



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

August 2023

Rigsrevisionens notat om
beretning om

indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien

Opfølgning i sagen om indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien (beretning nr. 11/2020)

29. juni 2023

RN 409/23

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien, som blev indledt med en beretning i februar 2021. Beretningen handlede om, hvorvidt Sundhedsministeriet og regionerne havde styret indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien tilfredsstillende, så det fastsatte mål blev indfriet. Målet var, at regionerne frem mod 2020 skulle nedbringe brug af tvang i psykiatrien med 50 %.

Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 6. august 2021. Sundhedsministeriets ressort overgik til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i december 2022, og derfor henviser vi til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, når vi i det følgende gennemgår de fremadrettede initiativer.



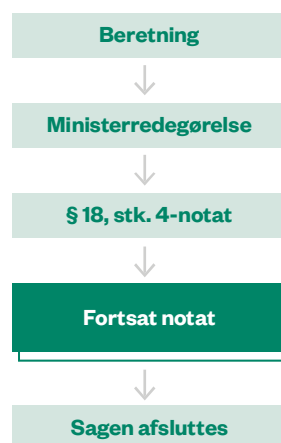
Konklusion

Rigsrevisionen konstaterer, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke har iværksat nogen af de initiativer, som ministeriet stillede Statsrevisorerne i udsigt som opfølgning på Statsrevisorerne bemærkninger og beretningen. Det finder Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Indenrigs- og Sundhedsministeriets arbejde med at fastsætte nye målsætninger for tvang og den medfølgende monitoreringsmodel
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets arbejde med at fastlægge en tættere og mere systematisk opfølgning, når nye målsætninger er på plads
- Indenrigs- og 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
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets medvirken til at sikre, at det bliver analyseret, hvorfor der er betydelige forskelle på, hvordan regioner og afdelinger har anvendt forskellige tvangsformer.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

2. 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.

Task Force for Psykiatriområdet

Sundhedsministeriet nedsatte i 2014 taskforcen med Sundhedsstyrelsen som formand. Taskforcen skulle følge udviklingen i brugen af tvang på baggrund af styrelsens løbende monitorering af området samt understøtte spredning af bedste praksis og opsamling af viden og evidens på området.

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 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.

3. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningsspørgsmål afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningsspørgsmål	Status
1. Region Hovedstadens og Region Nordjyllands styring af indsatsen for at nedbringe brugen af tvang.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 6. august 2021.
2. Indenrigs- og Sundhedsministeriets arbejde med at fastsætte nye målsætninger for tvang og den medfølgende monitoreringsmodel.	Behandles i dette notat.
3. Indenrigs- og Sundhedsministeriets arbejde med at fastlægge en tættere og mere systematisk opfølgning, når nye målsætninger er på plads.	Behandles i dette notat.
4. Indenrigs- og 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.	Behandles i dette notat.
5. Indenrigs- og Sundhedsministeriets medvirken til at sikre, at det bliver analyseret, hvorfor der er betydelige forskelle på, hvordan regioner og afdelinger har anvendt forskellige tvangsformer.	Behandles i dette notat.

4. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

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

5. Bilag 1 viser Folketingets behandling af beretningen.

II. Indenrigs- og Sundhedsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Indenrigs- og Sundhedsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Gennemgangen er baseret på redegørelser og dokumentation fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Fastsættelse af nye målsætninger for tvang og en ny monitoreringsmodel

7. 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.

8. Det fremgik af beretningen, at Sundhedsministeriet sammen med regionerne havde opstillet mål for brugen af tvang, men at sammenhængen mellem disse mål og de indikatorer, der skulle belyse målopfyldelsen, var uklare og vanskelige at styre efter.

9. Sundhedsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at det var vigtigt, at styringselementerne var gennemskuelige for alle og nemme at styre efter. Ministeren oplyste, at Sundhedsministeriet bl.a. ville se på omfanget af indikatorer i forbindelse med det kommende arbejde med at fastlægge nye målsætninger for tvang og den medfølgende monitoreringsmodel.

10. Rigsrevisionens opfølgning viser, at der ikke er fastlagt nye målsætninger for at nedbringe brugen af tvang. Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyser, at Sundhedsstyrelsen har udarbejdet et udkast til faglige anbefalinger til nye målsætninger for anvendelse af tvang samt en tilhørende monitoreringsmodel, som er afspejlet i den politiske aftale om en 10-årsplan for psykiatrien, der blev indgået i september 2022. Med aftalen fik indenrigs- og sundhedsministeren mandat til at forhandle nye målsætninger for tvang på plads med Danske Regioner. Processen forventes påbegyndt i løbet af 2. halvår 2023.

Indikatorer

Indikatorerne skal måle på forskellige tvangsformer og på varigheden af tvang. 2 eksempler på indikatorer er 1) antal bæltefikseringer med varighed over 48 timer og 2) total antal brug af remme.

Partnerskabsaftaler

Sundhedsministeriet indgik i 2014 partnerskabsaftaler med regionerne, hvor hver region skulle beskrive sin plan for at nedbringe brugen af tvang.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke har taget endeligt stilling til en ny model for monitorering af udviklingen i brugen af tvang. Ministeriet oplyser dog, at Sundhedsstyrelsen i starten af 2. halvår 2023 forventer at afslutte arbejdet med anbefalinger til nye målsætninger for tvang og en ny monitoreringsmodel. Dette arbejde fokuserer på forebyggelse og nedbringelse af akutte tvangsformer, herunder tvangsindlæggelse, bæltefiksering, fastholdelse og akut beroligende medicin med tvang.

11. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke er fastsat nye målsætninger for tvang, og at der ikke er aftalt en ny monitoreringsmodel. Rigsrevisionen vil fortsat følge Indenrigs- og Sundhedsministeriets arbejde hermed.

Fastsættelse af en tættere og mere systematisk opfølgning

12. Statsrevisorerne pegede på, at der fremadrettet var behov for, 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.

13. Sundhedsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Sundhedsministeriet skulle sikre, at der skete en tættere opfølgning på de nye målsætninger, og at det skete mere systematisk, når målsætningerne var på plads. Ministeren oplyste videre, at der i den sammenhæng kunne være behov for at gentænke partnerskabsaftalerne og opfølgningen på disse.

14. Rigsrevisionens opfølgning viser, at der ikke er iværksat et arbejde med en tættere og mere systematisk opfølgning på nye målsætninger for tvang, da de nye politiske målsætninger ikke er fastlagt.

15. Rigsrevisionen vil fortsat følge Indenrigs- og Sundhedsministeriets arbejde med at fastlægge en tættere og mere systematisk opfølgning, når de nye målsætninger er på plads, herunder behovet for at gentænke partnerskabsaftalerne og opfølgningen på disse.

Opsamling af god viden og praksis

16. 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.

17. Sundhedsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Task Force for Psykiatriområdet ifølge kommissoriet ikke havde haft til opgave at indsamle viden og evidens med henblik på at udbrede bedste praksis. Ministeren oplyste dog samtidig, at det i forbindelse med arbejdet med de nye målsætninger for forebyggelse af tvang ville være naturligt at se nærmere på, hvordan taskforcen kunne øge sit fokus på implementering af lokale initiativer i regionerne, og på, hvorvidt initiativerne havde virket i forhold til at nedbringe brugen af tvang.

18. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke har iværksat et arbejde med at fastlægge Task Force for Psykiatriområdets rolle i forhold til implementering af lokale initiativer i regionerne. Ministeriet oplyser, at ministeriet er opmærksom på behovet for at se nærmere på taskforcens fremadrettede rolle, herunder dens organisering og sammensætning af medlemmer.

19. Rigsrevisionen vil fortsat følge Indenrigs- og 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 brugen af tvang.

Analyser af regionernes brug af tvangsformer

20. Statsrevisorerne pegede på, at der var behov for en analyse af de betydelige forskelle på, hvordan regioner og afdelinger har anvendt forskellige tvangsformer.

21. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Sundhedsstyrelsens halvårlige monitoreringsrapporter om tvang viser regionale forskelle i den samlede brug af tvang og i brugen af forskellige tvangsformer. Task Force for Psykiatriområdet har desuden igangsat temaanalyser for at belyse særlige problemstillinger i arbejdet med at forebygge tvang i psykiatrien, som de enkelte regioner kan benytte i deres lokale arbejde. Taskforcen vil analysere regionale forskelle i brugen af tvang yderligere, når de nye målsætninger er blevet fastlagt, og et nyt kommissorium for taskforcen er udfærdiget.

22. Rigsrevisionen vil fortsat følge Indenrigs- og Sundhedsministeriets medvirken til at sikre, at det bliver analyseret, hvorfor der er betydelige forskelle på, hvordan regioner og afdelinger har anvendt forskellige tvangsformer.

Birgitte Hansen

Bilag 1. Folketingets behandling af beretningen

Beretning (nr.), dato for Stats- revisorernes mødebehandling og minister- redegørelse(r)	Behandlet i udvalg	Teknisk gennem- gang ved Stats- revisorerne og Rigsrevisionen	Udvalgs- spørgsmål (nr.)	Indkaldt til samråd	Statsrevisorerne har holdt møde med ministeren	§ 20-spørgsmål
Indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien (nr. 11/2020) 12-02-2021 Minister- redegørelse: Sundheds- ministeren: 06-07-2021	Sundhedsudvalget: 25-02-2021 24-08-2021		Sundheds ministeren: 26-02-2021 (906) 27-08-2021 (1591) 27-08-2021 (1592) 27-08-2021 (1593) 27-08-2021 (1594) 27-08-2021 (1595) 12-11-2021 (2) 12-11-2021 (4)			Anmeldt: 12-02-2021 Besvaret: 25-02-2021