

# Tilsyn i fængsler og arresthuse 2019-2022



Fra 2019 til 2022 gennemførte Styrelsen for Patientsikkerhed i alt 65 sundhedsfaglige tilsyn i fængsler og arresthuse. Resultaterne af tilsynene peger på, at der i perioden er sket en væsentlig forbedring af patientsikkerheden på området.

Indsatte i fængsler og arresthuse kan have behov for sundhedsfaglige ydelser under indsættelse. Det kan dreje sig om alt fra behandling af akut opstået sygdom til medicinsk behandling af kroniske sygdomme som diabetes eller ADHD. Der kan også være tale om helbredsmæssige undersøgelser eller misbrugsbehandling. Der gælder som udgangspunkt samme regler for udførelsen af sundhedsfaglige opgaver i fængsler og arresthuse som på alle andre behandlingssteder, både når det gælder udførelse af såkaldt lægeforbeholdt virksomhed, og når det gælder andre sundhedsfaglige opgaver.

I 2019 indledte Styrelsen for Patientsikkerhed en tilsynsrække for at afdække det patientsikkerhedsmæssige niveau i fængsler og arresthuse. Tilsynene tog udgangspunkt i et sæt målepunkter med fokus på bl.a. ansvars- og kompetenceforhold, instrukser, journalføring, akutberedskab, hygiejne, medicin-håndtering og -opbevaring samt indhentelse og videregivelse af helbredsmæssige oplysninger ved indsættelse, overflytning og løsladelse.

I 2019 blev der gennemført 17 stikprøvebaserede tilsyn med institutioner under Kriminalforsorgen. Tilsynene viste, at der generelt var et stort behov for at styrke patientsikkerheden i fængsler og arresthuse. Mange steder var der større eller kritiske problemer, bl.a. i forhold til forsvarlig medicin-håndtering og journalføring, og Styrelsen for Patientsikkerhed måtte udstede påbud til en række institutioner om at rette op på brister i patientsikkerheden. De første erfaringer fra sundhedsfaglige tilsyn i fængsler og arresthuse i 2019 er sammenfattet i en erfaringsopsamling.

Undervejs i tilsynsrækken blev det tydeligt, at der var behov for målrettede indsatser på en række områder med særlig vægt på:

- Håndtering og opbevaring af medicin
- Journalføring
- Ansvarsfordeling og ledelsesansvar

Erfaringerne fra de første, stikprøvebaserede tilsyn medførte, at Styrelsen for Patientsikkerhed besluttede at gennemføre sundhedsfaglige tilsyn med samtlige fængsler og arresthuse i landet. I alt blev der i perioden 2019-2022 gennemført 65 sundhedsfaglige tilsyn på området. 49 af tilsynene blev gennemført som planlagte tilsyn som led i den systematiske afdækning, og derudover blev der gennemført 16 opfølgende tilsyn på baggrund af påbud til institutioner under Kriminalforsorgen. COVID-19-epidemien betød, at planlagte tilsyn i en periode var suspenderet, og derfor strakte tilsynsrækken sig over en længere periode end oprindeligt planlagt.

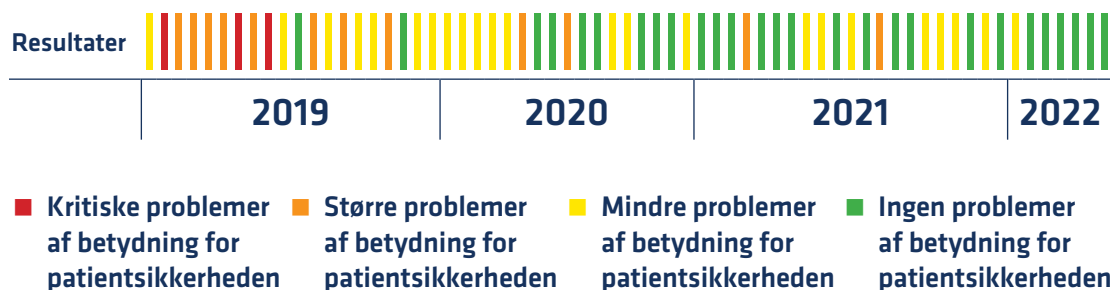
Fundene fra tilsynsrækken gav anledning til omfattende indsatser, både lokalt i de enkelte fængsler og arrester, i de fire områder, som Kriminalforsorgen er opdelt i, og på nationalt niveau, for at afhjælpe de problemer, der blev afdækket under tilsynene. Indsatserne har ført til en markant forbedring af de patientsikkerhedsmæssige forhold, hvilket afspejler sig i udviklingen af vurderinger efter tilsyn over tid.

Figuren på næste side viser resultaterne af samtlige sundhedsfaglige tilsyn med fængsler og arresthuse i 2019-2022.

## Vurderinger efter sundhedsfaglige tilsyn i fængsler og arresthuse



Hver streg repræsenterer et tilsynsbesøg. Farven indikerer konklusionen efter tilsynet.



