



INDENRIGS- OG SUNDHEDSMINISTERIET

Tredje opfølgning på udmøntning af 600 mio. kr. til psykiatrien fra Aftale om finansloven for 2020

Indledning

Dette er den tredje opfølgning på, hvordan udmøntningen af finanslovsmidlerne på 600 mio. kr. til psykiatrien er afspejlet i regionernes prioritering og kapaciteten i psykiatrien. Opfølgningen omhandler kalenderåret 2022.

Den daværende regering blev sammen med de øvrige aftalepartier i Aftale om finansloven for 2020 enige om at styrke psykiatrien med 600 mio. kr. (2020-pl) årligt fra 2020 og frem. Der er i aftalen enighed om, at udmøntningen af finanslovsmidlerne skal afspejles i bedre normeringer og en øget kapacitet til gavn for patienterne. Det er hensigten, at en forbedret kapacitet med mere personale kan medvirke til at styrke behandlingskvaliteten i psykiatrien og derigennem nedbringe brugen af tvang. Som en del af udmøntningsaftalen mellem regeringen og Danske Regioner er det aftalt, at der årligt til og med 2024 skal følges op på aftalen ved at følge udviklingen inden for fire indikatorer. Dette notat udgør den årlige opfølgning for kalenderåret 2022 og er den tredje af sin slags.

Der følges op på følgende overordnede indikatorer for kapaciteten og kvaliteten af den regionale psykiatri:

- Udviklingen i antallet af sengepladser i psykiatrien, herunder i retspsykiatrien
- Udgiftsniveauet på psykiatriområdet
- Udviklingen i antallet af genindlæggelser
- Udviklingen i anvendelsen af tvang i psykiatrien

Mens de første to indikatorer særligt anvendes til at følge op på den kapacitetsmæssige udvikling og den økonomiske prioritering af psykiatrien, anvendes de to sidste indikatorer som et mål for kvaliteten af den behandling, der gives i psykiatrien.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet og Danske Regioner er blevet enige om at omsætte de fire overordnede indikatorer til otte konkrete indikatorer, hvor flere af disse tager udgangspunkt i eksisterende indikatorer og opgørelser fra Sundhedsdatastyrelsen og Danmarks Statistik. Dette sigter mod både at sikre en vis armslængde i opgørelsesmetode samt for at fremme genkendelighed og gennemsækelighed for stat og regioner. Hver af disse beskrives i flere detaljer i opgørelsen for hver af de overordnede indikatorer nedenfor.

Opfølgningen viser, at de prioriterede midler til psykiatrien er fuldt ud afspejlet i både regionernes regnskaber og budgetter. Derudover er der blevet prioriteret yderligere midler til at løfte psykiatriområdet. Ydermere ses en stigning i antallet af medarbejdere med patientrettede funktioner i psykiatrien i alle fem regioner. I 2022 er der især kommet mere pædagogisk personale til i psykiatrien. Regionernes anlægsplaner om etablering af nye sengepladser er blevet forsinkede, og der er derfor fortsat 75 pladser, som er i planlægnings- eller etableringsfasen. Fire regioner har udsendt anlægsmidler til 2024. Der er siden 2019 sket en stigning fra 2.982 til 3.113 normerede sengepladser på landets psykiatriske afdelinger. Anvendelsen af tvang er steget lidt og andelen af akutte genindlæggelser i psykiatrien er steget med 2,1 procentpoint siden 2019. Med *Aftale om en 10-årsplan for psykiatrien og mental sundhed* igangsættes flere indsats med det formål at nedbringe akutte genindlæggelser, og der er i den forbindelse fastsat mål om, at

akutte genindlæggelser skal nedbringes med 5 pct. i 2026, 10 pct. i 2030 og 15 pct. i 2035. Der igangsættes flere indsatser med det formål at nedbringe antallet af akutte genindlæggelser i regioner og kommuner fx udbredelse af botilbudsteams. Herudover har regeringen tilkendegivet i regeringsgrundlaget at ville prioritere yderligere 3 mia. kr. til psykiatrien over den samlede 10-årige periode og dermed løfte den samlede indsats på tværs af sektorer.

Indikatorerne er opgjort regionsvis og for hele landet. Det tager forventeligt længere tid før en øget prioritering og opnormering får gennemslag i forhold til opfølgningerne på den øgede anlægs- og sengekapacitet og kvaliteten i psykiatrien. Der er tegn på, at behovet for psykiatrisk behandling stiger mere end kapaciteten fx er belægningsgraden på psykiatriske afdelinger stigende på trods af den stigende sengekapacitet. Dette forbehold gør sig særligt gældende for tolkningen af kvalitetsindikatorerne, hvor det dog fortsat er centralt, at regionerne fastholder fokus på at sikre en høj kvalitet af den psykiatriske behandling, som bidrager til at minimere akutte genindlæggelser samt anvendelsen af tvangsforanstaltninger.

