



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

retspsykiatriske patienters forløb

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 14/2020 om retspsykiatriske patienters forløb**

Justitsministerens redegørelse af 30. august 2021

Sundhedsministerens redegørelse af 15. september 2021

6. oktober 2021

RN 408/21

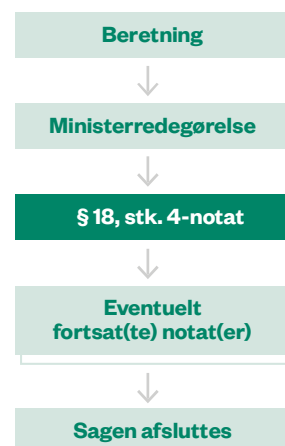
1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som ministrene har iværksat eller vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

**Konklusion**

Justitsministeren oplyser, at ministeren ser på Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger hertil med stor alvor. Det er en høj prioritet for ministeren, at der ses nærmere på udfordringerne på det retspsykiatriske område. I den forbindelse oplyser ministeren, at regeringen har valgt at videreføre en tværministeriel arbejdsgruppe om analyse af retspsykiatrien. Arbejdsgruppen skal foretage en analyse af retspsykiatrien med fokus på den organisatoriske forankring af området og på centrale processer og sagsgange i og på tværs af relevante myndigheder. Justitsministeren oplyser dog også, at det samtidigt står klart, at der allerede på kortere sigt er behov for forbedringer på en række områder i forhold til retspsykiatriske patienters forløb.

Sundhedsministeren oplyser, at ministeren kvitterer for beretningen, som sætter fokus på et område med stor kompleksitet og mange forskellige aktører, ligesom det er et område, hvor der er sket en stor stigning i antallet af patienter. Sundhedsministeren oplyser endvidere, at det psykiatriske område, herunder retspsykiatrien, er og også fremadrettet vil være en stor prioritet for regeringen, og det er derfor vigtigt, at der bliver fulgt op på kritikpunkterne.

Regionerne anerkender, at der er potentiale for forbedring af opfyldelse af kravene til retspsykiatriske patienters behandling. Regionerne har igangsat en række initiativer, der sigter mod at forbedre deres overholdelse af vejledningen om behandlingsansvarlige overlæger. Sundhedsstyrelsen vil, som nævnt i beretningen, gå i dialog med regionerne om en opdatering af vejledningen.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Myndighederne under Justitsministeriet - Kriminalforsorgen, Rigsadvokaten og statsadvokaterne - har taget en række initiativer både i undersøgelsesperioden og efterfølgende, som skal sikre et mere sammenhængende forløb for retspsykiatriske patienter.

Justitsministeren og sundhedsministeren oplyser, at der er nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, som skal analysere bl.a. den organisatoriske forankring af de retspsykiatriske patienters forløb.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- hvilke initiativer og anbefalinger, bl.a. i forhold til ventetiden til udfærdigelse af mentalundersøgelser, den tværministerielle arbejdsgruppe kommer frem til, og hvordan disse forventes udmøntet
- Sundhedsministeriets og regionernes arbejde med en opdatering af vejledningen om behandlingsansvarlige overlæger samt Sundhedsstyrelsen og Socialstyrelsens arbejde med et fagligt oplæg, der beskriver status og udfordringer på psykiatriområdet
- Kriminalforsorgens arbejde med implementering af et nyt tilsynsforum, uddannelse af sagsbehandlere, der fører tilsyn med retspsykiatriske patienter, samt monitorering af kvaliteten gennem forvaltningsrevisioner udført af direktoratet
- resultaterne af statsadvokaternes initiativer, herunder om initiativerne har haft en positiv effekt på sagsbehandlingstiden, om beskikkelse af bistandsværgere sker i umiddelbar forlængelse af dommen, og om politikredsene underretter tilsynsmyndighederne om ny kriminalitet.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i april 2021 en beretning om retspsykiatriske patienters forløb. Beretningen handlede om Justitsministeriets og regionernes indsats for at sikre, at retspsykiatriske patienter får et sammenhængende forløb. En retspsykiatrisk patient er en person, der har begået kriminalitet, men som på grund af en psykisk lidelse eller mangelfuld mental udvikling har fået en foranstaltningsdom i stedet for en straf. Formålet med en foranstaltningsdom er, at patienten får det bedre, og at forebygge, at vedkommende begår ny kriminalitet. Det er både i den enkelte patients og samfundets interesse.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at Justitsministeriets og regionernes arbejde med at sikre, at retspsykiatriske patienter får et sammenhængende forløb, havde været utilfredsstillende. Statsrevisorerne bemærkede derudover, at myndighederne for mange patienters vedkommende ikke havde overholdt kravene til opstart, behandling og afslutning af retspsykiatriske forløb. Der er således mange retspsykiatriske patienter, som fik et for langt, unødigt indgribende og usammenhængende forløb, der kunne krænke patientens retssikkerhed.

