



SUNDHEDSMINISTERIET

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

Indledning

Dette er den anden opfølgning på, hvordan udmøntningen af Finanslovsmidlerne på 600 mio. kr. til psykiatrien er afspejlet i regionernes prioritering og kapaciteten i psykiatrien. Opfølgningen omhandler kalenderåret 2021.

Regeringen blev sammen med de øvrige aftalepartier i Aftale om finansloven for 2020 enige om at styrke psykiatrien med 600 mio. kr. 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 nedbringe brugen af tvang og styrke behandlingskvaliteten i psykiatrien. Som en del af udmøntningsaftalen mellem regeringen og Danske Regioner er det aftalt, at der årligt skal følges op på aftalen ved at følge udviklingen inden for fire indikatorer. Indeværende notat udgør den årlige opfølgning for kalenderåret 2021 og er den anden af sin slags.

Der følges op på følgende overordnede indikatorer for kapaciteten og kvaliteten af psykiatrien:

- 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 kan 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.

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 ift. 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 er fuldt ud afspejlet i både regionernes regnskaber og budgetter. Regionerne har derudover prioriteret yderligere midler til at løfte psykiatriområdet. Ydermere ses en positiv udvikling i antallet af personale med patientrettede funktioner i psykiatrien i alle fem regioner. På trods af, at nogle anlægsplaner om etablering af nye sengepladser er blevet forsinkede, ses fremskridt i kapacitetsudviklingen. For så vidt angår indikatorerne for behandlingskvaliteten ses et fald i anvendelsen af tvangsforanstaltninger, men andelen af akutte genindlæggelser i psykiatrien er steget med 1,6 pct. point siden 2019. I aftalen om en sundhedsreform har regeringen og aftalepartierne fastsat et mål om at nedbringe andelen af akutte genindlæggelser med 5 procent i 2026, 10 procent i 2030 og 15 procent i 2035.

COVID-19-epidemien har i 2021, ligesom i 2020, udfordret regionerne både i forhold til somatiske og psykiatriske sygdomme samt i forhold til, hvornår patienter lader sig indlægge. Dette kan have ført til større udsving i kapacitetsudnyttelsen, og derudover har epidemien og afledte udfordringer fx med flaskehalse i globale forsyningskæder haft negative effekter på investeringer i faciliteter og byggeri.

Indikatorerne er opgjort regionsvis og for hele landet. Det tager forventeligt længere tid før en øget prioritering og opnormering kan få gennemslag i forhold til opfølgningsskemaerne for øget anlægs- og sengekapacitet og kvalitet i psykiatrien. Dette forbehold gør sig altså særligt gældende for tolkningen af kvalitetsindikatorerne, hvor det dog fortsat er centralt at regionerne vedholder fokus på at sikre en høj kvalitet af den psykiatriske behandling, som minimerer akutte genindlæggelser samt anvendelsen af tvangsforanstaltninger.

1. Udvikling i antallet af sengepladser i psykiatrien

For at give et fyldestgørende billede af udviklingen i antallet 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 planer om at anvende finanslovsmidlerne til at udvide antallet af sengepladser i psykiatrien og særligt i retspsykiatrien. Samtidig planlægger regionerne også at anvende midlerne til at forbedre kvaliteten og skabe moderne rammer for den fremadrettede psykiatribehandling. To eksempler på hvordan finanslovsmidler anvendes til at styrke behandlingskvaliteten er et projekt i Region Hovedstaden, der samler og udbygger børn- og ungepsykiatrien, og etablering af et fælles spiseforstyrrelsesafsnit for psykiatri og somatik i Region Syddanmark.

Der er opstået forsinkelser i nogle af anlægsplanerne, hvilket betyder, at nogle faciliteter og bygninger først bliver færdigstillet i 2024. Disse udfordringer gør sig især gældende i Region Sjælland og Region Syddanmark.

På baggrund af Danske Regioners redegørelse vurderes det, at finanslovsmidlerne – sammen med regionernes øvrige økonomi – er med til at finansiere omkring 121 nye sengepladser i psykiatrien, hvoraf 76 er på retspsykiatriske afsnit. 40 af de nye pladser er allerede blevet etableret, og 81 pladser er i planlægnings- eller etableringsfasen og forventes at blive implementeret i de kommende år.

I perioden 2020-2023 er der afsat ca. 150 mio. kr. årligt til anlægsinvesteringer, hvorefter beløbet videreføres på driftsrammen. Parterne er enige om, at det driftsmæssige løft skal bidrage til at understøtte de prioriterede områder i en 10-års plan for psykiatrien. Regionerne har således 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 psy-

kisk 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 Sikringen, ligesom der ibrugtages nye specialiserede afsnit til spiseforstyrrelser, rehabilitering og retspsykiatri.

