



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

August 2021

Rigsrevisionens notat om
beretning om

indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 11/2020 om indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien**

6. august 2021

RN 706/21

Sundhedsministerens redegørelse af 6. juli 2021

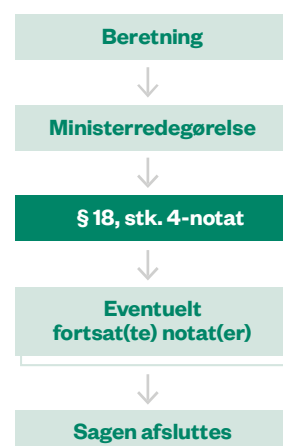
1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som sundhedsministeren og regionerne vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

**Konklusion**

Sundhedsministeren oplyser, at beretningen sætter fokus på et særdeles vigtigt område, som fortsat fortjener stor opmærksomhed, og at beretningen har bibragt en række resultater, som Sundhedsministeriet og regionerne kan drage nytte og tage ved lære af. Resultaterne vil blive inddraget i det videre arbejde med at forbedre indsatsen med at forebygge brugen af tvang til gavn for alle involverede, ikke mindst de patienter, der oplever at blive udsat herfor. Sundhedsministeren oplyser, at der, på trods af at målsætningen for tvang udløb med udgangen af 2020, fortsat vil være politisk såvel som fagligt fokus på forebyggelse af tvang i den regionale psykiatri frem mod fastlæggelse af nye politiske målsætninger herfor i regi af den kommende 10-årsplan for psykiatrien.

Sundhedsministeren oplyser, at det naturligvis ikke er acceptabelt, at det ikke er lykkedes at indfri de politiske målsætninger om at nedbringe anvendelsen af tvang i perioden 2014-2020. Regionerne oplyser, at de anerkender, at det ikke er lykkedes at indfri de fastlagte målsætninger.

Region Hovedstaden og Region Nordjylland var blandt de regioner, der var henholdsvis tættest på og længst fra at indfri de fastlagte målsætninger. Region Hovedstaden og Region Nordjylland har taget en række initiativer til at nedbringe brugen af tvang. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Region Hovedstaden, der var tættest på at indfri de fastlagte målsætninger, vil fx genbesøge de allerede iværksatte initiativer og sikre, at de fungerer efter hensigten, og Region Nordjylland, der var længst fra de fastlagte målsætninger, vil bl.a. foretage hyppigere opfølgninger på tidstro data, anvende screeningsværktøjer samt foretage gennemgange og analyser.

Sundhedsministeren oplyser, at det er vigtigt, at styringselementerne er gennemskuelige for alle og nemme at styre efter. Sundhedsministeriet vil derfor i forbindelse med det kommende arbejde med at fastlægge nye målsætninger for tvang og den medfølgende monitoreringsmodel se nærmere på omfanget af indikatorer og behovet for en klarere vægtning mellem indikatorerne samt have fokus på flere former for tvang. Sundhedsministeriet vil desuden sikre, at der sker en tættere og mere systematisk opfølgning. Endelig vil der blive set nærmere på, hvordan taskforcen kan øge sit fokus på implementering af lokale initiativer i regionerne, og hvorvidt initiativerne har virket i forhold til at nedbringe brugen af tvang.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Sundhedsministeriets arbejde med at fastsætte nye målsætninger for tvang og den medfølgende monitoreringsmodel
- Sundhedsministeriets arbejde med at fastlægge en tættere og mere systematisk opfølgning, når nye målsætninger er på plads
- Sundhedsministeriets arbejde med at fastlægge Task Force for Psykiatriområdets rolle i forhold til at følge, om lokale initiativer i regionerne bliver implementeret, og om initiativerne virker i forhold til at få nedbragt tvang
- Sundhedsministeriets medvirken til at sikre, at det bliver analyseret, hvorfor der er betydelige forskelle på, hvordan regioner og afdelinger har anvendt forskellige tvangsformer.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i februar 2021 en beretning om indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien. Beretningen handlede om, hvorvidt Sundhedsministeriet og regionerne havde styret indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien tilfredsstillende, så det fastsatte mål indfries. Målet var, at regionerne frem mod 2020 skulle nedbringe brug af tvang i psykiatrien med 50 %.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at Sundhedsministeriets og regionernes styring af indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien havde været utilfredsstillende. I perioden 2014-2020 var andelen af patienter, der blev bæltefikseret, faldet, men ikke nok til at indfri målet om en reduktion på 50 %, og samtidig var den samlede brug af tvang steget. Det betød, at der fortsat var for mange patienter, som blev udsat for bæltefiksering, og at der var risiko for, at bæltefiksering blev erstattet med andre former for tvang.

Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at Sundhedsministeriet og Task Force for Psykiatriområdet ikke havde fulgt op på, om regionerne havde iværksat de aftalte initiativer til nedbringelse af brugen af tvang, og om de virkede efter hensigten.

Statsrevisorerne konstaterede, at der var fulgt op på udviklingen i data om brug af bæltefiksering og andre former for tvang. Data viste bl.a., at der var markante forskelle i regionernes indsats for at nedbringe brugen af tvang, uden at dette dog var blevet analyseret nærmere. Dette kunne bl.a. skyldes, at taskforceen ikke havde indsamlet og formidlet viden om god praksis, og at Sundhedsstyrelsen først havde udarbejdet anbefalinger på området 7 år efter, at målet om at nedbringe brug af tvang i psykiatrien blev sat.

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

II. Gennemgang af sundhedsministerens og regionernes redegørelser

5. Sundhedsministeren oplyser, at beretningen sætter fokus på et særdeles vigtigt område, som fortsat fortjener stor opmærksomhed, og at beretningen har bibragt en række resultater, som Sundhedsministeriet og regionerne kan drage nytte og tage ved lære af. Resultaterne vil blive inddraget i det videre arbejde med at forbedre indsatsen med at forebygge brugen af tvang til gavn for alle involverede, ikke mindst de patienter, der oplever at blive udsat herfor. Sundhedsministeren oplyser, at der, på trods af at målsætningen for tvang udløb med udgangen af 2020, fortsat vil være politisk såvel som fagligt fokus på forebyggelse af tvang i den regionale psykiatri frem mod fastlæggelse af nye politiske målsætninger herfor i regi af den kommende 10-årsplan for psykiatrien.

6. Sundhedsministeren oplyser, at det naturligvis ikke er acceptabelt, at det ikke er lykkedes at indfri de politiske målsætninger om at nedbringe anvendelsen af tvang i perioden 2014-2020. Ganske vist er omfanget af bæltefikseringer reduceret, men der er samtidig sket en stigning i andre tvangsformer, som dog ofte anses for mindre indgribende end bæltefiksering, sammenlignet med da målsætningerne blev introduceret. Det peger uden tvivl på et behov for at fokusere bredere på tvang og på flere tvangsformer.

7. Regionerne oplyser, at de anerkender, at regionerne ikke er lykkedes med at indfri de fastlagte målsætninger.

Operationalisering af finanslovsmålet

8. Statsrevisorerne pegede på, at der fremadrettet var behov for, at Sundhedsministeriet i højere grad tydeliggjorde, hvordan der blev fulgt op på fastsatte mål på området, og at Sundhedsministeriet havde fokus på alle former for tvang i psykiatrien, herunder særligt fokus på de tvangsformer, der af de fleste patienter blev oplevet som mest indgribende.

Det fremgik af beretningen, at Sundhedsministeriet sammen med regionerne havde operationaliseret finanslovsmålet om at nedbringe tvang på 15 indikatorer, som ikke understøttede en fokuseret styring, og på yderligere 38 supplerende indikatorer, hvor sammenhængen mellem indikatorerne og målopfyldelsen var uklar. Dette gjorde det vanskeligt for regionerne at fokusere styringen af arbejdet med at nedbringe tvang.

9. Sundhedsministeren oplyser, at det både er hans og Sundhedsstyrelsens opfattelse, at operationaliseringen af finanslovsmålet har sikret den fornødne klarhed for og prioritering af regionernes styring efter finanslovsmålet. For det første har der været en prioritering af målsætningen med 1) et mål om halvering af 2 indikatorer vedrørende bæltefiksering og 2) et mål om en halvering af indikatorerne for den samlede brug af tvang. For det andet har det været vigtigt at have en samlet indikator for den samlede anvendelse af tvang. En yderligere vægtning af de tilhørende underindikatorer for den samlede tvangsanvendelse ville kunne medføre en blåstempling af visse tvangsformer, ligesom en vægtning ville kunne øge kompleksiteten i styringen såvel som i opfølgningen.