Statsrevisorerne bemærkede, at ovenstående medfører en risiko for, at effekten af den kriminalpræventive indsats udebliver, og at patienten kan falde tilbage i ny kriminalitet, hvilket strider mod formålet med den idømte foranstaltning.

Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at myndighedernes og kommunernes utilstrækkelige indsats ved afslutningen af forløb for retspsykiatriske patienter gør, at psykiatriens – i forvejen pressede kapacitet – sættes under unødigt pres. Det sker, når stabile og udskrivningsparate retspsykiatriske patienter optager sengepladser i psykiatrien, så andre patienter med behov for indlæggelse må vente.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes og regionernes redegørelser

5. I de følgende afsnit vil vi gennemgå ministeriernes og regionernes redegørelser, herunder de initiativer de har taget eller vil tage for at imødegå Statsrevisorernes bemærkninger og kritikken i Rigsrevisionens beretning. Gennemgangen er organiseret således, at vi starter med at gennemgå det fælles tværgående arbejde i forhold til at sikre sammenhængende forløb, herunder ventetider på mentalundersøgelser. Derefter gennemgår vi de enkelte aktørers arbejde i forhold til at sikre en rettidig opstart, overholdelse af krav til behandling/tilsyn samt afslutning af retspsykiatriske forløb.

Sammenhængende forløb på tværs af myndigheder

6. Statsrevisorerne bemærkede, at der er mange retspsykiatriske patienter, som får et for langt, unødigt indgribende og usammenhængende forløb, der kan krænke patientens retssikkerhed.

Statsrevisorerne bemærkede også, at Region Sjælland og Region Hovedstaden har patienter, der har ventet op mod 18 måneder på at få foretaget en mentalundersøgelse forud for deres dom, hvilket er 6 gange så lang tid som i de andre regioner.

7. Justitsministeren oplyser, at regeringen har besluttet at videreføre en tværministeriel arbejdsgruppe, som skal foretage analyser af retspsykiatrien. Ministeren forventer, at arbejdsgruppen bl.a. kommer til at tage fat på de udfordringer, der nævnes i beretningen.

Justitsministeren oplyser, at den tværministerielle arbejdsgruppe skal foretage en analyse af retspsykiatrien med fokus på den organisatoriske forankring af området samt centrale processer og sagsgange i og på tværs af relevante myndigheder. Det indebærer bl.a. en kortlægning af forløbet for de retspsykiatriske patienter, herunder foretagelsen af mentalundersøgelsen, den psykiatriske behandling af patienten, Kriminalforsorgens tilsyn samt afslutning af forløbet. Ministeren oplyser videre, at arbejdsgruppens arbejde vil danne grundlag for anbefalinger og forslag til mulige tiltag på det retspsykiatriske område. Arbejdsgruppen består af Justitsministeriet (formand), Sundhedsministeriet og Finansministeriet, ligesom Danske Regioner og KL inddrages i relevant omfang. Arbejdsgruppen forventes at afrapportere til regeringen ultimo 2022.

8. Sundhedsministeren oplyser, at formålet med analysen er at tilvejebringe et forbedret overblik over den organisatoriske forankring samt centrale processer og sagsgange mv. i og på tværs af myndighederne på området.

Sundhedsministeren oplyser, at som en del af arbejdet med analysen skal arbejdsgruppen bl.a. se nærmere på ventetiden for udfærdigelse af mentalundersøgelser. Ministeren har derfor en forventning om, at arbejdsgruppen bl.a. vil undersøge dette forhold nærmere.

Ventetid på mentalundersøgelser

9. Region Sjælland oplyser, at den længere ventetid på mentalundersøgelse under indlæggelse i høj grad skyldes, at Justitsministeriet for nogle år siden – trods Region Sjællands indsigelser – besluttede, at alle ambulante mentalundersøgelser af borgere fra Region Hovedstaden og Region Sjælland skulle varetages af Justitsministeriets Retspsykiatriske Klinik, som er beliggende i København. Regionen oplyser videre, at ventetiden på ambulante mentalundersøgelser hos Retspsykiatrisk Klinik i perioder har været meget lang, og derudover udebliver en del sjællandske patienter fra undersøgelse hos Retspsykiatrisk Klinik på grund af lang og efter patienternes opfattelse uoverskuelig transport. Disse forhold har ført til et øget pres for at få gennemført mentalundersøgelser under indlæggelse i psykiatriske afdelinger i Region Sjælland, og en afledt konsekvens heraf er, at ventetiden på denne type mentalundersøgelser er steget.

