

Utvärdering av regeringens satsning på att öka antalet vårdplatser inom hälso- och sjukvården

Delredovisning 2024

Beslut

Beslut om denna delredovisning har fattats av generaldirektören Jean-Luc af Geijerstam. Analytikern Agnes Lindvall har varit föredragande. Analyschefen Caroline Olgart Höglund, chefsjuristen Catarina Eklundh Ahlgren, och projektdirektören Åsa Ljungvall har deltagit i den slutliga handläggningen.

Stockholm 2024-03-27

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Jean-Luc af Geijerstam

Generaldirektör

Agnes Lindvall

Föredragande

Innehåll

Beslut.....	2
1 Inledning	4
1.1. Årets redovisning fokuserar på hur vi kommer att ta oss an uppdraget	4
1.2. Regeringens satsning på ökat antal vårdplatser	4
1.3 Vi använder oss av Socialstyrelsens begreppsdefinition.....	5
2 Så här kommer vi att genomföra uppdraget	6
2.1. Ramverk för att strukturera vår utvärdering	6
2.2. Frågeställningar – huvudsaklig metod och angreppssätt	7
2.3. Patientperspektivet fokuserar på patientsäkerhet och jämlikhet	9
2.4. Systemperspektivet ska genomsyra vårt arbete	10
Vi fokuserar huvudsakligen på slutenvården, akutsjukvården och den kommunala hälso- och sjukvården	10
Vi undersöker relationen mellan vårdplatssatsningen och omställningen till en god och nära vård.....	10
Vi gör avgränsningar inom området arbetsmiljö och bemanning	10
2.5. Dialog med andra aktörer.....	11
3 Kommande redovisningar av uppdraget	12

1 Inledning

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vård- och omsorgsanalys) har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera regeringens satsning på att öka antalet vårdplatser i slutenvården. Enligt uppdraget är utgångspunkten för utvärderingen att bedöma i vilken utsträckning målet med regeringens satsning har uppnåtts och om regionernas insatser har varit ändamålsenliga. Utvärderingen ska göras ur ett system- och patientperspektiv, och pågå fram till våren 2026 med delrapporteringar 2024 och 2025.

1.1. Årets redovisning fokuserar på hur vi kommer att ta oss an uppdraget

Det här dokumentet är vår delredovisning för 2024 och beskriver hur vi kommer att ta oss an uppdraget under 2024–2026. Vi inleder med en sammanfattning av regeringens satsning och vårt uppdrag. Därefter presenterar vi frågeställningarna som vi kommer att ha som utgångspunkt för utvärderingen. Vi presenterar ramverket som vi kommer att använda som stöd för datainsamlingen och analysen samt basera våra rekommendationer på. Vi presenterar också vilka metoder och huvudsakliga angreppssätt vi planerar att använda för att kunna besvara frågeställningarna. Vi beskriver också vad vi lägger in i patientperspektivet och systemperspektivet och vad vi kommer att göra för att täcka in dessa perspektiv. Vi skriver kort om vilka avgränsningar vi bedömer att vi måste göra. Avslutningsvis finns en beskrivning av vad vi planerar att ta upp i delredovisningen 2025 respektive slutredovisningen 2026.

1.2. Regeringens satsning på ökat antal vårdplatser

I vår uppdragsbeskrivning står det att vi ska utvärdera regeringens satsning på att öka antalet vårdplatser. Ett nödvändigt första steg för oss är att definiera vad vi anser ingår i regeringens satsning. Det finns många regeringsuppdrag som på ett eller annat sätt berör vårdens kapacitet och tillgänglighet, och vi behöver avgränsa oss mot vissa uppdrag för att vi ska kunna genomföra vår utvärdering.

Vi utgår från rubriken *Riktad satsning ska öka antalet vårdplatser* i budgetpropositionen för 2024 för att ringa in vad satsningen på vårdplatser är (prop. 2023/24:1 utgiftsområde 9, s. 31–32). Här beskrivs i huvudsak två regeringsuppdrag till Socialstyrelsen. Det handlar dels om ett uppdrag att ta fram en nationell plan för att minska bristen på vårdplatser (S2023/00679), dels ett uppdrag att fördela, betala ut och följa upp prestationsbaserade medel till regionerna för att