I starten af tilsynsrækken mandede en stor andel af tilsynene ud i vurderingerne "Større problemer af betydning for patientsikkerheden" eller "Kritiske problemer af betydning for patientsikkerheden". Begge disse vurderinger udløser typisk påbud til institutionen. Et påbud følges altid op af et nyt tilsynsbesøg, hvor styrelsen konstaterer, om kravene i påbuddet er opfyldt, så det kan ophæves. I sidste del af perioden udløste størstedelen af tilsynene vurderingen "Ingen problemer af betydning for patientsikkerheden", hvilket betyder at samtlige målepunkter er opfyldt. Vurderingen "Mindre problemer af betydning for patientsikkerheden" indebærer, at der ved tilsynet var et eller flere målepunkter som ikke var opfyldt, men at styrelsen vurderede, at der var tale om forhold som institutionen relativt let vil kunne rette op på.

### Ansvarsfordeling og ledelsesansvar

Det er et grundlæggende vilkår for fængsler og arresthuse, at både autoriserede sundhedspersoner som læger og sygeplejersker og medarbejdere uden sundhedsfaglig baggrund som fængselsbetjente skal kunne udføre sundhedsfaglige opgaver i forhold til den enkelte indsatte. Det stiller krav til den ansvarlige ledelse om at sikre, at de rette kompetencer og systemer er til rådighed for en patientsikker varetagelse af de sundhedsfaglige opgaver.

Når en medarbejder uden sundhedsfaglig autorisation, fx en fængselsbetjent, udfører sundhedsfaglige opgaver som medicinbehandling, fungerer vedkommende som sundhedsperson i det tidsrum, hvor vedkommende varetager opgaven. Dermed skal vedkommende leve op til sundhedslovens krav og handle med omhu og samvittighedsfuldhed. Det gælder i forhold til de informationer, medarbejderen skal kunne tilgå, krav til journalføring af relevante oplysninger og krav til udførelsen af den enkelte opgave.

I praksis vil det bl.a. sige, at der skal være en tydelig ansvarsfordeling, at personalet skal være tilstrækkeligt instrueret og have adgang til de nødvendige skriftlige instrukser, samt at der skal være tilsyn med udførelsen af opgaverne. Ved mange af de indledende sundhedsfaglige tilsyn var det tydeligt, at det for mange ledelser og medarbejdere var nyt at betragte fængselsbetjente som sundhedspersoner, og der var store mangler i forhold til bl.a. skriftlige instrukser for sundhedsfaglige opgaver.

### Organiseringen af den sundhedsfaglige varetagelse

Siden tilsynsrækken blev indledt i 2019, er der etableret flere sundhedsenheder med ansvar for varetagelsen for de sundhedsfaglige opgaver under Kriminalforsorgens fire områdeledelser, der dækker hvert sit geografiske område i Danmark. Organiseringen af sundhedsområdet varierer fra område til område, men fælles er, at de respektive områdeledelser har fået et tydeligt ansvar for at sikre varetagelsen af de sundhedsfaglige opgaver.

Organiseringen af sundhedsområdet ved de fire områder er håndteret forskelligt. Den spænder fra etablering af selvstændige sundhedsenheder med en sundhedsfaglig ledelse, hvor de sundhedsfaglige medarbejdere er ansat under en enhed i Kriminalforsorgens regi, til en konstruktion hvor de sundhedsfaglige ydelser leveres til Kriminalforsorgen af eksterne private virksomheder under koordinering af den enkelte resocialiseringsenhed.

I løbet af tilsynsrækken er der sket en markant udvikling i organiseringen af og samarbejdet om de sundhedsfaglige opgaver i det enkelte fængsel og den enkelte arrest. Der er således sket en præcisering af de enkelte personalegruppers opgavevaretagelse. Nogle steder har fængselsbetjente fået flere kompetencer i forhold til fx måling af blodtryk og andre vitalparametre, så de i højere grad kan varetage sundhedsfaglige opgaver og agere bindeled mellem indsatte og autoriserede sundhedspersoner, fx læger og sygeplejersker, i akutte situationer.

Undervejs i tilsynsrækken er der desuden etableret et øget samarbejde og erfaringsudveksling internt mellem de fire områder i Kriminalforsorgen, og der er sikret et øget samarbejde i forhold til eksterne parter. Eksempelvis har man et sted udarbejdet instrukser til vagtlægerne i regionen, da vagtlægerne kan blive involveret i den akutte varetagelse af indsatte.

## Instrukser

Skriftlige instrukser er vigtige arbejdsredskaber i udførelsen af sundhedsfaglige opgaver. Siden de første tilsyn blev gennemført, er der gjort et stort arbejde for at udarbejde gode, brugbare instrukser til de forskellige personalegrupper i fængsler og arresthuse. Ved de seneste tilsyn har vi således set skriftlige instrukser, der tydeligt er tilpasset de lokale forhold, og som samtidig er både læsbare, kortfattede og præcise. Det gør dem til meningsfulde arbejdsredskaber for de faggrupper, der skal bruge dem.