1. Udvikling i antallet af sengepladser i psykiatrien

For at give et fyldestgørende billede af udviklingen i antallet af sengepladser i psykiatrien, sammenholdes de konkrete planer for kapacitetsopbygningen med den igangværende opnormering af personale i psykiatrien og de normerede sengepladser.

Til opfølgning på udviklingen i antallet af sengepladser i psykiatrien tages derfor tre mål i betragtning:

- Investeringsplaner for etablering af flere psykiatriske sengepladser
- Antal sundhedsfagligt personale ansat i psykiatrien
- Antal normerede sengepladser i psykiatrien

En del af finanslovsmidlerne udmøntes til anlægsinvesteringer, og det tager derfor tid, inden de slår igennem som sengepladser, der kan indgå i afdelingernes normeringer.

Det fremgår af aftaleteksten, at midlerne i overvejende grad skal styrke kapaciteten gennem mere personale. Indikatoren for antal patientrettet personale indfanger den kapacitetsopbygning, som ikke direkte afhænger af gennemførelse af anlægsinvesteringer.

1.1. Opfølgning på investeringsplaner for etablering af nye sengepladser

Danske Regioner har til denne opfølgning indsamlet oplysninger fra regionerne om deres planer for udvidelse af sengepladser i psykiatrien, herunder retspsykiatriske pladser.

Samtlige regioner har udvidet eller har planer om at anvende finanslovsmidlerne til at udvide antallet af sengepladser i psykiatrien og særligt i retspsykiatrien. Samtidig planlægger regionerne at anvende midlerne til at forbedre kvaliteten og skabe moderne rammer for den fremadrettede psykiatribehandling. To eksempler på, hvordan finanslovsmidler anvendes, er et kvalitetsløft af spiseforstyrrelsesbehandling gennem nye, målrettede og fælles fysiske rammer på Odense Universitetshospital og projektet *Nordstjernen*, der skal samle Region Hovedstadens børne- og ungdomspsykiatriske senge samt ambulante funktioner ét sted.

På baggrund af Danske Regioners redegørelse vurderes det, at finanslovsmidlerne – sammen med regionernes øvrige økonomi – er med til at finansiere omkring 115 nye sengepladser i psykiatrien, hvoraf 66 er på retspsykiatriske afsnit. 40 af de nye pladser er allerede blevet etableret, og 75 pladser er ligesom sidste år i planlægnings- eller etableringsfasen og forventes at blive implementeret i de kommende år.

Der er opstået yderligere forsinkelser i regionernes anlægsplaner, hvorfor der fortsat er 75 pladser i planlægnings- eller etableringsfasen. Forsinkelserne betyder, at flere regioner udskyder anlægsmidler til 2023 og 2024. Fire regioner har samlet udskudt ca. 93 mio. kr. til 2024.

I perioden 2020-2023 er der afsat ca. 150 mio. kr. årligt til anlægsinvesteringer, hvorefter beløbet videreføres på driftsrammen. Det driftsmæssige løft skal bidrage til at understøtte de prioriterede områder i *Aftale om en 10-årsplan for psykiatrien*. Regionerne har planlagt anvendelse af midlerne til bl.a. etablering af udgående og mobile teams samt øge normeringen i bl.a. børne- og ungdomspsykiatrien med henblik på bl.a. at øge behandlingskvaliteten hos de sværest psykisk syge børn og unge og bidrage til flere og bedre terapeutiske tiltag og aktiviteter. Desuden vil indsatsen kunne understøtte udvikling af tværfagligt samarbejde og kvalitetsudvikling. Samtidig anvendes midlerne til driftsudgifter til udvidelsen af institutionen Sikringen, ligesom der i brugtages nye specialiserede afsnit til spiseforstyrrelser, rehabilitering og retspsykiatri.

1.2. Opfølgning på personale i psykiatrien

Der er ved udgangen af 2022 ansat 12.863 fuldtidspersoner med patientrettede funktioner på psykiatriske afdelinger. Det er en stigning på 767 fuldtidsbeskæftigede svarende til ca. 6 pct. i forhold til 2019, *jf. tabel 1*. Gruppen af personale med patientrettede funktioner omfatter en bred vifte af fagligheder, som bl.a. læger, sygeplejersker, farmaceuter, psykomotoriske-, ergo- og fysioterapeuter, kliniske diætister, plejehjemsassistenter, social- og sundhedsassistenter samt -hjælpere, øvrigt plejepersonale, psykologer, pædagogisk personale, socialrådgivere, lægesekretærer og portører.

Stigningen i antallet af personale med patientrettede funktioner dækker over en stigning i samtlige personalegrupper. Den største fremgang fra 2021 til 2022 ses for plejepersonale og øvrige med patientrettede funktioner i psykiatrien. Blandt øvrige med patientrettede funktioner, er det psykologer, pædagogisk personale og socialrådgivere, der driver stigningen. Den største stigning ses blandt pædagogisk personale med ca. 10 pct. siden 2021.

Tabel 1
Antal fuldtidsbeskæftigede med patientrettede funktioner ansat i psykiatrien

	2019	2020	2021	2022	Udviklings siden 2019
Region Hovedstaden	4.497	4.564	4.611	4.724	227
Region Midtjylland	2.537	2.644	2.727	2.732	195
Region Nordjylland	1.026	1.052	1.084	1.082	56
Region Sjælland	1.507	1.587	1.620	1.664	157
Region Syddanmark	2.528	2.605	2.675	2.661	133
Hele landet	12.096	12.452	12.717	12.863	767

Anm.: Personale med patientrettede funktioner dækker bl.a. over læger, sygeplejersker, farmaceuter, psykomotoriske-, ergo- og fysioterapeuter, kliniske diætister, plejehjemsassistenter, social- og sundhedsassistenter samt -hjælpere, øvrigt plejepersonale, psykologer, pædagogisk personale, socialrådgivere, lægesekretærer og portører. Totaler kan afvige fra summen af de angivne tal pga. afrunding.

Kilde: Sundhedsdatastyrelsen på baggrund af Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

1.3. Antal normerede sengepladser

Der er siden 2019 sket en stigning fra 2.982 til 3.113 normerede sengepladser på landets psykiatriske afdelinger, *jf. tabel 2*. Stigningen på 131 normerede sengepladser svarer til en

forøgelse på ca. 4 pct. De årlige procentuelle ændringer i antallet normerede sengepladser har været 1 pct. fra 2019 til 2020, 5 pct. fra 2020 til 2021 og -1 pct. fra 2021 til 2022. Faldet fra 2021 til 2022 skyldes et fald i antallet af pladser i Region Hovedstaden.

Tabel 2
Antal normerede sengepladser på psykiatriske afdelinger, ultimo året

	2019	2020	2021	2022	Udviklingsiden 2019
Region Hovedstaden	1.175	1.194	1.330*	1.290	115
Region Midtjylland	536	535	535	535	-1
Region Nordjylland	270	266	270	270	0
Region Sjælland	420	401	403	405	-15
Region Syddanmark	581	613	613	613	32
Hele landet	2.982	3.009	3.151	3.113	131

Anm.: Tallene revideres bagudrettet.

* I sidste års opfølgning har Region Hovedstaden oplyst, at 1.330 pladser ikke var retvisende pga. dobbelttælling og manglende indrapportering af lukninger og det reelle antal var 1.226 normerede sengepladser. Da Region Hovedstaden ikke har opdateret tallene for 2021 ved de kvartalsvise indberetninger til Sundhedsdatastyrelsen, antages det, at 1.330 er det retvisende antal normerede sengepladser.

Kilde: Egne beregninger baseret på tal fra Sundhedsdatastyrelsen.

2. Udgiftsniveau på psykiatriområdet

Finanslovsmidlerne skal være synlige i regionernes udgiftsniveau til psykiatriområdet. Ifølge aftalen er driftsrammen øget med 450 mio. kr. årligt fra 2020 til 2023 og derefter 600 mio. kr. årligt. Der følges årligt op på udvikling i regionernes afholdte og budgetterede driftsudgifter for at sikre at løftet afspejler sig deri.

I perioden 2020-2023 er der afsat ca. 150 mio. kr. årligt til anlægsinvesteringer, hvorefter beløbet videreføres på driftsrammen. Det driftsmæssige løft i 2024 skal bidrage til at understøtte de prioriterede områder i en 10-års plan for psykiatrien.

Psykiatriens andel af vinterpakken og kompensation for lokalt afholdte udgifter til håndtering af covid-19 er trukket ud af de efterfølgende regnskaber for at sikre et mere retvisende billede. Sammenligninger af regnskaber og budgetter på tværs af årene bør tages med forbehold for, at der ikke tages højde for de samlede niveauer for budgetter og regnskaber på tværs af årene.

2.1. Regnskab

I 2022 har regionerne anvendt 1.018 mio. kr. mere til psykiatrien ift. 2019, *jf. tabel 3*. Det betyder, at regionerne har hævet deres udgifter til psykiatrien med 547 mio. kr. ud over de 450 mio. kr. fra finanslovsmidlerne (471 mio. kr. i 2022-pl). De afholdte driftsudgifter på psykiatriområdet er steget i alle regioner siden 2019. For at kunne sammenligne regnskabstallene på tværs af årene, er alle år omregnet til 2022-pris-og-lønniveau. Derudover er der foretaget korrektioner for opgaveændringer og tekniske omplaceringer, som ikke afspejler en reel udgiftsudvikling. Regnskaberne er desuden korigeret for psykiatriens andel af vinterpakken og covid-19-kompensation, som beskrevet i forudgående afsnit.

Tabel 3
Afholdte driftsudgifter vedr. psykiatriske sygehuse, mio. kr., 2022-pl

	2019	2020	2021	2022	Udvikling 2019 til 2022
Region Hovedstaden	3.294	3.409	3.568	3.745	451
Region Midtjylland	1.772	1.889	2.006	1.982	211
Region Nordjylland	743	788	794	815	72
Region Sjælland	1.361	1.429	1.508	1.486	126
Region Syddanmark	1.993	2.031	2.127	2.151	158
Hele landet	9.161	9.545	10.004	10.180	1.018

Anm.: Regnskab 2019 er korrigeret for opgaveændringer, tekniske justeringer og psykiatriens andel af vinterpakken og covid-19-kompensation. Totaler kan afvige fra summen af de angivne tal pga. afrunding
 Kilde: Danmarks Statistik og indberetning fra Danske Regioner.

2.2. Budget

Der er prioriteret yderligere midler til psykiatrien sammenlignet med 2020, således at driftsbudgettet for 2023 er 668 mio. kr. højere end budgettet for 2020, jf. tabel 4. Alle fem regioner har øget driftsbudgetter til psykiatrien siden 2020. Samlet har regionerne øget psykiatribudgetter udover de 450 mio. kr. fra finanslov 2020. Fra 2024 forventes et yderligere løft af budgetterne, når de 150 mio. kr., som var afsat til anlæg i perioden 2020 til 2023, videreføres på driftsrammen fra 2024. Hertil kommer budgettering af initiativer fra 10-årsplanen for psykiatrien, et integreret dobbeltdiagnosetilbud og omlægningen af de særlige pladser i psykiatrien.

Tabel 4
Budgetterede driftsudgifter vedr. psykiatriske sygehuse, mio. kr. 2023-pl

Mio. kr., 2023-pl	2020	2021	2022	2023	Udvikling 2020-2023
Region Hovedstaden	3.512	3.708	3.731	3.773	260
Region Midtjylland	1.874	1.964	1.964	2.053	179
Region Nordjylland	801	828	832	825	24
Region Sjælland	1.391	1.470	1.518	1.412	22
Region Syddanmark	2.064	2.190	2.224	2.246	182
Hele landet	9.641	10.161	10.270	10.310	668

Anm.: Tallene er PL-reguleret og korrigeret tekniske justeringer vedr. ny kontoplan, opgaveflytninger samt psykiatriens andel af IT og administration.
 Kilde: Danmarks Statistik og indberetning fra Danske Regioner.

3. Udvikling i antallet af genindlæggelser

Der er overordnet sket en stigning i andelen af akutte genindlæggelser i psykiatrien fra 2019 til 2022, jf. tabel 5. Det er derfor vigtigt, at regionerne og kommunerne i samarbejde fastholder fokus på at nedbringe andelen af akutte genindlæggelser i psykiatrien. Det fremgår således også som mål i *Aftale om en 10-årsplan for psykiatrien og mental sundhed* fra september 2022, at akutte genindlæggelser i psykiatrien skal nedbringes med 5 procent i 2026, 10 procent i 2030 og 15 procent i 2035. Der igangsættes flere indsatser med det formål at nedbringe akutte genindlæggelser. Fx udbredes botilbudsteams, som skal sikre bedre overgange for borgere på botilbud ved både indlæggelse, under indlæggelse og ved udskrivning fra behandlingspsykiatrien. Herudover har regeringen

tilkendegivet i regeringsgrundlaget at ville prioritere yderligere 3 mia. kr. til psykiatrien over en samlet 10-årig periode og dermed løfte den samlede indsats på tværs af sektorer.