10. Region Hovedstaden oplyser, at det er regionens vurdering, at flertallet af mentalobservander, der af Retspsykiatrisk Klinik henvises til at blive mentalundersøgt i forbindelse med indlæggelse, er på "fri fod" og således uden akut indlæggelsesbehov. Det er ligeledes regionens vurdering, at en del af de mentalundersøgelser, hvor patienter henvises fra Retspsykiatrisk Klinik til mentalundersøgelse i forbindelse med indlæggelse, kunne udføres ambulant, og at ventetiden på mentalundersøgelse i forbindelse med indlæggelse dermed kunne reduceres.

11. Rigsadvokaten oplyser, at det beror på en konkret vurdering, om en mentalundersøgelse skal foretages under indlæggelse eller ambulant. Forskellen mellem Øst- og Vestdanmark kan ifølge Rigsadvokaten skyldes flere faktorer. Ud over de organisatoriske forskelle mellem Øst- og Vestdanmark, som fremgår af beretningen, oplyser Rigsadvokaten, at statsadvokaterne også peger på den omstændighed, at kriminalitetens karakter umiddelbart er mere alvorlig i Øst- end i Vestdanmark, hvilket ligeledes fremgår af beretningen. Rigsadvokaten oplyser, at dette har betydning for den proportionalitetsafvejning, der foretages, når statsadvokaten og domstolene skal overveje, om betingelserne for mentalundersøgelser under indlæggelse er opfyldt.

Det fremgår videre af justitsministerens redegørelse, at statsadvokaterne oplyser, at der i flere sager i Østdanmark er gjort (forgæves) forsøg på at få gennemført mentalundersøgelser ambulant, end det har været tilfældet i Vestdanmark. Rigsadvokaten har på denne baggrund anført, at det ikke umiddelbart er muligt for anklagemyndigheden at pege på tiltag i politiet eller i anklagemyndigheden, der kan nedbringe antallet af mentalundersøgelser under indlæggelse.

Derudover har Rigsadvokaten dog også påpeget over for justitsministeren, at den tværministerielle arbejdsgruppe bl.a. vil have fokus på netop de strukturelle forskelle vedrørende udarbejdelsen af mentalundersøgelser i Øst- og Vestdanmark.

Justitsministeren oplyser endvidere, at ministeren generelt forventer, at myndighederne løbende arbejder for at styrke samarbejdet i sager, hvor der skal udarbejdes mentalundersøgelse.

12. Rigsrevisionen vil følge op på, hvilke initiativer og anbefalinger, bl.a. i forhold til ventetiden for udfærdigelse af mentalundersøgelser, den tværministerielle arbejdsgruppe kommer frem til, og hvordan disse forventes udmøntet.

Psykiatriens overholdelse af krav til retspsykiatriske forløb

13. Statsrevisorerne bemærkede, at psykiatrien kun levede op til kravet om overlægens tilsyn med patienten i de første 3 måneder i 36 % af de patientforløb, Rigsrevisionen har gennemgået.

Statsrevisorerne bemærkede også, at psykiatrien kun havde overholdt tidsfristerne til opstarten af behandlingen i 32 % af sagerne, og at risikoen for ny kriminalitet kun var beskrevet i ca. 14 % af behandlingsplanerne.

Statsrevisorerne bemærkede også, at manglende eller uegnede boligtilbud i kommunerne har medført, at psykiatrien i 2019 havde færdigmeldt 37 retspsykiatriske patienter, som gennemsnitligt var indlagt 59 dage længere end nødvendigt. Den patient, som var indlagt længst efter færdigmeldingen, måtte vente i 154 dage på at blive udskrevet.

Derudover bemærkede Statsrevisorerne, at flere retspsykiatriske forløb opretholdes i unødvendig lang tid og i unødvendigt omfang, dels på grund af overskridelse af svarfrister hos psykiatrien, dels fordi psykiatrien ikke anmoder om ophævelse imellem statsadvokatens anmodninger.

14. Det fremgik af beretningen, at Rigsrevisionen vurderede, at der er forløb, hvor det er vanskeligt for psykiatrien at forbedre patientens tilstand, så foranstaltningen kan ophæves. Dette er tilfældet i de forløb, hvor patienten har misbrugsproblemer, der ikke kan behandles i psykiatrien, da behandlingen af misbrugsproblemer hører under kommunerne.