öka antalet disponibla vårdplatser (S2023/00680). Dessa två uppdrag nämns i uppdraget till oss, och vi kommer främst att fokusera på dem när vi analyserar vilka aktiviteter Socialstyrelsen har genomfört inom satsningen. Vi räknar även in förlängningen av uppdraget till Socialstyrelsen att fördela, betala och följa upp prestationsbaserade medel (S2024/00483) i vårt uppdrag. I budgetpropositionen nämns också Socialstyrelsens uppdrag att stödja och stärka regionernas produktions- och kapacitetsplanering samt lämna förslag på målvärden för antalet vårdplatser (S2022/01373). Vi ser därför även detta uppdrag som en del av regeringens satsning på att öka antalet vårdplatser och kommer att inkludera det i vår undersökning. Vi kommer att fokusera på hur arbetet i detta uppdrag relaterar till den nationella planen för att minska bristen på vårdplatser, och till fördelningen av de prestationsbaserade medlen. Men vi kommer inte att utvärdera hur Socialstyrelsen gått till väga för att beräkna målvärdena.

Utifrån uppdragsbeskrivningarna bedömer vi att både den somatiska och psykiatriska specialiserade vården ingår i satsningen. Vi kommer därför att inkludera den psykiatriska vården i vår utvärdering.

1.3 Vi använder oss av Socialstyrelsens begreppsdefinition

Begreppen disponibel vårdplats, utlokaliseringar och överbeläggningar definieras i Socialstyrelsens termbank på följande sätt:

- *Disponibel vårdplats*: vårdplats i slutenvård med fysisk utformning, utrustning och bemanning som säkerställer patientsäkerhet och arbetsmiljö.
- *Överbeläggning*: händelse när en inskriven patient vårdas på vårdplats som inte uppfyller kraven för disponibel vårdplats.
- *Utlökalisering*: inskriven patient som vårdas på annan vårdenhets än den som har en specifik kompetens och medicinskt ansvar för patienten.

I vårt arbete utgår vi från samma definitioner.

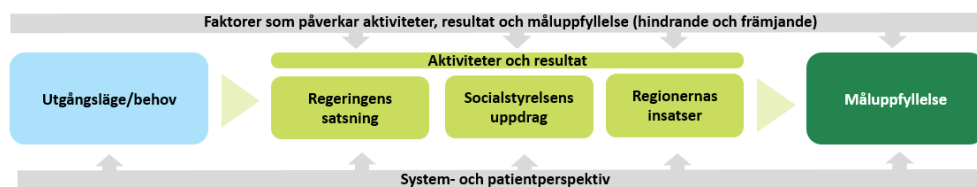
2 Så här kommer vi att genomföra uppdraget

I det här kapitlet beskriver vi hur vi kommer att genomföra vårt uppdrag. Vi presenterar frågeställningarna vi arbetar utifrån, metoden och genomförandet samt hur vi definierar patient- och systemperspektivet i vårt arbete.

2.1. Ramverk för att strukturera vår utvärdering

För att illustrera de tänkta effekterna av regeringens satsning, och för att strukturera vår utvärdering har vi tagit fram ett ramverk som beskriver de olika momenten i satsningen och stegen i vår utvärdering (figur 1).

Figur 1. Analytiskt ramverk.



- Utgångsläget är de behov och utmaningar som låg till grund för satsningen.
- Aktiviteter är insatser inom ramarna för satsningen samt de resurser som har tillförts.
- Resultat är förändringar som blir följden av insatserna.
- Målet är att öka vårdplatstillgången och minska överbeläggningar och utlokaliseringar.

Vi ser följande programlogik för satsningen: För att öka antalet vårdplatser har regeringen gett Socialstyrelsen flera uppdrag som berör vårdplatssituationen i slutenvården. Tanken med satsningen är att Socialstyrelsen ska stödja regionerna i deras arbete med att öka antalet vårdplatser, och fördela prestationsbaserade medel till regionerna som rapporterar in vårdplatsdata, och minskar överbeläggningar och utlokaliseringar. Det ska i sin tur leda till fler disponibla vårdplatser, och en förbättrad patientsäkerhet. Fler vårdplatser kan leda till en bättre arbetsmiljö för vårdpersonalen, och en bättre arbetsmiljö kan också möjliggöra fler vårdplatser.

2.2. Frågeställningar – huvudsaklig metod och angreppssätt

Utifrån vår uppdragsbeskrivning och det analytiska ramverket har vi formulerat tre huvudfrågeställningar och sex delfrågeställningar. Huvudfrågeställningarna fångar syftet med vårt uppdrag och är följande:

- Har satsningen bidragit till att öka antalet vårdplatser?
- Vad har satsningen haft för konsekvenser ur ett systemperspektiv?
- Vad har satsningen haft för konsekvenser ur ett patientperspektiv?