1.2. Opfølgning på personale i psykiatrien

Der er ved udgangen af 2021 ansat 12.717 fuldtidspersoner med patientrettede funktioner på psykiatriske sygehuse/afdelinger. Det er en stigning på ca. 621 fuldtidsbeskæftigede svarende til 5 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.

Tabel 1
Antal fuldtidsbeskæftigede med patientrettede funktioner ansat i psykiatrien

	2019	2020	2021	Udvikling siden 2019
Region Hovedstaden	4.497	4.564	4.611	114
Region Midtjylland	2.537	2.644	2.727	190
Region Nordjylland	1.026	1.052	1.084	58
Region Sjælland	1.507	1.587	1.620	113
Region Syddanmark	2.528	2.605	2.675	147
Hele landet	12.096	12.452	12.717	621

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.

Stigningen i antallet af personale med patientrettede funktioner dækker over en stigning i samtlige personalegrupper. Fra 2020 til 2021 har der været en stigning blandt alle personalegrupper i psykiatrien. Den største fremgang fra 2020 til 2021 ses for sundhedsfagligt personale med mellemlange videregående uddannelser med en stigning på 7 pct. Den største del af denne gruppe består af ergo- og fysioterapeuter.

1.3. Antal normerede sengepladser

Der er siden 2019 sket en stigning fra 2.982 til 3.047 normerede sengepladser på landets psykiatriske afdelinger, jf. tabel 2. Stigningen på 65 normerede sengepladser svarer til en forøgelse på 2,2 pct. Antallet af pladser fra ultimo 2019 til ultimo 2020 er steget med 27 pladser svarende til en forøgelse på ca. 1 pct. Fra ultimo 2020 til ultimo 2021 er antallet af sengepladser steget med 38 pladser svarende til 1,3 pct.

Tabel 2
Antal normerede sengepladser på psykiatriske afdelinger, ultimo året

	2019	2020	2021	Udvikling siden 2019
Region Hovedstaden	1.175	1.194	1.226***	51
Region Midtjylland	536	535*	535	-1
Region Nordjylland	270	266	270	0
Region Sjælland	420*	401*	403	-17
Region Syddanmark	581*	613	613**	32
Hele landet****	2.982	3.009	3.047	65

Anm.: * Tallene er revideret bagudrettet.

** Der er kun indberettet 493 pladser pga. en teknisk fejl for to afdelinger i Aabenraa. I den næste rettelse vil tallet forventeligt blive korrigeret til 613.

*** Der er indberettet 1.330 pladser pga. dobbelttælling og manglende indrapportering af lukninger. Tallet er nedjusteret på baggrund af oplysninger fra Region Hovedstaden.

**** Totaler afviger fra tidligere opgørelser pga. reviderede tal for nogle regioner.

Kilde: Egne beregninger baseret på tal fra Sundhedsdatastyrelsen

I Region Hovedstaden og i Region Syddanmark ses en udvidelse af sengepladskapaciteten i forhold til 2019, mens antallet sengepladser er faldet med 19 pladser i Region Sjælland og er stort set uændret i Region Midtjylland og Nordjylland. Det er oplyst, at Region Sjælland og Region Syddanmark har oplevet en del forsinkelser i deres anlægsprojekter. Over de kommende år forventes det, at den planlagte kapacitetsudvidelse bliver realiseret.

2. Udgiftsniveau på psykiatriområdet

Finanslovsmidlerne skal være synlige i regionernes udgiftsniveau til psykiatriområdet. Derfor følges årligt op på udvikling i regionernes afholdte og budgetterede driftsudgifter. Der er forudsat et driftsløft på 450 mio. kr. fra budget 2020 til 2021 som følge af udmøntningen af finanslovsaftale for 2020.

2.1. Regnskab

I 2021 har regionerne anvendt 839 mio. kr. mere til psykiatrien sammenlignet med 2019, jf. tabel 3. Det betyder, at regionerne har hævet deres egenfinansiering med 383 mio. kr., som dermed kommer ud over de 450 mio. kr. fra finanslovsmidlerne (456 mio. kr. i 2021-pl). For at kunne sammenligne regnskabstallene for 2021 med 2019 og 2020, er alle år omregnet til 2021-pris- og lønniveau. Derudover er der foretaget korrektioner for opgaveændringer og tekniske omplaceringer, som ikke afspejler en reel udgiftsudvikling. De afholdte driftsudgifter på psykiatriområdet er steget i alle regioner siden 2019.