10. Region Syddanmark oplyser, at regionen gerne ser, at tvang fremadrettet bliver fulgt på en måde, hvor læring er i fokus, og hvor der er få, men komplette indikatorer for det samlede forløb.

11. Sundhedsministeren oplyser videre, at ministeren er enig i, at det er vigtigt, at styringselementerne er gennemskuelige for alle og nemme at styre efter. Der vil i det kommende arbejde blive set nærmere på omfanget af indikatorer, behovet for en klarere vægtning mellem indikatorerne samt fokus på flere former for tvang. Det vil ske i forbindelse med det kommende arbejde med fastlæggelse af nye målsætninger for tvang og den medfølgende monitoreringsmodel.

12. Rigsrevisionen finder det positivt, at Sundhedsministeriet vil se nærmere på omfanget af indikatorer, behovet for en klarere vægtning mellem indikatorerne samt fokus på flere former for tvang, i forbindelse med arbejdet med at fastsætte nye målsætninger for tvang og den medfølgende monitoreringsmodel. Rigsrevisionen vil fortsat følge Sundhedsministeriets arbejde med at fastsætte nye målsætninger for tvang og den medfølgende monitoreringsmodel.

Opfølgning på finanslovsmålet

13. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Sundhedsministeriet og Task Force for Psykiatriområdet ikke havde fulgt op på, om regionerne havde iværksat de aftalte initiativer til nedbringelse af brugen af tvang, og om de virkede efter hensigten.

Statsrevisorerne pegede på, at Sundhedsministeriet og Task Force for Psykiatriområdet fulgte op på de initiativer, som fremgik af regionernes partnerskabsaftaler, og analyserede, hvorvidt initiativerne havde virket i forhold til at nedbringe brugen af tvang.

14. Sundhedsministeren oplyser, at ministeren anerkender, at opfølgningen på finanslovsmålet kunne have foregået mere systematisk, og at der kunne være fulgt nærmere op på særligt partnerskabsaftalerne og regionernes konkrete initiativer heri. Ministeren oplyser, at regionerne i den mellemliggende periode, der er frem mod fastlæggelse af nye målsætninger for tvang, derfor fremover i deres årlige afrapporteringer på partnerskabsaftalerne skal redegøre for de væsentligste succeser og udfordringer i perioden og foretage en vurdering i forhold til de lokalt opsatte milepæle. Dermed sikres en tættere opfølgning end hidtil ud fra det eksisterende setup.

Sundhedsministeren oplyser videre, at ministeriet skal sikre, at der sker en tættere opfølgning på de nye målsætninger, og at det sker mere systematisk, når målsætningerne er på plads. Der kan i den sammenhæng være behov for at gentænke partnerskabsaftalerne og opfølgningen på disse.

Region Hovedstaden oplyser i den forbindelse, at Rigsrevisionen har gode og vigtige pointer i undersøgelsen – særligt omkring partnerskabsaftalen med regionerne, som viser, at der stadig er potentiale for forbedringer og grundlag for indgåelse af en ny partnerskabsaftale omkring nedbringelsen af tvang i psykiatrien.

15. Rigsrevisionen finder det positivt, at Sundhedsministeriet vil sikre, at der sker en tættere opfølgning på de nye målsætninger, når de er på plads, og at det sker mere systematisk, samt at der kan være behov for at gentænke partnerskabsaftalerne og opfølgningen på disse. Rigsrevisionen vil fortsat følge Sundhedsministeriets arbejde med at fastlægge en tættere og mere systematisk opfølgning, når de nye målsætninger er på plads.

Opsamling af god viden og praksis

16. Statsrevisorerne konstaterede, at der var fulgt op på udviklingen i data om brug af bæltefiksering og andre former for tvang. Data viste bl.a., at der var markante forskelle i regionernes indsats for at nedbringe brugen af tvang, uden at dette dog var blevet analyseret nærmere. Dette kunne bl.a. skyldes, at taskforcen ikke havde indsamlet og formidlet viden om god praksis, og at Sundhedsstyrelsen først havde udarbejdet anbefalinger på området 7 år efter, at målet om at nedbringe brug af tvang i psykiatrien blev sat.