Tabell 1 visar delfrågeställningarna och de huvudsakliga tillvägagångssätten för att besvara dem.

Tabell 1. Sammanställning av frågeställningar och metoder.

Frågeställningar	Metod
Hur har regeringen styrt satsningen?	Dokumentstudie, intervjuer, skriftliga frågor
Vilka insatser har Socialstyrelsen och regionerna genomfört inom ramen för satsningen?	Dokumentstudie, intervjuer, enkäter/skriftliga frågor
Har insatserna varit ändamålsenliga sett till målet med satsningen?	Syntes av datainsamling, enkäter/skriftliga frågor och intervjuer
Hur har utvecklingen sett ut före, under och efter satsningen för: <ul style="list-style-type: none"> • Disponibla vårdplatser • Utlokaliseringar • Överbeläggningar • Andra relevanta indikatorer 	Statistik
Hur samspelar slutenvården med akutsjukvården och den kommunala hälso- och sjukvården?	Fallstudier, enkäter/skriftliga frågor, intervjuer
Hur ser vårdplatssituationen ut inom den slutna specialiserade psykiatriska vården?	Intervjuer, sammanställning av litteratur och statistik/skriftliga frågor

Utifrån en syntes av resultaten från delfrågeställningarna, tillsammans med viss kompletterande datainsamling, besvarar vi huvudfrågeställningarna. Vi baserar alltså uppdragets genomförande med datainsamling och analys i stor utsträckning på delfrågeställningarna. Nedan specificerar vi lite mer kring respektive delfrågeställning.

Hur har regeringen styrt satsningen?

Här planerar vi att beskriva hur satsningen är utformad – vilka aktörer som ingår, rollfördelning, resurser och mål, samt tidsramar. När vi ska beskriva satsningens utformning kommer vi framför allt att utgå från regeringsuppdragen. Sedan kommer vi att göra en analys av styrningen. Vi kommer dels att ta stöd av befintlig litteratur från Vård- och omsorgsanalys och andra aktörer när vi ska analysera styrningen, dels fråga regionerna om hur de ser på styrningen.

Vilka insatser har Socialstyrelsen och regionerna genomfört inom ramen för satsningen?

Här planerar vi att beskriva hur Socialstyrelsen har tagit sig an uppdraget – vilka insatser och aktiviteter Socialstyrelsen genomfört, hur de arbetar gentemot regionerna och hur deras arbete upplevs av regionerna. Arbetet kommer huvudsakligen att baseras på Socialstyrelsens redovisningar av sina uppdrag, intervjuer med relevanta personer på Socialstyrelsen och kontakter med regionerna (enkät, skriftliga frågor eller intervjuer).

Vi planerar också att undersöka och sammanställa vilka insatser som regionerna har gjort för att öka antalet vårdplatser. Eftersom det inte finns några återrapporteringskrav för vilka insatser som regionerna genomfört inom ramen för satsningen kommer detta att kräva en datainsamling från oss. Vi överväger en enkät eller annan skriftlig datainsamling till samtliga regioner och kompletterande intervjuer med företrädare för några regioner för att få en fördjupad förståelse för insatserna som genomförts.

Har insatserna varit ändamålsenliga sett till målet med satsningen?

Här kommer vi att resonera kring om insatserna som genomförts kan bedömas ändamålsenliga. För att kunna dra slutsatser om det kommer vi att göra en syntes av vår datainsamling.

Hur har utvecklingen sett ut före, under och efter satsningen för disponibla vårdplatser, utlokaliseringar, överbeläggningar och eventuellt andra relevanta indikatorer?

Här planerar vi att undersöka hur disponibla vårdplatser, utlokaliseringar och överbeläggningar sett ut innan och under satsningen. Beroende på hur länge satsningen pågår kan vi även komma att titta på indikatorerna efter satsningens genomförande. Arbetet kommer huvudsakligen att baseras på statistik och består av indikatoruppföljning. Inledningsvis kommer vi att undersöka vilka mått som bör ingå i uppföljningen och undersöka datakvaliteten för tillgängliga indikatorer. I den mån det är möjligt kommer indikatorerna att brytas ned på olika demografiska och geografiska grupper.

Hur samspelar slutenvården med akutsjukvården och den kommunala hälso- och sjukvården?

