Mötesbok: Individ- och familjenämnden (2024-05-22)

Individ- och familjenämnden

Datum: 2024-05-22

Plats: Nolia konferens

Kommentar:

Dagordning

Tid: 22 maj 2024, kl 08:30-15:00

Plats: Nolia Konferens

Beslut om justeringstid

Allmänna ärenden

112/24 Godkännande av dagordning 4

113/24 Anmälan av jäv 5

114/24 Presentation av nya chefer och studenter 6

115/24 Ekonomirapport april individ- och familjenämnden 2024 7

116/24 Tertialrapport januari-april 2024 inklusive internkontrollrapport 17

117/24 Taxor och avgifter individ- och familjenämnden 2025 36

118/24 Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetet med lika rättigheter och möjligheter 84

119/24 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 119

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen SOU 2024:9 601

121/24 Granskning av hanteringen av skyddade personuppgifter i Umeå kommun 1114

122/24 Initiativärende - Ersättningsnivåer för Umeå kommuns kontrakterade jour- och familjehem 1161

123/24 Initiativärende - Åtgärder för att öka verkställigheten avbeslut rörande kontaktperson, ledsagning och avlösarservice 1167

124/24 Information och dialog med funktionshinderrådet ochintresseföreningar/LSS 1172

125/24 Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2021-2023 1178

126/24 Kontrollärenden till individ- och familjenämndens IFO-utskott 2024 1194

127/24 Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda 1196

128/24 Återkoppling kurser och konferenser 1203

129/24 Övriga frågor 1204

Ärenden under handläggning (ej offentliga)

130/24 Socialdirektören informerar 1205

131/24 Anmälan av delegerade beslut/anmälningsärenden individ- och familjenämnden 2024- 1206

Sekretess ärenden

132/24 Upphandling - Bostad med särskild service och daglig verksamhet 12 platser- Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott 1347

133/24 Förfrågningsunderlag LOV 1349
134/24 Anmälan av ordförandebeslut 1365
135/24 Beslut enligt LVU 1366

Denna behandling '112/24 Godkännande av dagordning' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '113/24 Anmälan av jäv' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '114/24 Presentation av nya chefer och studenter' har inget tjänsteutlåtande.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-05-15
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2024/00003

Ekonomirapport april individ- och familjenämnden 2024

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden godkänner ekonomirapporten.

Ärendebeskrivning
Sammanfattning
Individ- och familjenämndens resultat för perioden (-23,8 mnkr) förklaras av funktionshinderomsorg (-11,6 mnkr), gemensamma kostnader (-0,7 mnkr), ensamkommande barn (-0,1 mnkr), försörjningsstöd (+1,3 mnkr) samt individ- och familjeomsorg (-12,6 mnkr). Individ- och familjenämndens nettokostnader (589 mnkr har ökat med 9,6% (52 mnkr) i jämförelse med 2023. För att ha en budget i balans kunde nettokostnaderna öka med 5,1 % (28mnkr) vilket innebär en negativ budgetavvikelse på 23,8 mnkr

Gemensamma kostnader
Individ- och familjenämndens gemensamma kostnader uppvisar en positiv avvikelse på -0,7 mnkr.
Den sammanlagda kostnaden för viten ej verkställda beslut uppgår för perioden till 440 tkr varav 158 tkr är för boende enligt LSS. 28 tkr är viten för ej verkställda beslut genom kontaktperson och 254 tkr för ledsagarservice.

Funktionshinderomsorg
Inom funktionshinderomsorgen beror resultatet (-11,6) på flertalet verksamheter och generellt sett handlar det fortsatt om påverkan på verksamhetsområdet i form av minskning av timmar utförda inom hemtjänsten jämfört med budgeterat samt högre kostnader för LSS-boenden. För april är det ärendet inom Försäkringskassan och en omvärdering av semesterlöneskulden som påverkar resultatet till stor del. Försämringen om (-10 mnkr) består till stor del av dessa genom Försäkringskassan (-4,4 mnkr) och omvärderingen (-3,7 mnkr).

De verksamheter som har störst effekt är hemtjänsten och övriga insatser LSS.

- Hemtjänst **+11,5 mnkr**. Överskottet beror främst på att antalet beviljade timmar varit 60 % av budget och i jämförelse med samma period 2023 har antalet beviljade timmar minskat med 14,8 %. Hemtjänsten fortsätter sin långsiktiga trend med mindre insatser.

- Övriga insatser LSS **+2,2 mnkr.** Överskottet beror på lägre kostnader för ledsagarservice, avlösarservice och kontaktpersoner.

- LSS-boende **-16,7 mnkr**. LSS-boende uppvisar ett negativt resultat där LSS-boende kvarhåller de volymer som sågs under slutet av 2023. LSS-boenden fortsätter vara kostsamma för kommunen med en svårighet att få en kostnadsbild som motsvarar budget. Behovet av externa placeringar kommer från en avsaknad av lämpliga lokaler som kan möta upp brukares behov inom nämnden och det är inom dessa externa placeringar underskottet ligger. Den interna verkställigheten uppvisar ett mindre underskott på grund av barnboenden där lokaler ej möjliggör att bedriva boenden kostnadseffektivt.

- Personlig assistans LSS och SFB. **-8,8 mknr.** Ett mindre underskott uppvisas inom verkställigheten där man ser ökande personalkostnader. Förändringen från februari består till stor del av en återbetalning till Försäkringskassan som bokförts som kostnad. Ärendet pågår men har kostnadsförts av försiktighetsprincip.

Individ- och familjeomsorg
Underskottet inom individ- och familjeomsorgen (-12,6 mnkr) beror framför allt på barn- och ungdomsvården (-6,5 mnkr) där behov av konsultstödda familjehem och av extern institutionsvård är fortsatt större än budget med extern institutionsvård fortsätter ligga på de höga nivåer som uppstod under slutet på 2022.

Inom vuxna missbruksvården är det ett underskott på (-8,2 mnkr) där nämnden ser att öppna insatser i Umeå ökat mycket och många av dessa insatser riktar sig mot tidigare kända individer som blivit äldre.

Verksamheten fortsätter sitt arbete med att granska placeringar och undersöka möjligheter att ta hem placerade individer för att minska kostnader.

Bytet av verksamhetssystem fortsätter påverka uttaget av statistik och analysmöjligheter av IFO verksamheterna

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2024/00003

Ensamkommande barn
Underskottet inom verksamheten för ensamkommande barn (-0,1 mnkr) beror på högre lokalkostnader än budgeterat. Underskottet minskat lite pga högre mängd ensamkommande arn inom verksamheten.

Försörjningsstöd
Försörjningsstödets resultat för perioden är (+1,3 mnkr). Någon djupare jämförelse om mängden hushåll och snittbelopp per hushåll går ej att göra under februari då statistiken för vissa insatser ej fungerar korrekt ännu med det nya verksamhetssystemet som IFO området gick in skarpt i under mitten av februari.
Utifrån att överskottet fortsätter öka samt samtal med enhetschefer på försörjningsstöd verkar tidigare trend med låg mängd försörjningsstöd hålla i sig.

Prognos
Prognosen efter april kvarstår på -69,2 mnkr. Prognosen baseras på en fortsatt hög kostnadsbild inom IFO området samt de externa placeringarna inom LSS-boenden. Den tillfälliga försämringen inom FO området på grund av de två kostnadsposterna räknar verksamheten med att kunna kompensera bra för under året.

Kostnaden för dygnsvilan fortsätter vara en osäkerhetsfaktor som kan påverka nämndens prognos negativt framöver och ekonomienheten, HR samt verksamhet fortsätter följa kostnadsutvecklingen för dygnsvilan.

Osäkerheten i prognosen för IFO området och Försörjningsstöd vill förtydligas genom svårigheten att göra analyser utan användbar statistik från verksamhetssystemet.

Beslutsunderlag

Bildspel- Ekonomirapport tom april individ- och familjenämnden 2024

Beredningsansvarig

Ekonomichef Simon Blomberg

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

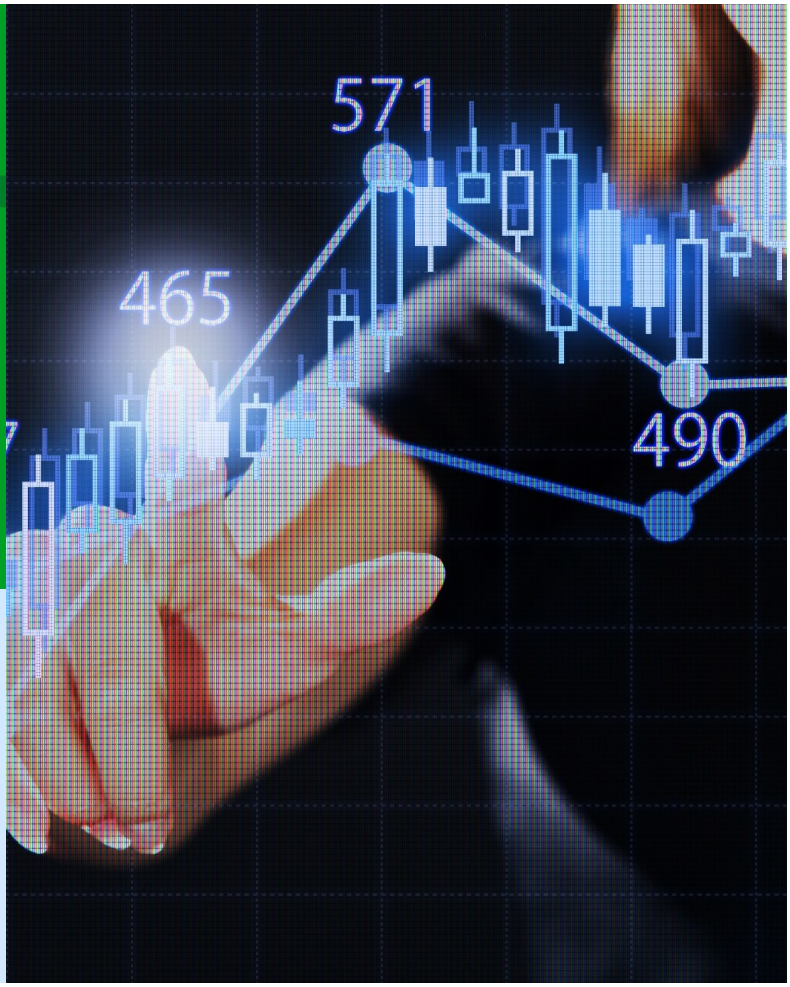
Simon Blomberg
Ekonomichef

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2024/00003

Ekonomisk utveckling 2024

Individ- och familjenämnden



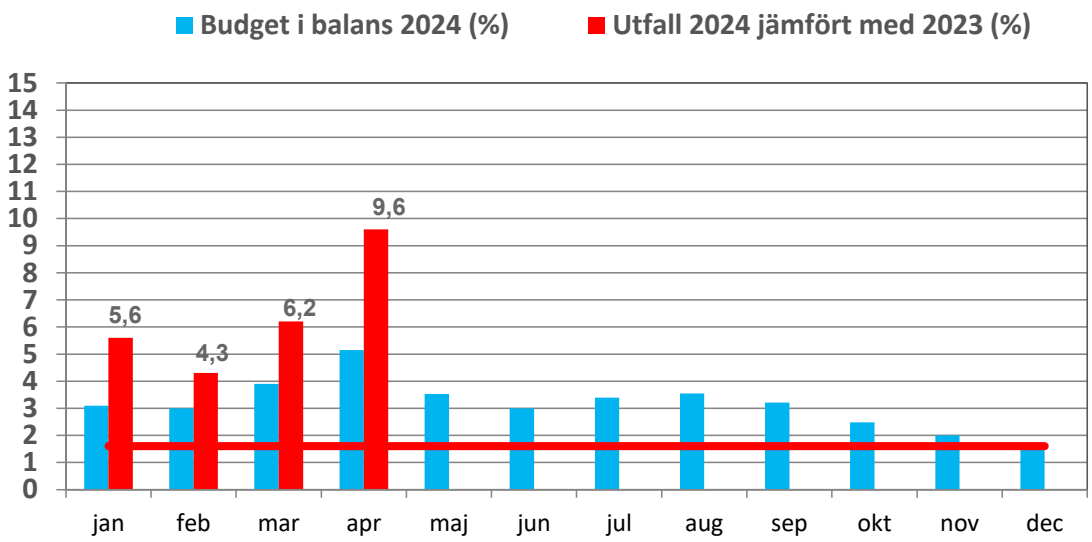
UMEÅ KOMMUN

Verksamhetens nettokostnadsutveckling 2024 (ack)

Individ- och familjenämnd

Ackumulerad nettokostnadsökning för perioden uppgår till 9,6%

För en budget i balans kan nettokostnaderna öka med i genomsnitt 5,1% jämfört med utfallet 2023.