Statsrevisorerne pegede på, at der fremadrettet var behov for, at Task Force for Psykiatriområdet indsamlede konkret viden om vellykkede initiativer til at nedbringe brugen af tvang, så de kunne spredes som god praksis. Statsrevisorerne pegede desuden på, at der var behov for en analyse af de betydelige forskelle på, hvordan regioner og afdelinger havde anvendt forskellige tvangsformer, idet Rigsrevisionens undersøgelse viste, at dette ikke kunne begrundes med regionale forskelle i patienternes præferencer.

17. Det fremgik af beretningen, at beretningen bl.a. var baseret på de 2 overordnede styringsdokumenter, der satte rammen for arbejdet med at nedbringe brug af tvang. De 2 styringsdokumenter var henholdsvis Kommissorium for Task Force for Psykiatriområdet og Principper og fokusområder for partnerskaberne om nedbringelse af tvang. Det fremgik af kommissoriet bl.a., at taskforcen løbende skulle følge op på iværksatte initiativer. Det fremgik af Principper og fokusområder for partnerskaberne om nedbringelse af tvang bl.a., at taskforcen skulle understøtte spredning af bedste praksis og opsamling af viden og evidens på området. Det fremgik videre af beretningen, at styringsdokumenternes formuleringer således lægger op til, at taskforcen har en aktiv opgave med at følge op på og opsamle viden.

18. Sundhedsministeren oplyser, at kritikken i beretningen om, at Task Force for Psykiatriområdet ikke har indsamlet og formidlet viden om god praksis fra partnerskabsaftaler og monitoreringsrapporter, er fremsat ud fra en præmis om, at taskforcen har haft til opgave at være vidensindsamlende såvel som vidensgenererende. Ministeren oplyser videre, at taskforcen, henset til kommissoriet for denne, ikke har haft til opgave at indsamle viden og evidens med henblik på at udbrede bedste praksis for at nedbringe anvendelsen af tvang. Hensigten med taskforcen har i stedet været at sætte nationalt fokus på nedbringelse af tvang og følge området samt at være rammesættende for dialog og rejse relevante drøftelser på baggrund af udviklingen i tvangsanvendelsen.

19. Sundhedsministeren oplyser, at taskforcen har været med til at understøtte spredning af bedste praksis og opsamling af viden og evidens ud fra Sundhedsstyrelsens tolkning af, hvad disse elementer indebærer. Taskforcen har ikke været tiltænkt en drivende rolle i den samlede indsats i forhold til at nedbringe tvang i psykiatrien.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er et klart behov for, at Sundhedsministeriet tydeliggør formålet med taskforcen og dens fremadrettede rolle, så det sikres, at der løbende bliver fulgt op på iværksatte initiativer, og at viden og evidens opsamles, så bedste praksis kan spredes.

20. Sundhedsministeren oplyser, at det i forbindelse med arbejdet med de nye målsætninger for forebyggelse af tvang vil være naturligt at se nærmere på, hvordan taskforcen kan øge sit fokus på implementering af lokale initiativer i regionerne, og på, hvorvidt initiativerne har virket i forhold til at nedbringe brugen af tvang.

Rigsrevisionen finder det naturligt, at Sundhedsministeriet i den sammenhæng medvirker til at sikre, at baggrunden for de betydelige forskelle på, hvordan regioner og afdelinger har anvendt forskellige tvangsformer, bliver analyseret.

21. Rigsrevisionen finder det positivt, at Sundhedsministeriet vil se nærmere på, hvordan Task Force for Psykiatriområdet kan øge sit fokus på implementering af lokale initiativer i regionerne, og på, hvorvidt initiativerne har virket i forhold til at nedbringe brugen af tvang.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Sundhedsministeriets arbejde med at fastlægge taskforcens rolle i forhold til at følge, om lokale initiativer i regionerne bliver implementeret, og om initiativerne virker i forhold til at få nedbragt tvang. Rigsrevisionen vil desuden følge op på, om ministeriet medvirker til at sikre, at det bliver analyseret, hvorfor der er betydelige forskelle på, hvordan regioner og afdelinger har anvendt forskellige tvangsformer.