Här planerar vi att beskriva hur slutenvården samspelar med andra delar av hälso- och sjukvården, och vad en satsning på vårdplatser och ett förändrat antal vårdplatserna har för effekter i andra delar av systemet, med fokus på akutsjukvården och den kommunala hälso- och sjukvården. Arbetet kommer att bygga på flera metoder: befintlig litteratur, enkäter eller skriftliga frågor och fördjupande kvalitativa fallstudier. Vi planerar att beskriva in- och utskrivningar till och från slutenvården, akutsjukvården och kommunal hälso- och sjukvård med statistik från olika register och på det sättet kunna beskriva flödet in och ut från slutenvården. Vi planerar också att

använda befintlig litteratur för att beskriva sambandet mellan slutenvården, akutsjukvård och kommunal hälso- och sjukvård.

Dessa beskrivningar utifrån befintlig litteratur och statistik kommer att ligga till grund för kvalitativa fallstudier där vi planerar att besöka ett fåtal regioner och kommuner för att få en helhetsbild av huruvida akutsjukvården och den kommunala hälso- och sjukvården varit informerade om satsningen, och hur satsningen och en förändring i antalet vårdplatser i regionen har påverkat och kan tänkas påverka deras arbete.

Hur ser vårdplatssituationen ut inom den slutna specialiserade psykiatriska vården?

Det görs ingen skillnad i satsningens formulering mellan vårdplatser i den somatiska och den psykiatriska slutenvården. Vi kommer alltså att inkludera både den somatiska och psykiatriska vården i vårt arbete. Alla frågeställningar som beskrivs ovan inkluderar även den psykiatriska vården, och vi kommer på så sätt att undersöka regionernas insatser inom den psykiatriska vården och om satsningen bidragit till fler vårdplatser.

Vi misstänker dock att förutsättningarna att följa upp och analysera i vissa avseenden kommer att skilja sig mellan den somatiska och psykiatriska vården, exempelvis när det gäller tillgång till data om vårdplatser. Att särskilt belysa situationen i den psykiatriska vården är viktigt både ur ett patientperspektiv och ett jämlikhetsperspektiv. Därför kommer vi att arbeta med en frågeställning som särskilt fokuserar på den psykiatriska vården. Vi planerar att särskilt beskriva kunskapsläget om vårdplatser inom den psykiatriska vården, hur patientflödena kan se ut (inskrivning och utskrivning), vilka utmaningar som finns sett till beläggningsgraden inom den psykiatriska vården, vilka data som finns tillgängliga samt kvaliteten på den.

2.3. Patientperspektivet fokuserar på patientsäkerhet och jämlikhet

Patientperspektivet är en del av vårt uppdrag, och kommer i stor utsträckning att täckas in genom analyser av hur olika aktiviteter av Socialstyrelsen och regionerna inom satsningen påverkar patienter. Att öka antalet vårdplatser berör många aspekter av hälso- och sjukvården som är viktiga ur ett patientperspektiv. I Vård- och omsorgsanalys rapport *Med örat mot marken* var hälsoutfallet av vården den viktigaste kvalitetsdimensionen för patienter och medborgare. Det finns alltså ett inneboende patientperspektiv redan i uppdragets utgångspunkt. För befolkningen är det centralt att veta att det finns vårdplatser tillgängliga den dag då de själva eller en närstående har behov av slutenvård. Tillgången till vårdplatser har också en tydlig koppling till patientsäkerhet, eftersom utlokaliseringar och överbeläggningar innebär en större risk för vårdskador.

Vår utgångspunkt för att analysera patienternas möjligheter till jämlik vård är om satsningen har påverkat patienter i olika regioner på olika sätt. Här kommer vi bland annat att försöka undersöka om skillnaderna mellan regioner har blivit större eller mindre när det gäller överbeläggningar och utlokaliseringar och vilken betydelse satsningen i så fall har haft för den utvecklingen. Tillgången till data kommer att avgöra i vilken utsträckning vi dessutom kommer att kunna analysera andra aspekter än skillnader mellan regioner.

2.4. Systemperspektivet ska genomsyra vårt arbete

Slutenvården är i direkt eller indirekt kontakt med många andra delar av hälso- och sjukvården och omsorgen, och en förändring i antalet vårdplatser kan ha konsekvenser för många olika aktörer i andra delar av systemet. Belägningsgraden inom slutenvården kan också påverkas av faktorer utanför slutenvårdens kontroll. Vår utgångspunkt för analysen av systemperspektivet är att det ska genomsyra all vår datainsamling och arbete med delfrågeställningarna, men att det är nödvändigt för oss att göra avgränsningar för inte innefatta hela hälso- och sjukvårdssystemet i vårt arbete.