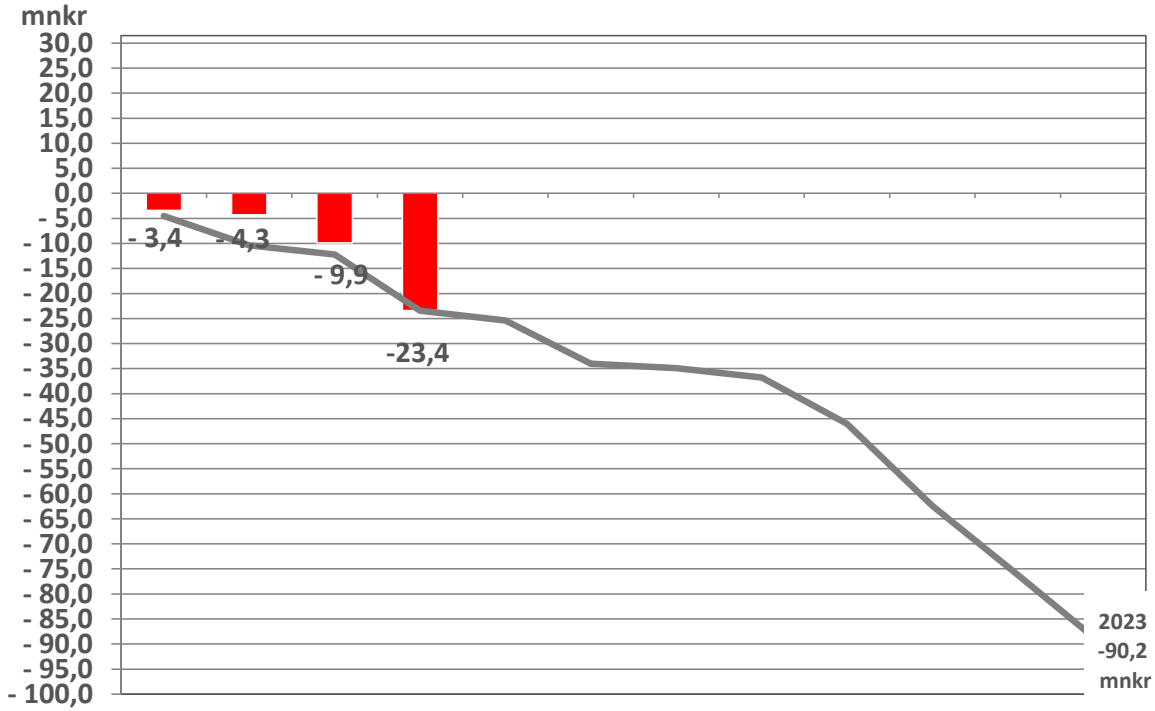
Ackumulerade värden	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Budget 2024 (mnkr)	-140	-281	-421	-565	-710	-856	-983	-1 119	-1 261	-1 404	-1 546	-1 689
Utfall 2023 (mnkr)	-136	-273	-405	-537	-686	-831	-951	-1 080	-1 221	-1 370	-1 516	-1 662
Budget i balans 2024 (%)	3,1%	3,0%	3,9%	5,1%	3,5%	3,0%	3,4%	3,5%	3,2%	2,5%	2,0%	1,6%
Utfall 2024 (mnkr)	-144	-285	-430	-589								
Utfall 2024 jämfört med 2023 (%)	5,6	4,3%	6,2%	9,6%								
Utfall 2023 jämfört med 2022 (%)	10,5	13,7	12,5	10,9	12,1	12,4	12,5	12,3	12,4	12,7	12,5	12,2

Verksamhetens nettokostnader: verksamhetens intäkter och kostnader samt avskrivningar

UMEÅ KOMMUN

Ackumulerad budgetavvikelse 2024

Individ- och familjenämnden
Årets budgetavvikelse (-23,4 mnkr) innebär en förbättring på +12,5 mnkr) i jämförelse med samma period 2023 (-10,9mnkr).



Månadsavvikelse (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
2024	**-3,4**	**-4,3**	**-9,9**	**-23,4**								
2023	**-4,5**	**-10,4**	**-12,2**	**-10,9**	**-25,4**	**-34,0**	**-34,9**	**-36,8**	**-46,0**	**-62,4**	**-76,2**	**-90,2**

Budgetavvikelse verksamhet 2024

Ack budgetavvikelse (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Prognos
1. Funktionshinderomsorg	-0,8	0,6	-1,6	-11,6									-17,0
2. Individ och familjeomsorg	-3,7	-5,5	-9,2	-12,6									-57,8
3. Försörjningsstöd	0,9	0,7	1,2	1,3									4
4. Gemensamma kostnader	0,4	0,2	0,1	-0,7									2,6
Ack budgetavvikelse 2024 exkl EKB	**-3,2**	**-4,0**	**-9,6**	**-23,7**									**-68,2**
Ack budgetavvikelse 2023 exkl EKB	**-4,4**	**-10,2**	**-11,6**	**-10,1**	**-24,2**	**-31,9**	**-32,6**	**-34,9**	**-43,7**	**-59,0**	**-72,3**	**-85,2**	
5. Ensamkommande barn	-0,2	-0,3	-0,3	-0,1									-1
Ack budgetavvikelse 2024 inkl EKB	**-3,4**	**-4,3**	**-9,9**	**-23,8**									**-69,2**
Ack budgetavvikelse 2023 inkl EKB	**-4,5**	**-10,4**	**-12,2**	**-10,9**	**-25,4**	**-34,0**	**-34,9**	**-36,8**	**-46,0**	**-62,4**	**-76,2**	**-90,2**	

UMEÅ KOMMUN

Budgetavvikelse Funktionshinderomsorg 2024 (ackumulerad)

Ackumulerat resultat (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
1. Funktionshinderomsorg	**-0,8**	**0,6**	**-1,6**	**-11,6**								
- Administration/ledning/utredning	0,1	0,0	-0,1	-0,5								
- Betalningsansvar	0,0	0,0	0,0	0,0								
- Daglig verksamhet LSS	0,4	0,7	0,5	0,4								
- LSS-boende	-5,5	-8,0	-12,0	-16,7								
Varav mynd	-3,6	-6,6	-10,3	-13,4								
Varav verkställighet	-1,9	-1,4	-1,7	-3,3								
- Hemtjänst i ordinärt boende	3,2	6,0	8,9	11,5								
- Personlig assistans LSS	0,7	-1,0	-4,3	-6,8								
- Personlig assistans SFB	-0,5	1,5	3,3	-2,0								
- Övriga insatser LSS	0,8	1,3	1,8	2,2								
- Öppen verksamhet ej bistånd	0,1	0,2	0,3	0,2								
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-0,8**	**0,6**	**-1,6**	**-11,6**								
Ackumulerad budgetavvikelse 2023	**-2,1**	**-4,6**	**-1,0**	**4,6**	**-1,6**	**0,0**	**0,2**	**2,7**	**-1,3**	**-7,6**	**-12,0**	**-13,2**

Budgetavvikelse individ- och familjeomsorg 2024 (ackumulerad)

Ackumulerat resultat (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
2. Individ och familjeomsorg	**-3,7**	**-5,5**	**-9,2**	**-12,6**								
- Administration/ledning/utredning	0,8	1,4	2,0	2,8								
- Barn- och ungdomsvård	-1,9	-2,3	-3,9	-6,5								
- Vuxna missbruksvård	-2,5	-4,3	-6,6	-8,2								
- Öppen verksamhet ej bistånd	-0,2	-0,4	-0,6	-0,7								
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-3,7**	**-5,5**	**-9,2**	**-12,6**								
Ackumulerad budgetavvikelse 2023	**-4,2**	**-7,4**	**-12,1**	**-18,0**	**-26,1**	**-36,3**	**-42,8**	**-50,5**	**-56,5**	**-66,0**	**-75,5**	**-85,4**

UMEÅ KOMMUN

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-05-15
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2024/00002

Årsbokslut och delårsrapporter individ- och familjenämnden 2024 - Tertialrapport januari-april inklusive internkontrollrapport

Förslag till beslut

Individ-och familjenämnden föreslår kommunstyrelsen att godkänna nämndens personal- och ekonomiuppföljning för perioden januari-april.

Individ-och familjenämnden godkänner ekonomirapporten.

Individ – och familjenämnden godkänner internkontrollrapporten för perioden januari-april och bedömer att den interna kontrollen är tillräcklig.

Ärendebeskrivning

Individ-och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-april beskriver verksamhetens genomförda aktiviteter samt måluppfyllelse i enlighet med nämndens uppdragsplan utifrån perspektiven personal och ekonomi.

Den ekonomiska uppföljningen visar nämndens resultat för perioden januari - april 2024.

Individ – och familjenämnden beslutar årligen om en internkontrollplan. Uppföljningen som förvaltningen redovisar för nämnden gäller för perioden januari–april.

Beslutsunderlag

Rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-april 2024
Ekonomirapport t.o.m. april
Internkontrollrapport januari-april 2024
Budgetavvikelse och prognos april 2024

Beredningsansvariga

Socialdirektör Karolina Lundqvist
Ekonomichef Simon Blomberg
Tf. HR-chef Mona Kårebrand Åberg
Enhetschef Erica Bålfors Birgersson

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2024/00002

Beslutet ska skickas till
Kommunstyrelsen

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Individ- och familjenämndens rapport till KS, januari–april 2024

Personalpolitiska mål
Mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.
Mål 6: Umeå kommun ska ha ledarskap som ges och ger förutsättningar för goda resultat, där riktvärdet för antalet medarbetare per chef inte är fler än 30.
Mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.

Åtgärder och viktig utveckling/viktiga händelser inom målområdena

Kompetensförsörjning och attraktiv arbetsgivare (mål 5)

Fokus för perioden har varit att bemanna sommaren. För att öka konkurrenskraften gentemot andra arbetsgivare och även förbättra kandidaternas upplevelse av rekryteringen av sommarvikariat har ett förbättringsarbete påbörjats som innebär att nuvarande rekryteringsprocess kan förkortas. Under perioden har även ett aktivt marknadsföringsarbete pågått där gymnasieskolor, universitetet och IKSU har besökts. Deltagande i rekryteringsmässor samt och mingelkvällar för bl.a. socionomstudenter har arrangerats. Fysiska introduktionsträffar för nya sommarvikarier inom Funktionshinderomsorgen erbjuds även denna sommar.

Försöket med samplanering har startat och 17 verksamheter deltar i försöket som syftar att tillvarata befintlig kompetens och attrahera nya medarbetare.

I övrigt fortgår kompetensförsörjningsåtgärder i enlighet med fastställd plan.

Ledarskap (mål 6)

Ett identifierat och prioriterat område i årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet, är att säkerställa att enhetschef har rimlig arbetsbelastning och tillräckligt med tid för att kunna utöva ett närvarande ledarskap.

Ett annat prioriterat område är att få stöd till de arbetsplatser som har risk/uppvisar risker för ohälsa. Det sistnämnda området har sin utgångspunkt i SKR:s modell ”riskorienterat arbetssätt för att minska sjukfrånvaro”, vilken ingår i SKR:s strategi i kompetensförsörjningsarbetet. En pilot i arbetssättet har genomförts inom personlig assistans. Respektive chef har dialog med sin chef för att säkerställa att arbetsbelastningen för rimlig och att ett närvarande ledarskap kan utövas.

Friskfaktorer (mål 7)

Ett antal aktiviteter pågår för att sjukfrånvaron ska minska och den pilot som genomförts inom personlig assistans utifrån SKR:s modell (modell ”riskorienterat arbetssätt för att minska sjukfrånvaro”) har utvärderats. Utvärderingen visar på minskad sjukfrånvaro och arbetet kommer att fortsätt inom ramen för årshjulet för arbetsmiljöarbetet.

Ytterligare en aktivitet är de grupputvecklingsinsatser som sker i enlighet med särskild modell som ligger i linje med de åtta friskfaktorerna.

Utifrån årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet har prioriterade områden fastställts och handlingsplanen har samverkats.

Den 1 februari implementerades de sista skärpta dygnsviloreglerna inom förvaltningen, samtliga jourverksamheter inom funktionshinderomsorgen berördes. De skärpta reglerna innebär som tidigare att huvudregeln är att ett arbetspass inte ska vara längre än 13 timmar. En arbetstagare som har fått sin dygnsvila inskränkt har rätt till kompenserande vila och i vilken omfattning. Syftet är att värna medarbetarnas arbetsmiljö. Det pågår fortfarande ett arbete med att hitta bra lösningar som gagnar såväl medarbetare som brukare.

För att arbeta systematiskt med säkerhetsfrågor utifrån ett arbetsmiljöperspektiv har web-baserad utbildning i att förebygga hot och våld samt motverka otillåten påverkan upphandlats och förberedelse för att lansera utbildningarna i verksamheterna har påbörjats

Resultatmått	Målvärde 2024	Utfall jan–april 2024			Utfall jan–april 2023		
		kvinnor	män	totalt	kvinnor	män	totalt
Sjukfrånvaro, totalt i procent av anställdas sammanlagda ordinarie arbetstid		9.0	6,7	8,3	9,5	6,5	7,7
Andel långtidsfriska (%)		59	66	61	55	61	57
Andel heltidsanställda (%)		90	88	89	89	89	89

Ekonomirapport

Budgetavvikelse, åtgärder och årsprognos

Individ- och familjenämndens budgetavvikelse per sista april (-23,8 mnkr) förklaras av funktionshinderomsorg (-11,6 mnkr), gemensamma kostnader (-0,7 mnkr), ensamkommande barn (-0,1 mnkr), försörjningsstöd (+1,2 mnkr) samt individ- och familjeomsorg (-12,6 mnkr).

Nämndens underskott påverkas fortsatt negativt till stor del av kostnaden för placeringar. Dessa placeringar återfinns inom funktionshinderomsorgen (FO) och IFO området.

De externa placeringarna inom FO uppvisar per sista april ett underskott på (-13,4 mnkr). De externa placeringarna kvarstår som ett behov på grund av avsaknad av egna lokaler. FO området uppvisar en försämring av budgetavvikelsen i april på grund av kostnadsförande av en återbetalning från Försäkringskassan (-4,4 mnkr) samt omvärdering av semesterlöneskuld (-3,7 mnkr)
Nämnden har per sista april fått viten om (-0,4 mnkr) utdömda med fler viten förväntade på grund av bristen av lokaler att tillhandahålla insatser i.

FO området som helhet uppvisar ett underskott på (-11,6 mnkr) där hemtjänst står för den största positiva budgetavvikelsen (+11,5 mnkr).

IFO området som helhet uppvisar ett underskott på (-12,6 mnkr). Den vuxna missbruksvården uppvisar ett underskott på (-8,2 mnkr) och Barn och ungdomsvården ett underskott på (-6,5 mnkr)

IFO områdets kostnader för placeringar fortsätter kvarligga på den nivå som det ökade till under slutet på 2022.

Mängden individer i placeringar har minskat något men den genomsnittliga dygnskostnaden har sedan januari 2022 ökat med 59,2% vilket leder till att kostnaderna ökat.

Nämnden fortsätter att se placeringar som en utmaning för nämndens ekonomi samt Umeå kommun som helhet i och med de negativa effekter placeringar medför för individer samt samhället som stort. Kostnads och volymökningen speglar andra större städers utveckling där Umeå under tidigare år legat lägre i kostnader än jämförelsekommuner.

(mnkr med en decimal)	Budget jan–apr 2024	Utfall jan–apr 2024	Budget-avvikelse jan–apr 2024	Budget-avvikelse jan–apr 2023	Budget helår 2024	Prognos helår 2024	Årsprognos budget-avvikelse 2024
Verksamhetens intäkter	75 726	85 818	10 092	10 634	227 129	251 700	24 571
Verksamhetens kostnader	-640 462	-674 357	-33 895	-21 619	-1 916 135	-2 009 475	-93 340
Verksamhetens nettokostnad	**-564 736**	**-588 540**	**-23 804**	**-10 986**	-1 689 006	-1 757 776	-68 770

Investeringar

En stor del av nämndens investeringsbudget är knuten till inventarier inom LSS-boenden. Då LSS-boenden ej kunnat levereras enligt beställning kan investeringar i inventarier och digital teknik till dessa boenden ej genomföras.

(mnkr med en decimal)	Budget 30 april 2024	Utfall 30 april 2024	Budget-avvikelse 30 april 2024	Utfall helår 2023	Budget helår 2024	Prognos helår 2024	Årsprognos budgetavvikelse 2024
Verksamhetens nettoinvesteringar	-5 415	-1 000	4 415	-4 942	-16 245	-5 000	11 245

Flyktingmottagning från Ukraina

Kriget i Ukraina har haft en försumbar påverkan på Individ- och familjenämndens verksamheter genom att få ensamkommande barn har anlänt till Umeå. Verksamheterna planerade och var redo för ett ökat inflöde och bekom men då det ökade inflödet och behovet uteblev påverkade det inte verksamheterna i nämnvärd grad.

De kostnadshöjningar som drabbat nämnden på grund av inflation är svåra att direkt hänföra enbart till kriget i Ukraina.

UMEÅ KOMMUN

Internkontrollplan individ-och familjenämnden 2024

Uppföljning januari – april 2024

Internkontrollplanen följs upp varje tertial och slutrapporteras i samband med årsbokslutet.

RV= riskvärde

Kontrollområde	Identifierad risk	Aktivitet	Status	Kommentarer
Kompetensförsörjning	Svårigheter att rekrytera personal (RV 16)	Aktiviteter i kompetensförsörjningsplanen	Enligt plan	Marknadsföringsåtgärder, deltagit i fler forum där potentiella medarbetare kunnat nås
	Svårigheter att rekrytera rätt kompetens (RV 12)	Aktiviteter i kompetensförsörjningsplanen samt i utbildningsplanen	Enligt plan	Utbildningsbidrag för uskutbildning, stöd pedagog, ssk, rullar på. Håller på att införa en kompetensplan inom FO för att bättre kunna matcha behoven.
Systematiskt arbetsmiljöarbete	Hot och våld mot medarbetare (RV 12)	1.Fastställa säkerhetsstrategi och implementera den. 2.Arbeta systematiskt med arbetsmiljöarbete, och göra risk- och konsekvensbedömningar	1. Ej enligt plan 2.Enligt plan	1. Det pågår arbete med att implementera rutiner och fortsätta arbetet som påbörjades med säkerhetsavdelningen. Det kvarstår fortfarande vissa otydligheter i rutiner och arbetssätt men det är på gång. I verksamheter där det är sällan händelser finns rutiner och information har getts för hur man ska agera vid uppkomna hot och våldsituationer. 2. Vid varje förändring görs risk-och konsekvensbedömningar och kontakt tas med säkerhetsavdelningen för riskbedömning och råd och stöd. Inom myndighetsutövningen har man vid ett antal tillfällen, med hjälp av säkerhet kunnat göra riskanalyser utifrån hotbild och otillbörlig påverkan.

				Arbetet med välfärdsbedrägerier som pågår ställer krav på analys av risk för påverkan för de medarbetare som är inblandade. Det har inneburit specifika rutiner för myndighetsutövningen.
	Hög arbetsbelastning för befintlig personal (RV 9)	1. Arbeta systematiskt med aktiviteter i kompetensförsörjningsplanen för att säkra bemanningen. 2.Tydliga prioriteringar vid hög arbetsbelastning - åtgärdstrappa 3.Löpande systematiskt arbetsmiljöarbete	Enligt plan	Systematiskt arbete pågår enligt plan och uppföljning av aktiviteter sker med verksamhetschefer och biträdande verksamhetschefer. Det finns tydliga prioteringar vid hög arbetsbelastning. Inom FO pågår ett arbete att utveckla verktyg till att jobba med grupper som inte fungerar. Det pågår även en stor insats för att samplanera personal.
Införande av nytt verksamhetssystem	Tar tid, kraft och resurser från grunduppdraget (RV 12)	1. Införandeprojektet 2. Tydlig information och kommunikation om införandet, inkl det positiva som det leder till. 3.Upprätta frågor och svar på intranätet. 4. Tydliga kanaler för var man vänder sig med frågor under implementeringen.	Ej enligt plan	Hela projektorganisationen för införandet är under hård arbetsbelastning och åtgärder vidtas löpande för att säkerställa såväl arbetsmiljö som leverans. Det kan handla om både omfördelning av resurser och prioritering av uppgifter. Införandeprojektet i sin helhet ligger inte helt i fas då förändringar i tidsplanen har behövt göras och en hel del ärenden om fel i systemet inkommer till supporten. Under perioden har verksamheten påverkats mycket av införandeprojektet. Det har behövts omprioriteringar och förstärkning i verksamhet för att hantera konsekvenser såsom brist på manualer och checklistor. Det som underlättats har varit en sammanhållen och regelbunden uppföljning av verksamhetens behov och frågor. Det har funnits kanaler för frågor och problemlösning. Det pågår ett kollegialt lärande mellan medarbetarna för att lösa ut frågor i vardagen.

				Inom FO har införandet inte direkt startat men det finns mycket oro och funderingar kring hur det ska bli både kopplat till IBIC men även till implementering för alla medarbetare kring dokumentation och att lära sig ett nytt system.
	Att verksamhetssystemet inte kan användas fullt ut på grund av avsaknad av förvaltande resurser (RV 9)	Fortsatt dialog med IT.	Enligt plan	Projektorganisationen för införandet har en tydlig och välfungerande samverkan med såväl IT som socialtjänstens egen systemförvaltning. Under perioden har systemförvaltningen förstärkt ytterligare med tillfällig resurs.
Ekonomi	Ofinansierade projekt och beslut (RV 12)	Inför beslut, i underlag - Belys de ekonomiska begränsningarna och fokus på kärnverksamhet för att tydliggöra effekten av ofinansierade beslut och påverkan på övrig verksamhet.	Enligt plan	Inga ofinansierade beslut tagna ännu under 2024
	Otillräcklig ram för att täcka behov och volymökningar (RV 16)	Löpande analys av det ekonomiska läget och åtgärder	Enligt plan	Löpande nära uppföljning av ekonomin pågår enligt plan, samt arbete för att hitta besparingar och effektiviseringar. Ekonomiska läget visar på att verksamheten ej håller sig till ram. Till största del beroende på placeringskostnader. Arbete med att analysera har genomförts som konstaterar att Umeå ej sticker ut i placeringskostnader utan har kostnader som en genomsnittlig större stad kommun.
Patientsäkerhet	Brister i vårdkedjan mellan kommun och region (RV 9)	1. Upprätthålla samverkan med region inom ramen för arena-möten 2. Säkerställa att avvikelser görs vid vårdkedjebrister	Enligt plan	Samverkan sker med regionen, på flera nivåer. Under perioden specifik samverkan mellan myndighetsutövning och BUP, samt med vuxenpsykiatrin för att förhindra vårdkedjeproblematik och kvalitetsbrister. Det pågår samverkan mellan HSL FO och samtliga

				hälsocentraler, samt en revidering av samverkansöverenskommelse med habiliteringen. Avvikelser görs, och följs upp i samverkan.
	Brister i läkemedelshantering (RV 9)	1.Säkerställa att både ny och befintlig personal utbildas för att klara kunskapstest inför delegering (följsamhet till rutin) 2. Implementera reviderat arbetsflöde gällande dokumentation av vårdförloppet	Enligt plan	Under årets första månader har delegeringsrutinen reviderats och implementerats i verksamheten. Både reviderad rutin samt webutbildningen fungerar bra enligt sjuksköterskorna. Det digitala kunskapstestet är infört och de flesta av personalen som gjort testet har klarat sig, någon enstaka som blivit underkänd. För de personer som blivit underkända finns en handlingsplan för att möjliggöra för den enskilde att klara testet. Sjuksköterskorna upplever att omsorgspersonalen oftast kommit väl förberedd. Delegeringen sker ute på boendena. Revidering av rutiner gällande dokumentation, läkemedelshantering samt arbetsflöde har genomförts och implementerats i verksamheten. Totalt har det under perioden rapporterats 360 avvikelser gällande brister i läkemedelshantering. Den största andelen handlar om utebliven dos. Man ser en ökning från föregående år gällande utebliven signering. En förklaring till ett ökat antal avvikelser kan till viss del vara att man arbetat mera målinriktat på vissa boenden med att rapportera avvikelser.
Informationssäkerhet	Brister i skyddet av personuppgifter (RV 9)	Genomlysning av personuppgifter som behandlas utanför avsedda verksamhetssystem. Säkerställa skyddet av de personuppgifterna.	Enligt plan	Registreringar i RegIT görs, samt konsekvensbedömningar.

Rättssäkerhet	Otillbörlig påverkan som påverkar handläggning/beslut (RV 12)	Följsamhet till nämndens kompletterande arbetsformer	Enligt plan	Följs upp vid samtliga arbetsutskott och var 6:e månad vid nämndssammanträde.
	Svårigheter att verkställa beslut (RV 12)	1. Säkerställa att vi har en heltäckande och aktuell prognos för lokalbehov 2. Säkerställa relevant och effektivt arbetsflöde från prognos till leverans av lokal	Ej enligt plan	Den framtagna prognosen stämmer i stort. En aning högre andel beslut första kvartal i förhållande till 2023. Det är trots det en stor andel ej verkställda beslut om boende. Det utifrån en brist på leverans av lokaler, men också utifrån att de lägenheter som finns tillgängliga ej matchar aktuellt behov. Lokalstrateg arbetar i samverkan med fastighet med hela arbetsflödet från prognos till leverans. Även på presidie- och förvaltningsgschefsnivå sker samverkan i syfte att förbättra processerna och tillgodose behoven av lokaler. 57 individer i kö vid utgången april månad. En mängd yttranden till IVO utifrån krav på avgift/ viten för ej verkställda beslut inom 3 månader.
Kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete	Brister i avvikelsehanteringsprocessen (SoL/LSS)	1. Inrätta forum för kvalitet med utgångspunkt i avvikelser. 2. Översyn av styrande och vägledande dokument.	Enligt plan	Under våren har SKA-enheten haft informationstillfällen för enhetschefer om det reviderade ledningssystemet för systematiskt kvalitetsarbete (inkl avvikelseprocessen). Bytet av verksamhetssystem innebär att rutinen för avvikelsehantering håller på att ses över och revideras.

Ekonomirapport april 2024

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner ekonomirapporten.

Ärendebeskrivning

Sammanfattning
Individ- och familjenämndens resultat för perioden (-23,8 mnkr) förklaras av funktionshinderomsorg (-11,6 mnkr), gemensamma kostnader (-0,7 mnkr), ensamkommande barn (-0,1 mnkr), försörjningsstöd (+1,3 mnkr) samt individ- och familjeomsorg (-12,6 mnkr). Individ- och familjenämndens nettokostnader (589 mnkr har ökat med 9,6% (52 mnkr) i jämförelse med 2023. För att ha en budget i balans kunde nettokostnaderna öka med 5,1 % (28mnkr) vilket innebär en negativ budgetavvikelse på 23,8 mnkr

Gemensamma kostnader
Individ- och familjenämndens gemensamma kostnader uppvisar en positiv avvikelse på -0,7 mnkr.
Den sammanlagda kostnaden för viten ej verkställda beslut uppgår för perioden till 440 tkr varav 158 tkr är för boende enligt LSS. 28 tkr är viten för ej verkställda beslut genom kontaktperson och 254 tkr för ledsagarservice.

Funktionshinderomsorg
Inom funktionshinderomsorgen beror resultatet (-11,6) på flertalet verksamheter och generellt sett handlar det fortsatt om påverkan på verksamhetsområdet i form av minskning av timmar utförda inom hemtjänsten jämfört med budgeterat samt högre kostnader för LSS-boenden. För april är det ärendet inom Försäkringskassan och en omvärdering av semesterlöneskulden som påverkar resultatet till stor del. Försämringen om (-10 mnkr) består till stor del av dessa genom Försäkringskassan (-4,4 mnkr) och omvärderingen (-3,7 mnkr).

De verksamheter som har störst effekt är hemtjänsten och övriga insatser LSS.

- Hemtjänst **+11,5 mnkr**. Överskottet beror främst på att antalet beviljade timmar varit 60 % av budget och i jämförelse med samma period 2023 har antalet beviljade timmar minskat med 14,8 %. Hemtjänsten fortsätter sin långsiktiga trend med mindre insatser.

- Övriga insatser LSS **+2,2 mnkr.** Överskottet beror på lägre kostnader för ledsagarservice, avlösarservice och kontaktpersoner.

- LSS-boende **-16,7 mnkr**. LSS-boende uppvisar ett negativt resultat där LSS-boende kvarhåller de volymer som sågs under slutet av 2023. LSS-boenden fortsätter vara kostsamma för kommunen med en svårighet att få en kostnadsbild som motsvarar budget.
  Behovet av externa placeringar kommer från en avsaknad av lämpliga lokaler som kan möta upp brukares behov inom nämnden och det är inom dessa externa placeringar underskottet ligger.
  Den interna verkställigheten uppvisar ett mindre underskott på grund av barnboenden där lokaler ej möjliggör att bedriva boenden kostnadseffektivt.

- Personlig assistans LSS och SFB. **-8,8 mknr.** Ett mindre underskott uppvisas inom verkställigheten där man ser ökande personalkostnader. Förändringen från februari består till stor del av en

återbetalning till Försäkringskassan som bokförts som kostnad. Ärendet pågår men har kostnadsförts av försiktighetsprincip.

Individ- och familjeomsorg
Underskottet inom individ- och familjeomsorgen (-12,6 mnkr) beror framför allt på barn- och ungdomsvården (-6,5 mnkr) där behov av konsultstödda familjehem och av extern institutionsvård är fortsatt större än budget med extern institutionsvård fortsätter ligga på de höga nivåer som uppstod under slutet på 2022.

Inom vuxna missbruksvården är det ett underskott på (-8,2 mnkr) där nämnden ser att öppna insatser i Umeå ökat mycket och många av dessa insatser riktar sig mot tidigare kända individer som blivit äldre.

Verksamheten fortsätter sitt arbete med att granska placeringar och undersöka möjligheter att ta hem placerade individer för att minska kostnader.

Bytet av verksamhetssystem fortsätter påverka uttaget av statistik och analysmöjligheter av IFO verksamheterna

Ensamkommande barn
Underskottet inom verksamheten för ensamkommande barn (-0,1 mnkr) beror på högre lokalkostnader än budgeterat. Underskottet minskat lite pga högre mängd ensamkommande arn inom verksamheten.

Försörjningsstöd
Försörjningsstödets resultat för perioden är (+1,3 mnkr). Någon djupare jämförelse om mängden hushåll och snittbelopp per hushåll går ej att göra under februari då statistiken för vissa insatser ej fungerar korrekt ännu med det nya verksamhetssystemet som IFO området gick in skarpt i under mitten av februari. Utifrån att överskottet fortsätter öka samt samtal med enhetschefer på försörjningsstöd verkar tidigare trend med låg mängd försörjningsstöd hålla i sig.

Prognos
Prognosen efter april kvarstår på -69,2 mnkr. Prognosen baseras på en fortsatt hög kostnadsbild inom IFO området samt de externa placeringarna inom LSS-boenden. Den tillfälliga försämringen inom FO området på grund av de två kostnadsposterna räknar verksamheten med att kunna kompensera bra för under året.

Kostnaden för dygnsvilan fortsätter vara en osäkerhetsfaktor som kan påverka nämndens prognos negativt framöver och ekonomienheten, HR samt verksamhet fortsätter följa kostnadsutvecklingen för dygnsvilan.

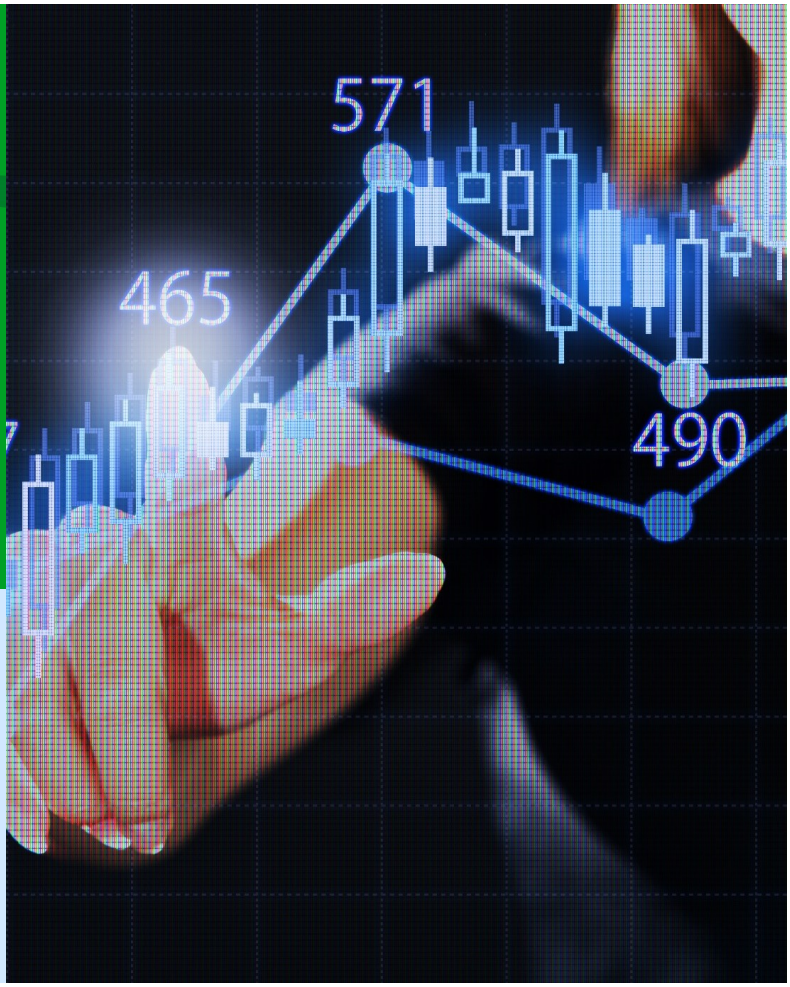
Osäkerheten i prognosen för IFO området och Försörjningsstöd vill förtydligas genom svårigheten att göra analyser utan användbar statistik från verksamhetssystemet.

Beslutsunderlag
Ekonomirapport april 2024

Beredningsansvariga
Simon Blomberg, Ekonomichef

Ekonomisk utveckling 2024

Individ- och familjenämnden



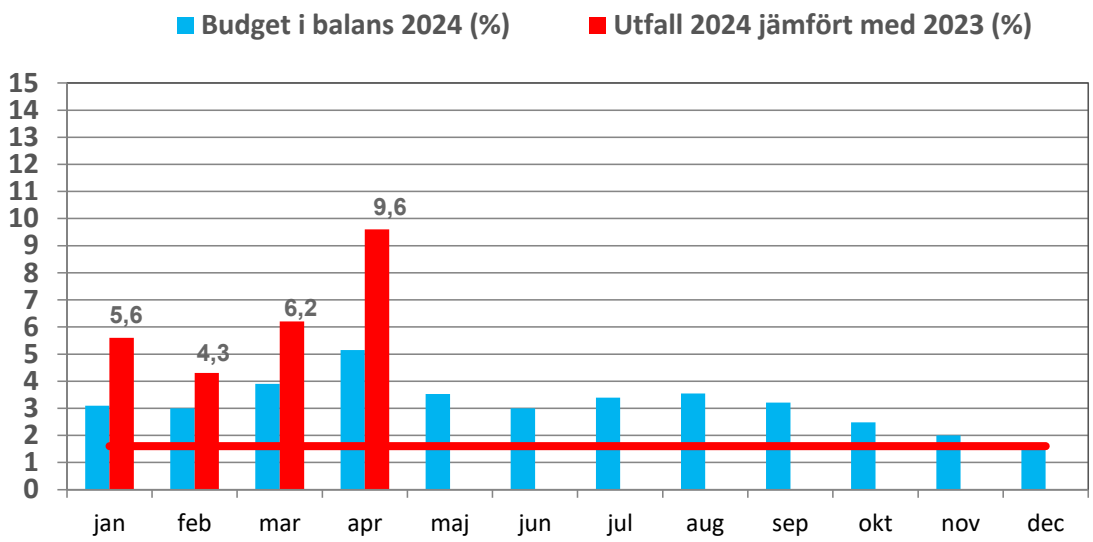
UMEÅ KOMMUN

Verksamhetens nettokostnadsutveckling 2024 (ack)

Individ- och familjenämnd

Ackumulerad nettokostnadsökning för perioden uppgår till 9,6%

För en budget i balans kan nettokostnaderna öka med i genomsnitt 5,1% jämfört med utfallet 2023.



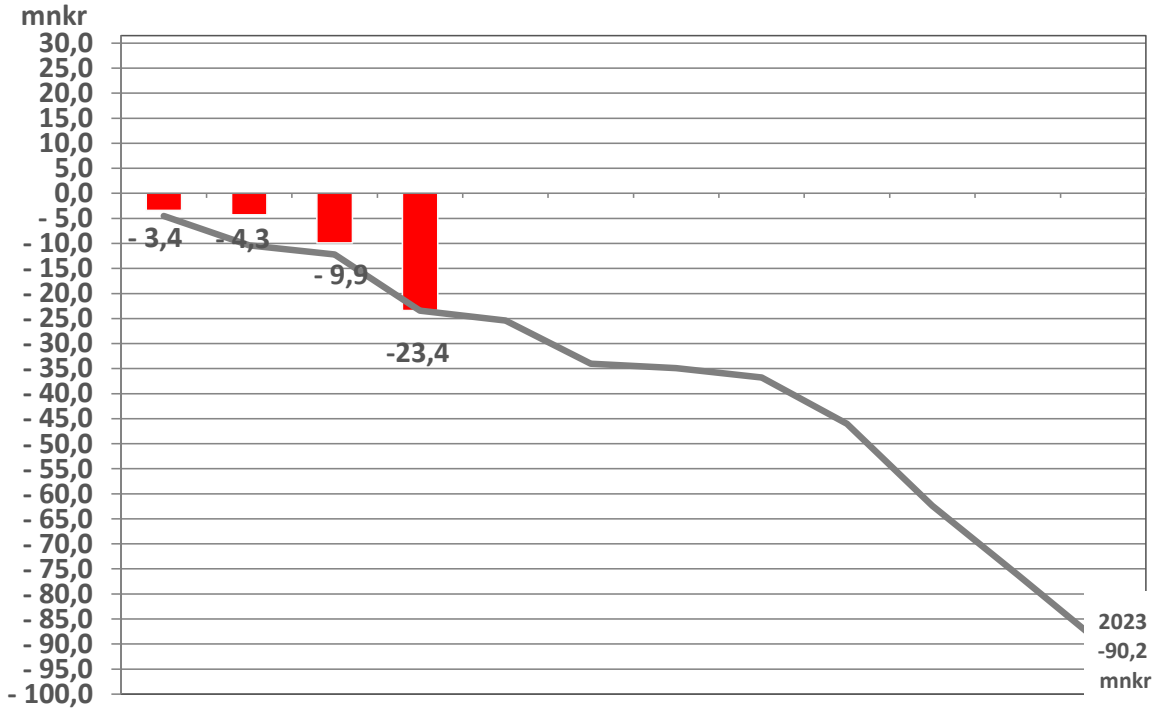
Ackumulerade värden	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Budget 2024 (mnkr)	-140	-281	-421	-565	-710	-856	-983	-1 119	-1 261	-1 404	-1 546	-1 689
Utfall 2023 (mnkr)	-136	-273	-405	-537	-686	-831	-951	-1 080	-1 221	-1 370	-1 516	-1 662
Budget i balans 2024 (%)	3,1%	3,0%	3,9%	5,1%	3,5%	3,0%	3,4%	3,5%	3,2%	2,5%	2,0%	1,6%
Utfall 2024 (mnkr)	-144	-285	-430	-589								
Utfall 2024 jämfört med 2023 (%)	5,6	4,3%	6,2%	9,6%								
Utfall 2023 jämfört med 2022 (%)	10,5	13,7	12,5	10,9	12,1	12,4	12,5	12,3	12,4	12,7	12,5	12,2

Verksamhetens nettokostnader: verksamhetens intäkter och kostnader samt avskrivningar

UMEÅ KOMMUN

Ackumulerad budgetavvikelse 2024

Individ- och familjenämnden
Årets budgetavvikelse (-23,4 mnkr) innebär en förbättring på +12,5 mnkr) i jämförelse med samma period 2023 (-10,9mnkr).



Månadsavvikelse (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
2024	**-3,4**	**-4,3**	**-9,9**	**-23,4**								
2023	**-4,5**	**-10,4**	**-12,2**	**-10,9**	**-25,4**	**-34,0**	**-34,9**	**-36,8**	**-46,0**	**-62,4**	**-76,2**	**-90,2**

Budgetavvikelse verksamhet 2024

Ack budgetavvikelse (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Prognos
1. Funktionshinderomsorg	-0,8	0,6	-1,6	-11,6									-17,0
2. Individ och familjeomsorg	-3,7	-5,5	-9,2	-12,6									-57,8
3. Försörjningsstöd	0,9	0,7	1,2	1,3									4
4. Gemensamma kostnader	0,4	0,2	0,1	-0,7									2,6
Ack budgetavvikelse 2024 exkl EKB	**-3,2**	**-4,0**	**-9,6**	**-23,7**									**-68,2**
Ack budgetavvikelse 2023 exkl EKB	**-4,4**	**-10,2**	**-11,6**	**-10,1**	**-24,2**	**-31,9**	**-32,6**	**-34,9**	**-43,7**	**-59,0**	**-72,3**	**-85,2**	
5. Ensamkommande barn	-0,2	-0,3	-0,3	-0,1									-1
Ack budgetavvikelse 2024 inkl EKB	**-3,4**	**-4,3**	**-9,9**	**-23,8**									**-69,2**
Ack budgetavvikelse 2023 inkl EKB	**-4,5**	**-10,4**	**-12,2**	**-10,9**	**-25,4**	**-34,0**	**-34,9**	**-36,8**	**-46,0**	**-62,4**	**-76,2**	**-90,2**	

UMEÅ KOMMUN

Budgetavvikelse Funktionshinderomsorg 2024 (ackumulerad)

Ackumulerat resultat (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
1. Funktionshinderomsorg	**-0,8**	**0,6**	**-1,6**	**-11,6**								
- Administration/ledning/utredning	0,1	0,0	-0,1	-0,5								
- Betalningsansvar	0,0	0,0	0,0	0,0								
- Daglig verksamhet LSS	0,4	0,7	0,5	0,4								
- LSS-boende	-5,5	-8,0	-12,0	-16,7								
Varav mynd	-3,6	-6,6	-10,3	-13,4								
Varav verkställighet	-1,9	-1,4	-1,7	-3,3								
- Hemtjänst i ordinärt boende	3,2	6,0	8,9	11,5								
- Personlig assistans LSS	0,7	-1,0	-4,3	-6,8								
- Personlig assistans SFB	-0,5	1,5	3,3	-2,0								
- Övriga insatser LSS	0,8	1,3	1,8	2,2								
- Öppen verksamhet ej bistånd	0,1	0,2	0,3	0,2								
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-0,8**	**0,6**	**-1,6**	**-11,6**								
Ackumulerad budgetavvikelse 2023	**-2,1**	**-4,6**	**-1,0**	**4,6**	**-1,6**	**0,0**	**0,2**	**2,7**	**-1,3**	**-7,6**	**-12,0**	**-13,2**

Budgetavvikelse individ- och familjeomsorg 2024 (ackumulerad)

Ackumulerat resultat (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
2. Individ och familjeomsorg	**-3,7**	**-5,5**	**-9,2**	**-12,6**								
- Administration/ledning/utredning	0,8	1,4	2,0	2,8								
- Barn- och ungdomsvård	-1,9	-2,3	-3,9	-6,5								
- Vuxna missbruksvård	-2,5	-4,3	-6,6	-8,2								
- Öppen verksamhet ej bistånd	-0,2	-0,4	-0,6	-0,7								
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-3,7**	**-5,5**	**-9,2**	**-12,6**								
Ackumulerad budgetavvikelse 2023	**-4,2**	**-7,4**	**-12,1**	**-18,0**	**-26,1**	**-36,3**	**-42,8**	**-50,5**	**-56,5**	**-66,0**	**-75,5**	**-85,4**

UMEÅ KOMMUN

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-04-29

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2024/00008

Taxor och avgifter individ- och familjenämnden 2025

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden föreslår kommunfullmäktige att:

Avgifter för hemtjänst enligt SoL förändras enligt beslutsunderlag och verkställs från 1 januari 2025.

Avgifter för hemsjukvård inklusive hjälpmedel enligt HSL utreds och beslutas hösten 2024.

Avgifter för familjerådgivning höjs till regionens egenavgift och följer denna framgent.

Avgifter för vissa insatser inom SoL fortsätter utredas och beslutas under hösten 2024.

Ärendebeskrivning
Kommunen har rätt att ta ut avgifter för hemtjänst, dagverksamhet samt hemsjukvård. Avgifterna fastställs med stöd av socialtjänstlagen (SoL), hälso-och sjukvårdslagen (HSL) samt kommunallagen (självkostnads-principen och likställighetsprincipen).

Den enskildes avgifter får för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i hälso- och sjukvårdslagen, per månad uppgå till högkostnadsskydd/maxtaxa som utgörs till högst en tolftedel av 0,5392 aktuellt prisbasbelopp.

Avgift för kost/måltider ingår inte i högkostnadsskyddet.

Under 2023 har en översyn av avgifter genomförts, där lagstiftning, jämförelser med andra kommuner och påverkan på aktuella nämnder och verksamheter samt Umeå kommuns invånare, har varit i fokus.

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2024/00008

Avgiftsförslaget kring hemtjänsten har delgetts funktionshinderrådet under mars månad där rådet kunnat ge synpunkter

Avgiften för familjerådgivningen har länge legat på 200 kronor och matchat regionens egenavgift. Då regionen höjt egenavgiften för sjukvård föreslås familjerådgivningens avgift höjas med samma mängd och framöver justeras enligt regionens egenavgift.

Verksamheten informerar om att vissa avgifter gällande §9.8 SoL som ej tagits ut enligt gällande beslut kommer börja tas ut.
Verksamheten kommer även att börja begära in barnbidrag vid placerade individer enligt gällande lagstiftning.

Beslutsunderlag

Beslutsunderlag avgifter hemtjänst, dagverksamhet samt hemsjukvård.
Protokoll funktionshinderrådet 2024-03-22

Beredningsansvariga

Ekonomichef för Stöd- och omsorgsförvaltningen Simon Blomberg
Ekonomichef för Äldreomsorgsförvaltningen Carina Nylander

Beslutet ska skickas till
Individ och familjenämnden
Äldrenämnden
Socialdirektör
Äldreomsorgsdirektör

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Simon Blomberg
Ekonomichef

Avgiftsöversyn



Beslut:

Äldrenämnd och Individ- och familjenämnd i maj

Kommunfullmäktige i juni

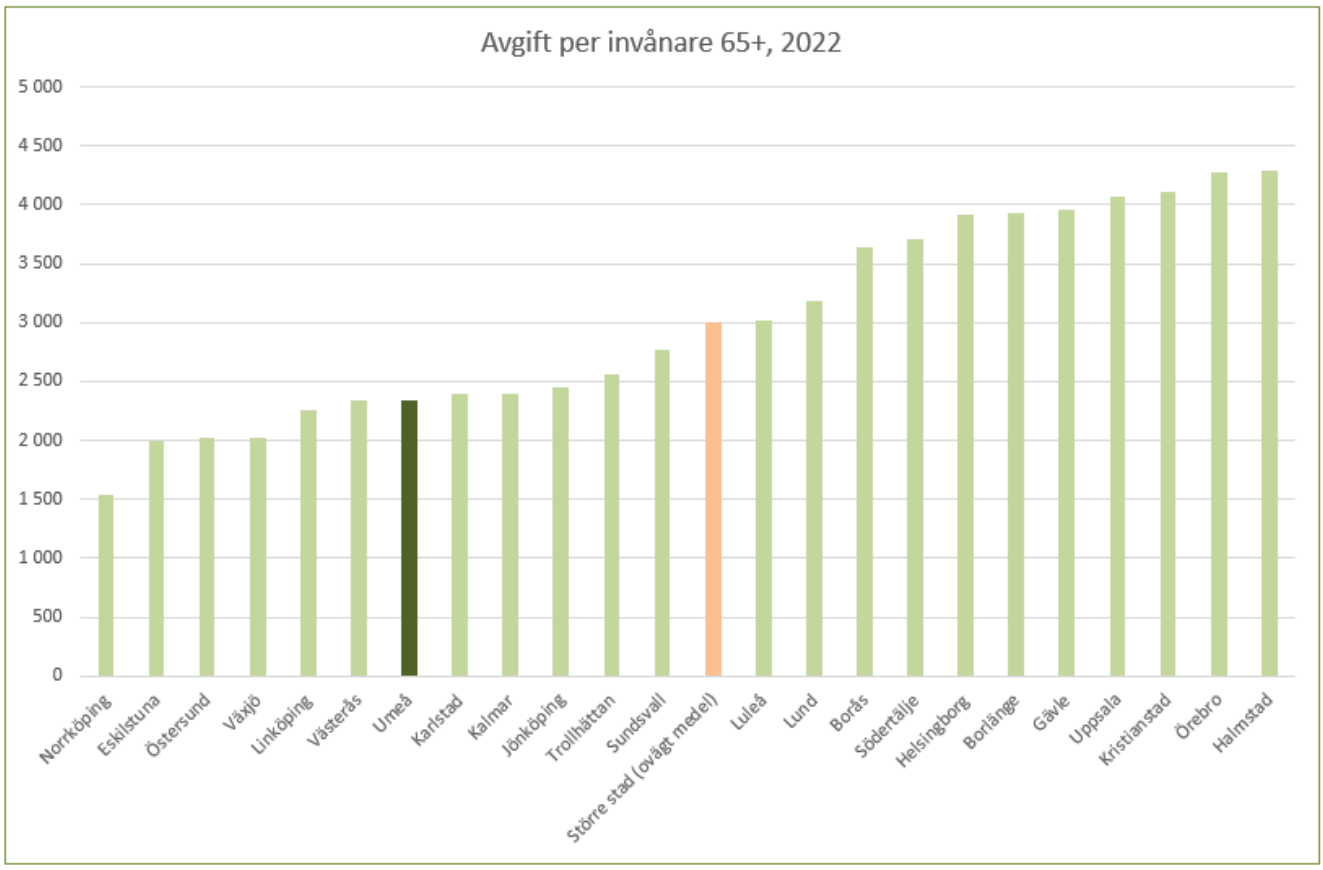
UMEÅ KOMMUN

Olika avgifter

- Måltider
- Trygghetslarm
- Hjälpmedel
- Hemtjänst

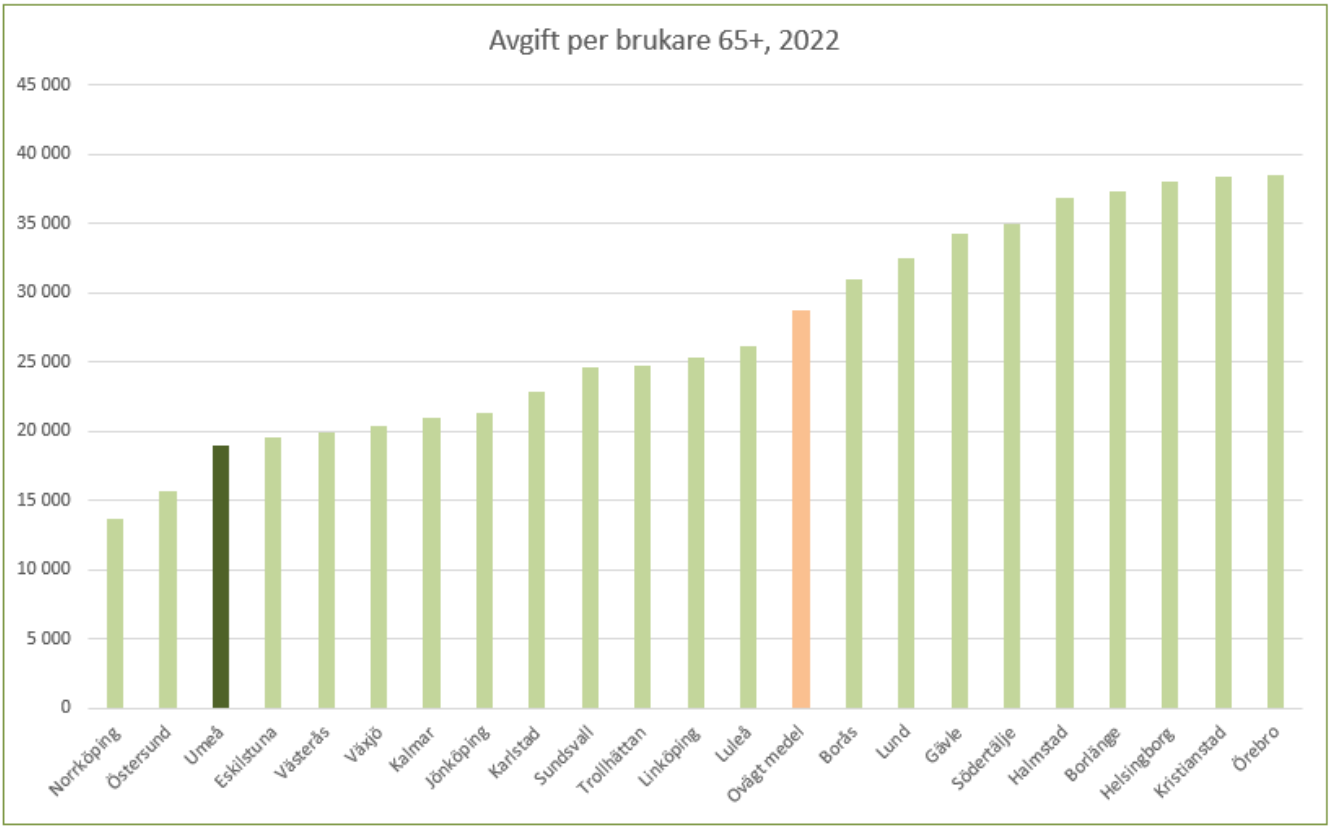


UMEÅ KOMMUN



Avgifter är exklusive hyror & kost

UMEÅ KOMMUN



Avgifter är exklusive hyror & kost

UMEÅ KOMMUN

Omvårdnadsavgifter

Stad	Hemtjänst	Trygghetslarm	Korttids-boende	Hemsjukvård	Dag-verksamhet
Umeå		306 kr/månad	78 kr/dygn	472 kr/månad	Fri
Norrköping	389 kr/timme	334 kr/månad		444 kr/månad	Fri
Jönköping	459 kr/timme	123 kr/månad	78 kr/dygn	408 kr/månad	Fri
Helsingborg	373 kr/timme	264 kr/månad	79 kr/dygn	572 kr/månad	Fri
Örebro	364 kr/timme	254 kr/månad	79 kr/dygn	472 kr/månad	52 kr/dag
Växjö	436 kr/timme	300 kr/månad	86 kr/dygn	436 kr/månad	Fri
Nacka	306 kr/timme	255 kr/månad	80 kr/dygn		120 kr/dag
Uppsala	391 kr/timme	236 kr/månad	79 kr/dygn	400 kr/månad	Fri
Sundsvall	403 kr/timme	288 kr/månad	79 kr/dygn	403 kr/månad	Fri
Gävle	456 kr/timme	287 kr/månad		456 kr/månad	Fri
Östersund	129/361 kr/timme	220 kr/månad	86 kr/dygn	129 kr/timme	Fri
Medel	**397 kr/timme**	**260 kr/månad**	**80 kr/dygn**	**451 kr/månad**	