Styringen af indsatsen i 2 regioner

22. Det fremgik af beretningen, at Region Hovedstaden og Region Nordjylland var blandt de regioner, der var henholdsvis tættest på og længst fra at indfri de 2 målsætninger. Region Hovedstaden har i nogen grad haft en systematisk styring af indsatsen for at nedbringe tvang, mens Region Nordjylland først fra 2017 har haft en dokumenteret styring af indsatsen. Region Hovedstaden har fra starten i 2014 sat klare rammer for indsatsen med at nedbringe tvang. Region Nordjylland har særligt i perioden 2014-2017 haft en svagere styring. De 2 regioner har ikke gennemført analyser af, hvad der ligger til grund for de betydelige forskelle, der er mellem forskellige afdelinger inden for deres egen region.

23. Region Nordjylland oplyser, at regionen tager kritikken vedrørende mangelfuld styring til efterretning og anerkender sit ansvar for den manglende målopfyldelse. Regionen oplyser bl.a., at der i 2020 er udarbejdet og implementeret omfattende handleplaner på såvel psykiatriledelses- som klinikledelsesniveau. Regionen påpeger, at det fremgår af Rigsrevisionens beretning, at Region Nordjylland kun har opgjort målopfyldelse på 9 af 15 indikatorer på baggrund af data til og med 1. halvår 2020. Regionen har imidlertid foretaget en tilsvarende opgørelse baseret på resultater for hele 2020. Denne opgørelse viser en positiv udvikling siden medio 2020, så Psykiatrien i Region Nordjylland nu har målopfyldelse på 11 ud af 15 indikatorer.

Region Nordjylland oplyser videre, at regionen bl.a. har fokus på 13 fremadrettede initiativer med henblik på at forebygge tvang. Et af initiativerne er hyppig opfølgning på tidstro data på tvang fordelt på psykiatri-, klinik- og afdelingsniveau. Et andet initiativ er systematisk brug af screeningsværktøjer mv. til sammen med patienterne at forstå reaktionsmønstre og at få indsigt i, hvordan patienterne ønsker sig hjulpet, når de oplever en forværring af deres psykiske tilstand. Et tredje initiativ er eksterne gennemgange og analyser af tvangshændelser. Det har bl.a. affødt et projekt med fokus på patienter med selvskade og forebyggelse af tvang i denne patientgruppe.

Region Hovedstaden oplyser, at regionen har særligt fokus på 7 initiativer for at reducere brugen af tvang. Et af initiativerne er, at regionen har besluttet, at der skal etableres en interventionsteamfunktion på de 5 almenpsykiatriske centre med akutmodtagelse i regionen. Det skal ske i form af uddannelse af forebyggelsesinstruktører. Målet er at sikre en tidlig, forebyggende og deeskalerende indsats samt at forbedre håndteringen af eventuelle akutte situationer. Et andet initiativ er, at regionen i budgettet for 2021 har afsat 17,8 mio. kr. til en bred opnormering af personalet på alle intensive afsnit i psykiatrien og 4,5 mio. kr. til uddannelse af plejepersonale. Formålet er at styrke behandlingen, nedbringe brugen af tvang og forebygge genindlæggelser. Et tredje initiativ er, at der generelt er fokus på at genbesøge de gode initiativer og sikre, at de fungerer efter hensigten, fx interventionsteams, safeguard-indsatser mv.

24. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Region Hovedstaden og Region Nordjyllands initiativer bl.a. kan bidrage til analyser af, hvad årsagen er til de betydelige forskelle mellem forskellige afdelinger inden for deres egen region.

25. Rigsrevisionen finder Region Hovedstadens og Region Nordjyllands initiativer tilfredsstillende. Region Hovedstaden, der var tættest på at indfri de fastlagte målsætninger, vil fx genbesøge de allerede iværksatte initiativer og sikre, at de fungerer efter hensigten, og Region Nordjylland, der var længst fra de fastlagte målsætninger, vil bl.a. foretage hyppigere opfølgninger på tidstro data, anvende screeningsværktøjer samt foretage gennemgange og analyser. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm