvorfor Socialforvaltningen indledte forhandlinger med de to familier om direkte aftaler mellem Socialforvaltningen og familierne.

Socialforvaltningen har nu skaffet alternative botilbud til de beboere, der skal flytte til den 1. maj 2013.

Værgen for en af beboerne har ikke ønske beboeren flyttet til et andet tilbud og har derfor påklaget Socialforvaltningens afgørelse om flytning til Det Sociale Nævn. Der foreligger endnu ingen afgørelse fra nævnet. Klagen til nævnet har ikke opsættende virkning, da nævnet ikke i den konkrete sag har meddelt dette.

Forvaltningens opsigelse af kontrakten med Møllen ligger uden for nævnets kompetence at behandle, da opsigelse af kontrakter, nedlæggelse af tilbud og beslutning om anvendelse af kommunale, private eller regionale tilbud henhører under kommunens forsyningsforpligtelse efter servicelovens § 4, stk. 1, og retssikkerhedslovens § 15. Nævnet kan behandle en klage fra en beboer om, hvorvidt forvaltningen har overholdt opsigelsesvarslet i forhold til beboeren på 3 måneder, og om forvaltningen har stillet en anden bolig til rådighed, svarende til den bolig beboeren er berettiget til i forhold til forvaltningens afgørelse.

Da kontrakten med Møllen ophører den 1. maj 2013 og tilbuddet lukker, ophører samtidig beboerens tilbud, og beboeren må derfor flytte til det tilbud, som forvaltningen i afgørelsen over for pågældende i januar 2013 har vurderet opfylder beboerens støttebehov. Hvis nævnet efterfølgende mod forventning skulle være uenig med forvaltningen om, at tilbuddet er svarende til den bolig beboeren er berettiget til i forhold til forvaltningens afgørelse, vil forvaltningen selvfølgelig i dialog med værgen finde et andet egnet tilbud til beboeren.

Det kan oplyses, at Socialforvaltningen fortsat vil have eget personale på Møllen for at sikre beboernes forhold, indtil forvaltningens kontrakt med Møllen ophører pr. 1. maj 2013.

### **Forløb i perioden 2007 – 2012**

I det følgende beskrives forløbet omkring Socialforvaltningens samarbejde med bostedet Møllen fra 2007 til 2012.

#### *2007*

Socialforvaltningen var i forsommeren 2007 blevet opmærksom på, at Møllen ikke fremgik af ”Tilbudsportalen”, og at der ikke var en generel godkendelse af opholdsstedet fra Kalundborg Kommune. På daværende tidspunkt havde der været kontakt med lederen af tilbuddet, som ønskede, at Københavns Kommune skulle varetage myndighedsopgaven omkring godkendelse og tilsyn med stedet. Denne forpligtelse var Socialforvaltningen på daværende tidspunkt ikke indstillet på overtage fra den stedlige kommune, Kalundborg.

#### *2008*

I 2008 var en hændelse, hvor en tidligere medarbejder på tilbuddet kontaktede Kalundborg Kommune om bekymrende forhold på Møllen. Det drejede sig om manglende overholdelse af magtanvendelser, videoovervågning samt ophold i aflåste pauserum

og aflåste soverum om natten. Kalundborg Kommune oversendte sagen til Københavns Kommune, da de to borgere, der på daværende tidspunkt boede på tilbuddet, hørte under Københavns Kommune.

Der var på baggrund af de beskrevne forhold dels et møde med den tidligere medarbejder, der havde indberettet de bekymrende forhold, og dels et møde med Møllen. På mødet med Møllen blev det kraftigt indskærpet, at lovgivningen skulle overholdes, og at der ikke måtte anvendes aflåsning af døre for at sikre, at beboerne ikke kunne komme ud eller bruges videoovervågning, men at opsynet med beboerne skulle sikres gennem den pædagogiske metode. Det blev samtidig præciseret, at der var tale om et ufravigeligt krav og en forudsætning for at samarbejdet kunne fortsætte. Der blev bedt om en skriftlig bekræftelse på, at de tiltag vedr. indelåsning af beboere og videoovervågning er ophørt.

Det blev ligeledes aftalt, at lederen af Møllen skulle kontakte Kalundborg Kommune for at sætte en godkendelsesprocedure i gang. Samtidig ville forvaltningen kontakte Kalundborg Kommune og anmode om, at ansøgningen blev behandlet. Forvaltningen tilskrev efterfølgende Kalundborg Kommune om, at forvaltningen fortsat var interesseret i et samarbejde med Møllen, såfremt godkendelse af opholdsstedet og forholdene vedrørende myndighedstilsynet – som påhviler stedlig kommune, som i dette tilfælde er Kalundborg Kommune – blev bragt i orden.

2009

Socialforvaltningen sendte i 2009 et såkaldt ”rejsehold” ud til blandt andet de private tilbud, hvor forvaltningen havde borgere boende. Rejseholdet skulle vurdere kvaliteten i tilbuddet og i hvilket omfang Socialforvaltningen selv havde mulighed for at etablere et lignende tilbud eller om det bedst kunne varetages af andre kommuner eller opholdsteder.

Det fremgår af rejseholdets samlede evaluering, at man på Møllen ikke indberettede magtanvendelser, da tilbuddet ikke vidste til hvem de skulle sende dem og at tilbuddet ikke er godkendt. Rejseholdet gav tillige udtryk for, at deres generelle indtryk af Møllen var, at beboerne tilsyneladende havde det godt, og trivedes, men at det samtidig var deres vurdering, at Socialforvaltningen inden for 6-7 måneder kunne etablere tilbud, der kvalitativt kunne overstige det, Møllen kunne tilbyde, men at pladserne måtte etableres ud over den eksisterende økonomiske ramme. På et efterfølgende styregruppemøde blev det besluttet, at Socialforvaltningen skulle følge op i forhold til Møllens fremtidige godkendelse med Kalundborg Kommune, og at beboerne skulle indgå i en hjemtagelsesplan. Det skulle samtidig vurderes, om hjemtagningen skulle indtænkes i forhold til budgetønsker til 2010.

Der blev i slutningen af 2009 – i forbindelse med budgetaftalen for 2010 – afsat midler til etablering af 12 pladser til borgere med særligt

behov for afskærmning, som blandt andet også omfattede de 5 beboere på Møllen. Hensigten var, at beboerne kunne flyttes til et tilbud under Københavns Kommune, der var tilpasset deres helt særlige behov.

#### *2011*

Det viste sig efterfølgende, at det kom til at tage mere end 6-7 måneder at få etableret nye tilbud til beboerne fra Møllen.

Det blev i foråret 2011 vurderet, at det ikke var hensigtsmæssigt, i forbindelse med etablering af et tilbud til domfældte udviklingshæmmede, at flytte beboerne fra Møllen til et sådant tilbud, men i stedet at finde en anden løsning i forbindelse med nye boliger inden for eksisterende tilbud. Socialforvaltningen vurderede det mest hensigtsmæssigt at hjemtage beboerne i forbindelse med etableringen af et andet nybyggeri, som indrettes til de helt særlige behov, som beboerne har, herunder mindsker deres muligheder for at skade sig selv og personalet. Oprindeligt var det meningen, at nybyggeriet skulle åbne i 2014, men det forventes nu først at åbne ultimo 2015.

I juli 2011 var der møde med Møllen omkring det fremtidige samarbejde og planerne for beboerne med særligt fokus på økonomien. På et efterfølgende møde i december 2011 omkring formalisering af samarbejdet, blev udfaldet, at man ville arbejde videre med enten enkeltmandsprojekter eller en driftsoverenskomst. På møderne var der ikke fokus på de faglige forhold omkring magtanvendelser, beboernes udvikling mv.

#### *2012*

Socialforvaltningen afholdt d. 17. januar et nyt møde med Møllen, som opfølgning på dialogen fra slutningen af 2011. På det møde blev man enige om, at der ikke skulle være en driftsoverenskomst, men at enkeltmandsprojekterne skulle formaliseres i opdaterede aftaler for hver enkelt beboer. Dette arbejde var ikke tilendebragt, da Socialforvaltningen i slutningen af 2012 fik henvendelsen via kommunens whistleblower-ordning, som førte til, at Socialforvaltningen opsagde sine aftaler med Møllen.

#### **Fremadrettet**

Socialforvaltningen vil sikre, at der foreligger godkendelse fra stedlig kommune, hvis der anvendes et privat opholdssted i henhold til servicelovens § 107 i en kommune uden for København, herunder også i enkeltmandsprojekter og særforanstaltninger eller, at der indgås en generel aftale med tilbuddet om anvendelse af samtlige pladser og driftsorienteret tilsyn fra Københavns Kommune.

Socialforvaltningen stiller fremadrettet større og mere specifikke krav til de private tilbud, når det er nødvendigt at have borgere i særforanstaltninger/ enkeltmandsprojekter i forhold til håndtering af magtanvendelser. Dette vil ske gennem præciseringer i kontrakten og



gennem udarbejdelse af konkrete procedurer og retningslinjer for de private tilbud samt registrering i Tilbudsportalen i det omfang det ikke allerede er sket. Endvidere etableres der retningslinjer for, hvordan Socialforvaltningen skal følge op.

Socialforvaltningen har indgået aftale med tilsynsvirksomheden Revas om, at de nu foretager tilsyn vedr. alle de borgere, som er i særforanstaltninger/ enkeltmandsprojekter som et supplement til det personrelaterede tilsyn. Revas vil desuden indgå som sparringspartner for Socialforvaltningen, både i forhold til opfølgning på de konkrete borgere og mhp. at der generelt sker en faglig kompetenceudvikling.

De kommende 5 socialtilsyn med de sociale tilbud, der forventes iværksat den 1. november 2013 (muligvis først 1. januar 2014), vil efter Regeringens udspil til tilsynsreform og bemærkningerne til udkast til lovforslag både skulle godkende og føre driftsorienteret tilsyn med enkeltmandsprojekter og særforanstaltninger. Herudover skal den anbringende kommune (handlekommunen) fortsat udføre et personrettet tilsyn med den borger, som kommunen har placeret i tilbuddet.

Det fremgår ligeledes af udkastet til lovforslaget, at tilbuddene, herunder også enkeltmandsprojekter og særforanstaltninger, fremover skal indberette magtanvendelser til både borgerens handlekommune og socialtilsynet samt orientere driftskommunen for det pågældende tilbud. Med den samtidige indberetning til handlekommunen og socialtilsynet sikres det fremover, at både den ansvarlige for det personrettede tilsyn og for socialtilsynet kan reagere i forhold til magtanvendelsen.