Tabel 5
Andel akutte genindlæggelser inden for 30 dage i psykiatrien

	2019	2020	2021	2022	Udviklingsiden 2019, pct. point
Region Hovedstaden	23,7	24,1	25,3	26,1	2,3
Region Midtjylland	23,4	25,8	25,6	26,4	3,0
Region Nordjylland	17,5	17,0	16,7	19,2	1,7
Region Sjælland	22,7	23,3	25,7	28,4	5,7
Region Syddanmark	23,4	23,1	23,5	22,3	-1,1
Hele landet	23,2	23,8	24,6	25,3	2,1

Anm.: Enkelte tal for 2019-2021 er revideret marginalt i forhold til sidste opfølgning grundet løbende opdatering af de tilgrundliggende registre.

Kilde: Landspatientregisteret og CPR, Sundhedsdatastyrelsen

4. Udvikling i anvendelsen af tvang i psykiatrien

Til opfølgning på udviklingen i anvendelsen af tvang i psykiatrien indgår to indikatorer for anvendelsen af tvang, andelen og antallet af indlagte personer, der berøres af en tvangsforanstaltning.

Begge indikatorer inddrages, fordi andelen af indlagte, som berøres af en tvangsforanstaltning, vil påvirkes i nedadgående retning helt mekanisk, hvis en øget kapacitet i psykiatrien medfører, at personer, som ikke tidligere er blevet indlagt, indlægges. Betragtes andelen alene, vil en udvikling heri således ikke nødvendigvis afspejle, at der anvendes mindre tvang. For at vurdere, om der sker en reel reduktion i anvendelsen af tvang i psykiatrien, suppleres der derfor med udviklingen i antallet af indlagte personer, der berøres af en tvangsforanstaltning. Der tages ikke højde for ændringer i sammensætning af patienter og dermed evt. forskelle i kompleksiteten i behandlingen.

Andelen af indlagte personer, der berøres af en tvangsforanstaltning har overordnet været på et konstant niveau. I 2022 har andelen været 0,2 pct. point højere end i 2019, jf. tabel 6.

Tabel 6
Andelen af personer, berørt af en tvangsforanstaltning i forhold til antal indlagte

	2019	2020	2021	2022	Udviklingsiden 2019, pct. point
Region Hovedstaden	23,1	24,4	22,1	23,4	0,3
Region Midtjylland	24,8	25,2	23,5	24,1	-0,7
Region Nordjylland	25,7	26,8	26,3	26,1	0,4
Region Sjælland	23,0	22,4	22,1	21,4	-1,6
Region Syddanmark	21,5	22,7	21,6	21,7	0,2
Hele landet	21,5	22,7	21,6	21,7	0,2

Anm.: Tvangsforanstaltninger defineres som bæltefiksering, remme, akut beroligende medicin med tvang, fastholdelse, skærming, tvangsmedicinering, tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse.

Kilde: Register over tvang i psykiatrien 22.05.2023, Sundhedsdatastyrelsen.

Antallet af personer berørt af mindst en tvangsforanstaltning er faldet med 97 personer siden 2019, jf. tabel 7. Niveaulet har dog ligesom med andelen af personer berørt af tvang, været forholdsvis konstant over de sidste år.

	2019	2020	2021	2022	Udviklingsiden 2019, antal personer
Region Hovedstaden	2.253	2.349	2.102	2.251	-2
Region Midtjylland	1.185	1.235	1.181	1.225	40
Region Nordjylland	584	603	588	579	-5
Region Sjælland	894	848	840	815	-79
Region Syddanmark	1.325	1.310	1.196	1.259	-66
Hele landet	6.066	6.192	5.756	5.969	-97

Anm.: Tvangsforanstaltninger defineres som bæltefiksering, remme, akut beroligende medicin med tvang, fastholdelse, skærming, tvangsmedicinering, tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse.

Kilde: Register over tvang i psykiatren 22.05.2023, Sundhedsdatastyrelsen.

Der vil fortsat være fokus på, hvordan kapacitetsudvidelser og opnormering af personale kan medvirke til, at brugen af tvang reduceres til et minimum i de kommende år. For en mere detaljeret beskrivelse af udviklingen på tvangsområdet, henvises til Sundhedsstyrelsens *Monitorering af tvang i psykiatrien: Opgørelse for perioden januar 2022 – 31. december 2022*.

Med aftalen om regionernes økonomi for 2024 er regeringen og regionerne enige om at fortsætte arbejdet med at forebygge og nedbringe anvendelsen af tvang i psykiatren. Parterne er enige om at indlede forhandlinger i efteråret 2023 om en ny målsætning for at nedbringe anvendelsen af tvang under og i forbindelse med indlæggelse i den regionale behandlingspsykiatri. De nye målsætninger vil bl.a. inddrage borgerens forløb forud for en tvangsindlæggelse i den regionale behandlingspsykiatri.