Vi fokuserar huvudsakligen på slutenvården, akutsjukvården och den kommunala hälso- och sjukvården

Utöver slutenvården kommer vi huvudsakligen att fokusera på akutsjukvården och den kommunala hälso- och sjukvården. Vi har valt den avgränsningen för att belysa centrala verksamheter som påverkar in- och utflödet till slutenvården, och vars arbetssätt förhållandevis direkt kan tänkas påverkas av en ökning av vårdplatser.

Vi planerar inte att göra någon specifik datainsamling kring den öppna specialiserade vården, utöver akutsjukvården. Men vi kan komma att belysa aspekter av den genom vår övriga datainsamling.

Vi undersöker relationen mellan vårdplatssatsningen och omställningen till en god och nära vård

I vår utvärdering kommer vi att beröra hur satsningen på att öka antalet vårdplatser påverkas av omställningen till en god och nära vård, och hur regionerna förhåller sig till båda satsningarna. Det kan bland annat handla om hur regionerna tolkar styrsignalerna från regeringen, och hur de väljer att prioritera sitt arbete. Primärvårdens roll i att behandla hälsoproblem tidigt, att arbeta förebyggande och att vårda patienter med kroniska sjukdomar har goda möjligheter att påverka behovet av slutenvården, särskilt på sikt när primärvården är tänkt att bli navet inom hälso- och sjukvården. Däremot kommer vi inte att göra någon datainsamling kring primärvårdens arbetssätt inom ramen för detta regeringsuppdrag, utan i stället dra nytta av den kunskap vi har fått genom vårt arbete med att utvärdera god och nära vård-reformen.

Vi gör avgränsningar inom området arbetsmiljö och bemanning

Arbetsmiljö och bemanning är en central aspekt av vårdplatssituationen i slutenvården, eftersom brist på personal gör det svårt för sjukhusen att upprätthålla disponibla vårdplatser, eller att öppna upp fler vårdplatser. Personalperspektivet kan förekomma i delprojekten genom att till exempel undersöka om regionerna gjort insatser relaterade till arbetsmiljön, men vi kommer inte att genomföra någon enkätundersökning eller annan datainsamling som mäter arbetsmiljön eller bemanningen inom slutenvården före och efter satsningen.

2.5. Dialog med andra aktörer

I vårt uppdrag ingår det att inhämta synpunkter från olika aktörer. Under hösten 2023 och våren 2024 genomför vi sonderande intervjuer med dessa aktörer och inhämtar deras synpunkter på vårdplatssituationen och satsningen. Intervjuerna ligger till grund för vårt fortsatta arbete.

3 Kommande redovisningar av uppdraget

Utöver den här delredovisningen i mars 2024 ska uppdraget redovisas i mars 2025 och april 2026. Vår preliminära plan är att delredovisningen 2025 framför allt kommer innehålla beskrivningar och analys av:

- utgångsläget med de utmaningar som ligger till grund för satsningen
- slutenvårdens samspel med andra delar av hälso- och sjukvården
- patientgrupperna som vårdas i slutenvården
- indikatorer som är relevanta för satsningen, deras utveckling och datakvalitet
- regeringens styrning, till exempel rollfördelning, resurser, mål och tidsramar
- Socialstyrelsens roll och arbete.

Slutredovisningen i april 2026 planeras innehålla följande:

- En beskrivning av vilka typer av insatser regionerna har genomfört. Här kommer vi bland annat att beskriva vad regionerna har gjort för att leva upp till de prestationsbaserade kraven så att de får ta del av de prestationsbaserade medlen, vad regionerna har gjort med de prestationsbaserade medlen samt om och i så fall hur Socialstyrelsens plan för att minska bristen på vårdplatser har påverkat vad regionerna gör.
- En analys av om aktiviteterna har varit ändamålsenliga sett till målet med satsningen. Här kommer vi att analysera både regionernas och Socialstyrelsens arbete.
- En analys av hur antalet disponibla vårdplatser, utlokaliseringar och överbeläggningar har sett ut innan och under satsningen. Här kommer vi framför allt att titta på indikatorer.

- En analys av vilka konsekvenser satsningen har haft ur ett systemperspektiv. Här kommer vi bland annat att analysera på vilket sätt satsningen har påverkat olika delar av hälso- och sjukvården såsom kommunal hälso- och sjukvård och akutsjukvården.
- En analys av vilka konsekvenser satsningen har haft ur ett patientperspektiv. Här kommer vi bland annat att undersöka hur satsningen har påverkat patientsäkerheten och jämlikheten i landet.
- En beskrivning av hur vårdplatssituationen ser ut inom psykiatrin.
- Rekommendationer utifrån dessa analyser.

Planen kan komma att justeras i takt med att vi får mer kunskap om området.