Tabel 3
Afholdte driftsudgifter vedr. psykiatriske sygehuse, mio. kr., 2021-pl

	2019	2020	2021	Udvikling 2019-2021
Region Hovedstaden	3.227	3.342	3.515	288
Region Midtjylland	1.736	1.852	1.960	224
Region Nordjylland	728	773	777	49
Region Sjælland	1.334	1.401	1.482	148
Region Syddanmark	1.952	1.991	2.080	128
Hele landet	8.976	9.358	9.815	839

Anm.: Regnskab 2019 er korrigeret for opgaveændringer og tekniske justeringer. Totaler kan afvige fra summen af de angivne tal pga. afrunding.
Kilde: Danmarks Statistik og indberetning fra Danske Regioner.

2.2. Budget

Det fremgår af tabel 4, at regionerne har prioriteret yderligere midler til psykiatrien sammenlignet med 2021, således at driftsbudgettet for 2022 er 584 mio. kr. højere end budget 2020. Alle fem regioner har øget driftsbudgetter til psykiatrien siden 2020.

Tabel 4
Budgetterede driftsudgifter vedr. psykiatriske sygehuse, mio. kr., 2022-pl

	2020	2021	2022	Udvikling 2020-2022
Region Hovedstaden	3.437	3.632	3.640	204
Region Midtjylland	1.833	1.924	1.916	83
Region Nordjylland	784	811	812	28
Region Sjælland	1.361	1.440	1.481	120
Region Syddanmark	2.020	2.145	2.170	150
Hele landet	9.435	9.953	10.019	584

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 2021, jf. tabel 5. Det er derfor fortsat vigtigt, at regionerne og kommunerne i samarbejde vedholder fokus på at nedbringe andelen af akutte genindlæggelser i psykiatrien. Det fremgår således også som mål i "Sundhedsreform" fra den 20. maj 2022, at akutte genindlæggelser skal nedbringes med 5 procent i 2026, 10 procent i 2030 og 15 procent i 2035.

Det skal generelt bemærkes, at kapacitets- og normeringsforbedringer tager tid for at slå igennem i behandlingskvaliteten.

Tabel 5
Andel akutte genindlæggelser inden for 30 dage i psykiatrien

	2019	2020	2021	Udvikling siden 2019, pct. point
Region Hovedstaden	23,1	24,0	25,4	2,3
Region Nordjylland	17,4	16,9	16,7	-0,7
Region Midtjylland	23,4	25,8	25,3	1,9
Region Sjælland	21,6	22,8	25,1	3,5
Region Syddanmark	23,3	23,0	23,0	-0,3
Hele landet	22,8	23,7	24,4	1,6

Anm.:

Kilde: Sundhedsdatastyrelsen, 2022

4. Udvikling i anvendelsen af tvang i psykiatrien

Til opfølgning på udviklingen i anvendelsen af tvang i psykiatrien indgår to mål for anvendelsen af tvang i psykiatrien; 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.

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

	2019	2020	2021	Udvikling siden 2019, pct. point
Region Hovedstaden	23,0	24,4	22,2	-0,8
Region Midtjylland	24,8	25,2	23,0	-1,8
Region Nordjylland	25,7	26,7	26,3	0,6
Region Sjælland	21,8	20,9	20,6	-1,2
Region Syddanmark	21,5	22,7	21,1	-0,4
Hele landet	22,9	23,8	22,2	-0,7

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

Kilde: Register over tvang i psykiatrien 18.05.2022, Sundhedsdatastyrelsen

Andelen af indlagte personer, der berøres af en tvangsforanstaltning, er lavere end i 2019 på landsplan, jf. tabel 6. Denne positive udvikling bliver bekræftet af tallene for antal personer berørt af mindst en tvangsforanstaltning. Sammenlignet med 2019 er der i hele landet 313 færre personer berørt af tvang, jf. tabel 7.

Tabel 7
Antal personer berørt af en tvangsforanstaltning

	2019	2020	2021	Udvikling siden 2019, antal personer
Region Hovedstaden	2.253	2.348	2.099	-154
Region Midtjylland	1.185	1.235	1.181	-4
Region Nordjylland	584	603	588	4
Region Sjælland	894	849	841	-53
Region Syddanmark	1.325	1.310	1.195	-130
Hele landet	6.066	6.192	5.753	-313

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

Kilde: Register over anvendelse af tvang i psykiatiren 18.05.2022, 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 2021*.