15. Sundhedsministeren oplyser, at ministeren har noteret sig, at samtlige regionsråd har anerkendt, at der er et forbedringspotentiale i forhold til overholdelse af krav til de retspsykiatriske behandlingsforløb, herunder særligt i forhold til kravet om overlægens tilsyn.

16. Af sundhedsministerens redegørelse fremgår det, at Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Syddanmark og Danske Regioner oplyser, at vejledning om behandlingsansvarlige og ledende overlægers ansvar for patienter, der er idømt en behandlingsdom eller en dom til ambulant psykiatrisk behandling, vejledning nr. 9614 af 8. november 2010, er forældet og ikke understøtter det bedste behandlingsforløb.

Sundhedsministeren oplyser, at Sundhedsstyrelsen i løbet af efteråret 2021 vil gå i dialog med Danske Regioner med henblik på en opdatering af vejledningen.

17. Sundhedsministeren oplyser, at Sundhedsstyrelsen og Socialstyrelsen sammen er i færd med at udarbejde et fagligt oplæg, der beskriver status og udfordringer på psykiatriområdet og giver bud på, hvordan de opstillede udfordringer kan løses, og hvordan de bør prioriteres. Det faglige oplæg forventes at blive afleveret ultimo 2021 og vil udgøre grundlaget for regeringens udspil til en 10-års plan for psykiatrien.

Sundhedsministeren noterer sig endvidere, at størstedelen af regionsrådene vil tage initiativ til at belyse udfordringerne vedrørende afslutningen af retspsykiatriske forløb, og at regionsrådene via dialog med statsadvokaterne vil undersøge, hvordan forløbene kan forbedres, herunder problematikker i forhold til anmodning om ophævelse imellem statsadvokaternes kontrolhøringer.

18. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at regionsrådene vil tage initiativ til at belyse udfordringerne vedrørende afslutningen af retspsykiatriske forløb, og at der, hvis det er relevant, anmodes om ophævelse imellem statsadvokatens kontrolhøringer.

Rigsrevisionen vil følge Sundhedsministeriets og regionernes arbejde med en opdatering af vejledningen om behandlingsansvarlige overlæger, og Sundhedsstyrelsen og Socialstyrelsens arbejde med at udarbejde et fagligt oplæg, der beskriver status og udfordringer på psykiatriområdet, samt styrelsernes bud på løsninger, særligt i forhold til det retspsykiatriske område.

Kriminalforsorgens overholdelse af krav til retspsykiatriske forløb

19. Statsrevisorerne bemærkede, at Kriminalforsorgen kun overholdt tidsfristerne til opstarten af tilsynet i 32 % af sagerne.

Derudover bemærkede Statsrevisorerne, at flere retspsykiatriske forløb opretholdes i unødvendig lang tid og i unødvendigt omfang, dels på grund af overskridelse af svarfrister hos Kriminalforsorgen, dels fordi Kriminalforsorgen ikke anmoder om ophævelse imellem statsadvokatens anmodninger.

20. Det fremgik af beretningen, at Kriminalforsorgen i 76 ud af 100 sager ikke havde foretaget en behovs- og risikovurdering af patienten, og at Kriminalforsorgen kun i 1 ud af de 100 sager havde dokumenteret, at kravene til møder med patienten var overholdt, indtil behovs- og risikovurderingen var foretaget.

21. Justitsministeren oplyser, at Kriminalforsorgen har etableret et nyt tværgående tilsynsforum, som vil sætte et øget fokus på den praktiske gennemførelse af kontrol og tilsyn med foranstaltningsdømte, så reglerne på området følges.

Justitsministeren oplyser endvidere, at Kriminalforsorgen den 16. juli 2021 har udgivet en sagshandlingshåndbog. Håndbogen præciserer regler og praksis samt tydeliggør Kriminalforsorgens forpligtelser i relation til foranstaltningsdømte. Håndbogen indeholder også et særskilt afsnit om udtalelser til statsadvokaten, herunder om rykkerprocedure. Kriminalforsorgen planlægger at gennemføre et undervisningsforløb som led i implementeringen af den nye sagsbehandlingshåndbog. Kriminalforsorgen oplyser, at undervisningsforløbet i den nye sagsbehandlingsbog er et eksempel på et fokus på bedre uddannelse af de sagsbehandlere, der fører tilsyn med foranstaltningsdømte. Det indgår i uddannelsen, hvordan sagsbehandlere skal skrive handlinger og planer ind i journalerne, så kravene til dokumentation overholdes.