UMEÅ KOMMUN

Kost

Stad	Matdistrubution *kr/portion*	Dagverksamhet *kr/dag*	Korttids-boende *kr/dygn*	Särskilt boende *kr/månad*
Umeå	58	78	138	4217
Borlänge	74	76	130	3918
Borås	62	76	155	4650
Eskilstuna	67	67	140	4189
Gävle	58	72		3345
Halmstad	68	64	127	3810
Helsingborg		80		4014
Jönköping	64		128	3840
Kalmar	72	70		3597
Karlstad	66			4200
Linköping	68	73	118	4720
Luleå	69	68		4203
Norrköping	73	73	141	4232
Sundsvall	61	86	119	3631
Södertälje	62	75	103	3106
Västerås	65	93	132	4027
Växjö	79	71	151	4533
Örebro	77	92	123	3689
Östersund	67		155	4712
Medel	**67**	**76**	**133**	**4033**

UMEÅ KOMMUN

Hjälpmedel

Borlänge
Borås
Eskilstuna
Gävle
Halmstad
Helsingborg
Jönköping
Kalmar
Karlstad
Kristianstad
Linköping
Luleå
Lund
Norrköping
Sundsvall
Södertälje
Trollhättan
Uppsala
Västerås
Växjö
Örebro
Östersund

Fortsatt utredning:

- Utblick till ett urval av andra kommuner visar att det ser väldigt olika ut
- Hitta en modell som är hållbar
- Viktigt att det inom regionen är lika för medborgaren
- Samverkan med region Västerbotten och kommuner inom regionen

UMEÅ KOMMUN

Aktuella avgifter

Nuläge

Avgifter hemtjänst

- Nivå 1: upp till 15 timmar per månad, 515 kronor per månad
- Nivå 2: mellan 15,01 och 35 timmar per månad, 1 545 kronor per månad
- Nivå 3: mer än 35,01 timmar per månad, 2 575 kronor per månad

Avgift för städning

- Städ 1 gång per vecka, 1 312 kronor per månad
- Städ 1 gång per månad, 540 kronor per månad
- Städ var tredje vecka, 798 kronor per månad
- Städ varannan vecka, 1 056 kronor per månad

UMEÅ KOMMUN

Alternativ under utredningen

Mål att komma närma större stad med avgift per utförd timme

Avgift per utförd timme?:

- Nuvarande verksamhetssystem mäter inte utförd tid endast beslutad
- Snitt per timme 397 kr/timme från liknande kommuner innebär att maxtaxan 2 575 kr/månad nås efter 6-7 timmars hemtjänst/månad

Fler nivåer?:

- Tills vi har möjlighet att genomföra avgift per utförd timme vill vi ha samma nivåer som redan är inarbetade men närma oss nivån per timme för större städer

UMEÅ KOMMUN

Nytt förslag avgifter

Förslag till **förändrade avgifter** från 1 januari 2025:

- Nya timkluster och avgifter i nivåerna
- 25% höjning av städavgift

Avgifter SOL hemtjänst
Nivå 1: Upp till 5 timmar per månad, 1 500 kronor per månad
Nivå 2: Mellan 5,01 och 15 timmar per månad, 2 000 kronor per månad
Nivå 3: Mer än 15,01 timmar per månad, 2 575 kronor per månad (Maxavgift)

Avgifter städning
Städning en gång per månad, 675 kronor per månad
Städning var tredje vecka, 998 kronor per månad
Städning varannan vecka, 1 320 kronor per månad
Städning en gång per vecka, 1 640 kronor per månad

Oförändrade avgifter från 1 januari 2025:

- Trygghetslarm
- Måltidsavgifter

Fortsatt utredning med förslag i september:

- Hjälpmedelsavgifter

UMEÅ KOMMUN

Volymer – timmar SOL hemtjänst

Timmar efter frånvaro exkl. städ (oktober 2023)

	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	35-	Total
Antal brukare	330	233	236	95	90	87	81	662	**1814**
%av brukare	18%	13%	13%	5%	5%	5%	4%	36%	**100%**

Intervall timmar	Antal brukare	Timmar/månad Totalt	Timmar/månad Service	Andel Service %
1-5	330	993	591	59,6%
6-10	233	1 811	786	43,4%
11-15	236	3 044	859	28,2%

Timmar efter frånvaro exkl. städ (februari 2024

	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	35-	Total
Antal brukare	342	254	173	98	108	82	91	632	**1780**
%av brukare	19%	14%	10%	6%	6%	5%	5%	36%	**100%**

Intervall timmar	Antal brukare	Timmar/månad Totalt	Timmar/månad Service	Andel Service %
1-5	342	909	436	47,9%
6-10	254	2 040	544	26,7%
11-15	173	2 228	410	18,4%

- Antal brukare & timmar exklusive insatsen städ.
- I benämningen service/andel ingår; tvätt, inköp och hushållsgöromål.

UMEÅ KOMMUN

Äldrenämnden hemtjänst 65 år och äldre

Underlag: Simuleringen är gjord på faktiska volymer/timmar under oktober 2023 som sedan har räknats om till förslag till ny avgift per nivå

Simulering intäkt:

Aktuella avgifter intäkt per månad: 3 272 556 kr

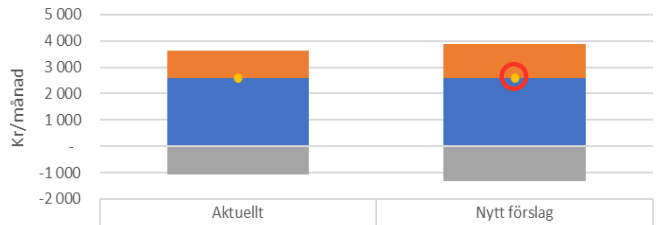
Nytt förslag avgifter intäkt per månad: 4 533 676 kr

Ökning intäkt per år jämför nuläge: 15 133 443 kr

UMEÅ KOMMUN

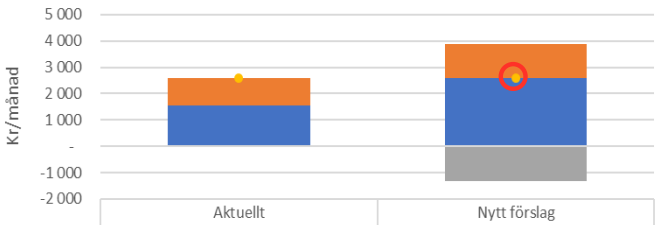
Olika exempel på faktisk avgift för en brukare med fler än 15 timmar (plus städ v.a.v)

40 timmar/månad inkl. städ v.a.v



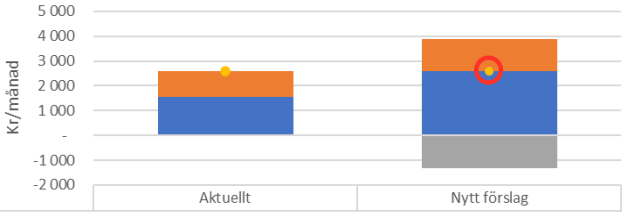
	Aktuellt	Nytt förslag
Avdrag maxtaxa	-1 056	-1 320
Städ v.a.v/mån	1 056	1 320
Hemtjänst 40 tim/mån (ca 80 min/dag)	2 575	2 575
Avgift att betala	2 575	2 575

30 timmar/månad inkl. städ v.a.v



	Aktuellt	Nytt förslag
Avdrag maxtaxa	- 26	-1 320
Städ v.a.v/mån	1 056	1 320
Hemtjänst 30 tim/mån (ca 60 min/dag)	1 545	2 575
Avgift att betala	2 575	2 575

20 timmar/månad inkl. städ v.a.v



	Aktuellt	Nytt förslag
Avdrag maxtaxa	- 26	-1 320
Städ v.a.v/mån	1 056	1 320
Hemtjänst 20 tim/mån (ca 40 min/dag)	1 545	2 575
Avgift att betala	2 575	2 575

Snittavgift/timme (ej städ)

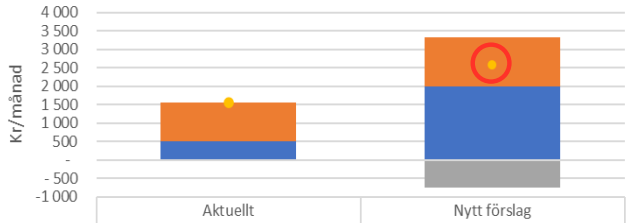
	Aktuellt	Förslag
40 timmar/månad –	64 kr	64 kr
30 timmar/månad –	52 kr	86 kr
20 timmar/månad –	77 kr	129 kr

OBS! I exempel ovan har inte förbehållsbelopp/betalningsförmåga hos den enskilde beaktats

UMEÅ KOMMUN

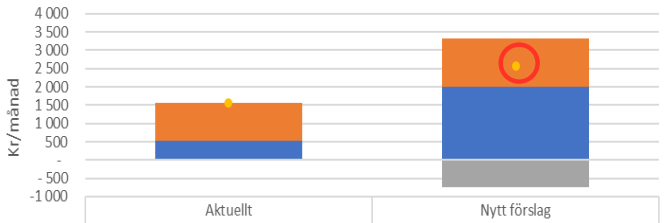
Olika exempel på faktisk avgift för en brukare med beslut upp till 15 timmar (plus städ v.a.v)

15 timmar/månad inkl. städ v.a.v



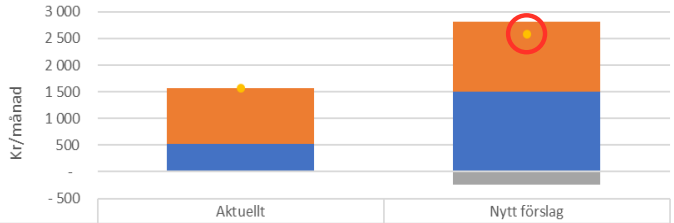
	Aktuellt	Nytt förslag
Avdrag maxtaxa	-	- 745
Städ v.a.v/mån	1 056	1 320
Hemtjänst 15 tim/mån (ca 30 min/dag)	515	2 000
Avgift att betala	1 571	2 575

10 timmar/månad inkl. städ v.a.v



	Aktuellt	Nytt förslag
Avdrag maxtaxa	-	- 745
Städ v.a.v/mån	1 056	1 320
Hemtjänst 10 tim/mån (20 min/dag)	515	2 000
Avgift att betala	1 571	2 575

4 timmar/månad inkl. städ v.a.v



	Aktuellt	Nytt förslag
Avdrag maxtaxa	-	- 245
Städ v.a.v/mån	1 056	1 320
Hemtjänst 4 tim/mån (8 min/dag)	515	1 500
Avgift att betala	1 571	2 575

Snittavgift/timme (ej städ)

	Aktuellt	Förslag
15 timmar/månad –	34 kr	133 kr
10 timmar/månad –	52 kr	200 kr
4 timmar/månad –	129 kr	375 kr

OBS! I exempel ovan har inte förbehållsbelopp/betalningsförmåga hos den enskilde beaktats

UMEÅ KOMMUN

Exempel avgiftsutrymme Berit

Så här mycket betalar Berit för sin hemtjänst

Berit är 72 år och ensamstående och har en nettoinkomst på 10 800 kronor per månad. Hon har även ett bostadstillägg på 2 000 kronor. Hennes hyra, exklusive hushållsel, är 4 700 kronor i månaden och hennes minimibelopp, det vill säga hennes beräknade levnadskostnader, är 7 062 kronor. Räknar vi på detta får hon 1 038 kronor över varje månad. Detta är Berits avgiftsutrymme. Berit betalar alltså inte mer än 1 038 kronor i omvårdnadsavgift per månad, oavsett hur mycket hjälp hon får.