## Håndtering og opbevaring af medicin

En observation ved de første tilsyn i 2019 var, at mange institutioner havde fælles medicindepoter i strid med gældende lovgivning. Tilsynene affødte en proces vedrørende medicin håndtering i Kriminalforsorgens institutioner med involvering af bl.a. Sundheds- og Ældreministeriet. Processen mandede ud i en lovændring og en ny bekendtgørelse om lægemiddel håndtering i Kriminalforsorgen, der trådte i kraft den 1. juli 2020.

Med baggrund i den ændrede lovgivning blev det muligt for Kriminalforsorgens institutioner at etablere centrale medicinrum og medicinopbevaring på den enkelte matrikel til opbevaring og håndtering af fælles indkøbt medicin. Ændringerne gjorde det muligt at foretage indkøb og anvende fælles medicin indkøbt til matriklen, herunder håndkøbsmedicin, som supplerende mulighed i forhold til de tidligere krav om individuelt indkøbt medicin til den enkelte indsatte.

Samtidig præciserede Lægemiddelstyrelsen kravene til etablering, adgangsforhold, ansvarsplacering og opgavevaretagelse i forbindelse med etableringen af central medicinopbevaring.

Tilsammen har de nye regler muliggjort en langt mere patientsikker medicin håndtering i landets fængsler og arresthuse end hidtil.

## Journalføring og videregivelse af oplysninger

En grundlæggende forudsætning for patientsikker pleje og behandling er, at det personale, der er involveret i de sundhedsfaglige opgaver, har mulighed for at foretage systematisk dokumentation af behandling, opfølgning og observation af patienterne. Ved mange af de indledende tilsyn havde fængsler og arresthuse ikke tilstrækkeligt gode procedurer og journalsystemer til at sikre en systematisk dokumentation og opfølgning på behandlingen. Mange steder havde fx betjente, der varetog medicin håndtering og andre sundhedsfaglige opgaver, slet ikke adgang til relevante sundhedsfaglige oplysninger eller adgang til at foretage dokumentation knyttet til sundhedsfaglige opgaver for den enkelte indsatte.

Fundene ved tilsynene førte til, at der lokalt blev arbejdet meget målrettet for at etablere systemer og arbejdsgange, som har gjort det muligt for medarbejderne at varetage de sundhedsfaglige opgaver patientsikkerhedsmæssigt forsvarligt. Det har blandt andet ført til en systematisk opbygning og anvendelse af de papirjournaler, der anvendes i alle dele af Kriminalforsorgen uden for Københavnsområdet. De københavnske fængsler har som de eneste gennem en årrække anvendt et elektronisk journalsystem. Med den nye økonomiaftaler for Kriminalforsorgen er der aftalt indførelse af et elektronisk journalsystem som erstatning for eller supplement til papirbaserede journaler.

Som konsekvens af tilsynene har Kriminalforsorgen desuden arbejdet systematisk med at sikre en rettidig videregivelse af den nødvendige information om indsattes sundheds- og helbredsforhold ved overførslen af indsatte fra et fængsel til et andet.

I den forbindelse har det været afgørende, at man har sikret instruktion og oplæring af fx fængselsbetjente i patientsikker journalføring og etableret klare arbejdsgange og systematik i forbindelse med den sundhedsfaglige dokumentation og videregivelse heraf.

## Konklusion

Den overordnede konklusion efter gennemførelsen af sundhedsfaglige tilsyn i alle landets fængsler og arresthuse er, at der i 2022 er et tilfredsstillende patientsikkerhedsmæssigt niveau i forhold til varetagelsen af sundhedsfaglige opgaver. Det er resultatet af omfattende indsatser, både lokalt og nationalt, og styrkelsen af det patientsikkerhedsmæssige niveau har krævet et tæt og smidigt samarbejde mellem mange aktører, både i de enkelte fængsler og arresthuse, i de fire områdeledelser under Kriminalforsorgen og en række myndigheder. Dette samarbejde har ført til en række forandringer på alle niveauer, som har krævet ressourcer og regulære lovændringer, men som også i høj grad har været båret af en vilje til at skabe forandring blandt alle de medarbejdere og ledere, som har været involveret i processen.

Varetagelsen af de sundhedsfaglige forhold i Kriminalforsorgens institutioner har således på ganske få år gennemgået en omfattende udvikling, hvor en udfordring bliver at fastholde de opnåede forbedringer og sikre en fortsat udvikling til gavn for patientsikkerheden og de ansattes muligheder for at løfte opgaverne.

***»Varetagelsen af de sundhedsfaglige forhold i Kriminalforsorgens institutioner har på ganske få år gennemgået en omfattende udvikling, hvor en udfordring bliver at fastholde de opnåede forbedringer og sikre en fortsat udvikling til gavn for patientsikkerheden og de ansattes muligheder for at løfte opgaverne.«***