Endelig oplyser justitsministeren, at Kriminalforsorgen løbende foretager monitoring af kvaliteten i handleplansarbejdet gennem forvaltningsrevisioner udført af direktoratet.

Justitsministeren bemærker i forhold til ophævelse af foranstaltningen imellem statsadvokaternes kontrolhøringer, at det fremgår af beretningen, at Kriminalforsorgen har oplyst, at det er blevet indskærpet over for alle enheder, at der skal anmodes uopfordret, hvis sagsbehandleren finder grund til det. Ministeren oplyser supplerende, at dette punkt er særskilt fremhævet i den førnævnte nye sagsbehandlingsbog.

22. Rigsrevisionen finder det positivt, at Kriminalforsorgen allerede har iværksat en række initiativer, herunder at Kriminalforsorgen har indskærpet over for enhederne, at der skal anmodes uopfordret, hvis sagsbehandleren finder grund til det.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Kriminalforsorgens arbejde med implementering af det nye tilsynsforum, uddannelse af sagsbehandlere, der fører tilsyn med retspsykiatriske patienter og monitorering af kvaliteten gennem forvaltningsrevisioner udført af direktoratet.

Statsadvokaternes overholdelse af krav til retspsykiatriske forløb

23. Statsrevisorerne bemærkede, at flere retspsykiatriske forløb opretholdes i unødvendig lang tid og i unødvendigt omfang, dels på grund af overskridelse af svarfrister og lange sagsbehandlingstider hos statsadvokaten, dels fordi psykiatrien og Kriminalforsorgen ikke anmoder om ophævelse imellem statsadvokatens anmodninger.

24. Det fremgik af beretningen, at der i 34 % af sagerne ikke blev beskikket en bistandsværge i umiddelbar forlængelse af dommen. Statsadvokaten oplyste i forbindelse med beretningen, at de ville følge op på, at anklagemyndigheden som udgangspunkt anmoder retten om at beskikke bistandsværger i forbindelse med domsafsigelsen eller hurtigst muligt efter.

Det fremgik ligeledes af beretningen, at Kriminalforsorgen og/eller psykiatrien i flere sager ikke var blevet informeret om nye sigtelser mod patienten. Statsadvokaten oplyste i forbindelse med beretningen, at dette i fremtiden ville indgå i tilsynssamarbejdet med politiet.

25. Justitsministeren oplyser, at statsadvokaterne har gennemgået og ensrettet rykkerprocedurer, og fristerne er i den forbindelse forkortet, herunder rykkerfristerne. Derudover har statsadvokaterne besluttet, at der – modsat tidligere praksis – også skal indhentes udtalelser fra de tilsynsførende myndigheder i de situationer, hvor der er indledt en straffesag mod den pågældende dømte som følge af ny kriminalitet, eller hvor der sker prøvelse af den igangværende foranstaltning.

Justitsministeren oplyser, at statsadvokaterne i løbet af 2022 vil gennemføre en stikprøvekontrol af sagsbehandlingstiden i sagerne med henblik på at vurdere, om de iværksatte initiativer har den tilsigtede positive effekt.

Justitsministeren oplyser også, at statsadvokaterne i forlængelse af Rigsrevisionens beretning har drøftet problemstillingen vedrørende beskikkelsen af bistandsværger med politikredsene. Statsadvokaterne vil desuden i forbindelse med deres tiltrædelse af en påstand om foranstaltning i sagerne systematisk følge op på, om der i sagerne beskikkes en bistandsværge i forlængelse af dommen. I sager, hvor statsadvokaterne konstaterer, at der ikke er beskikket en bistandsværge i umiddelbar forlængelse af dommen, vil statsadvokaterne udarbejde feedbacknotater til politikredsene med henblik på opfølgning.

Justitsministeren oplyser desuden, at statsadvokaterne vil ændre de koncepter, der bruges af politikredsene i forbindelse med kredsens indstillinger om særforanstaltning og tiltalefrafald til foranstaltningsdømte, der begår ny kriminalitet, så politikredsene i forbindelse med fremsendelse af indstillingen anmodes om at bekræfte, at der er sket underretning af overlægen og kriminalforsorgen om de nye sigtelser.

26. Rigsrevisionen finder det positivt, at statsadvokaterne allerede har iværksat initiativer, og at de vil følge op på, at der sikres en beskikkelse af bistandsværge. Rigsrevisionen vil følge resultaterne af statsadvokaternes initiativer, herunder om initiativerne har haft en positiv effekt på sagsbehandlingstiden, om beskikkelse af bistandsværge sker i umiddelbar forlængelse af dommen, og om politikredsene underretter tilsynsmyndighederne om ny kriminalitet.

Lone Strøm