Berits avgiftsutrymme – det hon max betalar i avgift

10 800 kr Nettoinkomst
+ 2 000 kr Bostadstillägg
- 4 700 kr Hyra (exklusive hushållsel)
- 7 062 kr Minimibelopp
= 1 038 kr Avgiftsutrymme

Exempel avgiftsutrymme Ester

Exempel på hur utrymmet beräknas för Ester som är ensamstående över 65 år

Inkomster och utgifter per månad	Belopp
Inkomst efter skatt	12 600 kr
Inkomst av kapital	150 kr
Bostadstillägg	1 000 kr
Hyra	- 6 500 kr
Minimibelopp	- 7 062 kr
Esters avgiftsutrymme	= 188 kr

Enligt exemplet i tabellen blir avgiftsutrymmet för Ester 188 kronor. Det betyder att det är den högsta avgift hon kan få betala för sin hemtjänst.

En timme hemtjänst kostar 427 kronor. Om Ester får hemtjänst 10 timmar per kalendermånad blir kostnaden 4 270 kronor per månad. Men hon behöver bara betala 188 kronor eftersom det är hennes avgiftsutrymme.

Men för detta krävs att en inkomstblankett är inlämnad och en individuell beräkning kan göras annars blir kostnaden enligt maxtaxan 2 574 kr per månad.

UMEÅ KOMMUN

Exempel avgiftsutrymme Erik

Beräkning av avgiftsutrymme – räkneexempel

Erik Eriksson som fyllt 65 år är ensamstående och bor i egen lägenhet med en hyra på 6 300 kronor per månad. Hans nettoinkomst (efter skatt) är 12 000 kronor per månad och han har 3 200 kronor per månad i bostadstillägg.

Erik Erikssons avgiftsutrymme beräknas på följande sätt:

Uträkning inkomster

Nettoinkomst (efter skatt): 12 000 kronor
Bostadstillägg för pensionärer: 3 200 kronor
Inkomster (avgiftsunderlag): 12 000 + 3 200 = 15 200 kronor

Uträkning förbehållsbelopp

Minimibelopp (ensamstående): 7 062 kronor
Hyra: 6 300 kronor
Förbehållsbelopp: 7 062 + 6 300 = 13 362 kronor

Uträkning avgiftsutrymme

Inkomster: 15 200 kronor
Förbehållsbelopp: 13 362 kronor
Avgiftsutrymme: 15 200 – 13 362 = 1 838 kronor

Erik Eriksson ska betala högst 1 838 kronor per månad i hemtjänstavgift.

UMEÅ KOMMUN

Umeå kommun 2024-04-09

Äldrenämnden
Individ- och familjenämnden
Kommunfullmäktige

Avgifter hemtjänst, dagverksamhet samt hemsjukvård

Bakgrund

Kommunen har rätt att ta ut avgifter för hemtjänst, dagverksamhet samt hemsjukvård.

Avgifterna fastställs med stöd av socialtjänstlagen (SoL), Hälso-och sjukvårdslagen (HSL) samt kommunallagen (självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen).

Den enskildes avgifter får, för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med vårdavgifter som avses i hälso- och sjukvårdslagen, per månad uppgå till högst en tolftedel av 0,5392 aktuellt prisbasbelopp (maxtaxa).
Avgift för kost/måltider ingår inte i maxtaxan, utan ska rymmas i förbehållsbeloppet.

Under 2023 har en översyn av avgifter genomförts, gemensamt, inom äldreomsorgsförvaltningen och stöd- och omsorgsförvaltningen. I översynen har lagstiftningen varit en central del men även hur avgifter tas ut i andra kommuner och hur olika avgifter påverkar Umeå kommun och dess invånare. Avgifterna står för en liten del av finansieringen av äldreomsorgens kostnader. Finansiering från avgifter för hemtjänstens kostnader utgörs av 6%.

Avgifter tas ut på olika sätt i landets kommuner; nivå och timkluster alternativt per utförd eller beslutad timme. Umeå har valt att fortsätta med nivåer då det är samstämmigt med biståndsbeslut om insatsschabloner och på grund av att aktuellt verksamhetssystem inte stödjer mätning per timme.

Förbehållsbelopp, minimibelopp och avgiftsberäkning

Regelverket, om avgifter, anger även ett förbehållsbelopp och minibelopp för beräkning av den enskildes avgiftsutrymme. Förbehållsbeloppet innefattar den faktiska boendekostnaden samt minimibelopp för övriga levnadsomkostnader. Minimibeloppet ska täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, radio- och TV-avgift, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel. Även minimibeloppets styrs av prisbasbeloppet.

Enligt 8 kap. 8 § första stycket SoL ska en kommun höja minimibeloppet i skälig omfattning om den enskilde på grund av särskilda omständigheter varaktigt har behov av ett inte oväsentligt högre belopp än det som anges i 8 kap. 7 § SoL. Eftersom en person kan ha faktiska kostnader som överstiger minimibeloppet enligt 8 kap. 7 § SoL så kan ett höjt

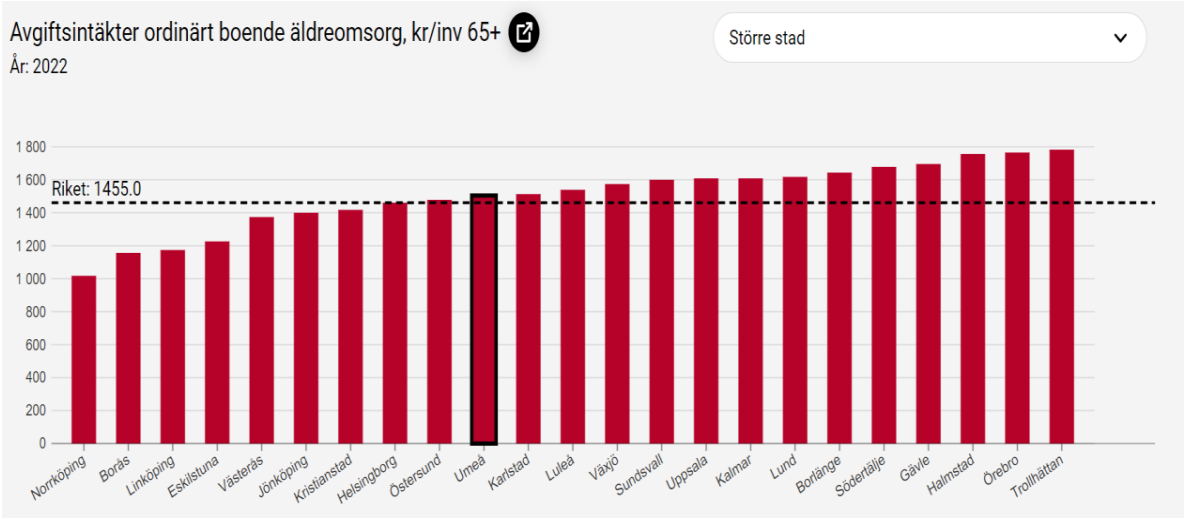
minimibelopp fastställas efter en individuell prövning. Kostnader som kan beaktas är t.ex. fördyrade kostnader för resor, för viss typ av kost eller på grund av funktionshinder. Kommunen bör godta den faktiska merkostnaden om den inte är oskäligt hög. Kommunen får även i vissa fall minska minimibeloppet enligt 8 kap. 8 § andra stycket SoL. Om kostnadsposten som föranleder minskningen ingår i Konsumentverkets beräkningar för hushållsbudget så bör minskningen baseras på deras beräkningar. Det beror på att även den schablonmässiga delen av minimibeloppet i huvudsak grundas på Konsumentverkets beräkningar. Avgiften bestäms sedan utifrån den enskildes avgiftsutrymme och förbehållsbelopp som är en fastställd nivå som garanterar vad den enskilde ska ha kvar. Om beloppet den enskilde har kvar är lägre än förbehållsbeloppet reduceras avgiften.

Avgiftsutrymmet (månadsinkomsten), maxtaxan och kommunens avgiftssystem bestämmer den enskildes avgift. Avgiftsutrymmet beräknas utifrån den månadsinkomst den enskilde kan antas få per månad under den närmaste 12-månaders perioden. Avgiften beräknas individuellt grundat på inkomst samt eventuella bidrag. Det är frivilligt att lämna uppgifter om sin inkomst. Om den enskilde inte vill lämna uppgifter så görs ingen beräkning och denne betalar maxtaxa. För makar ska den enskildes inkomst anses vara hälften av makarnas sammanlagda inkomster.

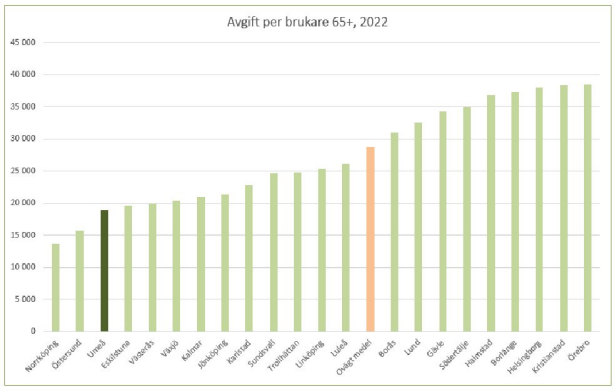
För 2024 är maxtaxan 2 574,70 kr/månad, vilket är den maximalt högsta avgift den enskilde betalar, om avgiftsutrymme finns.

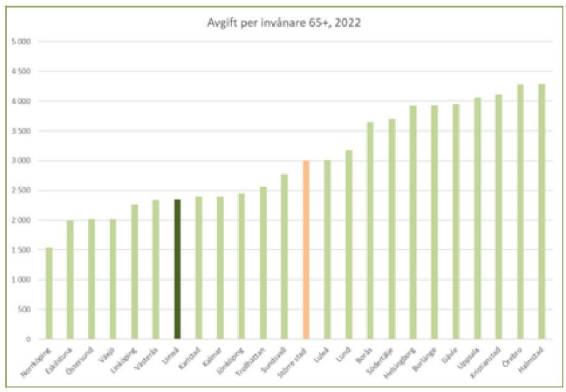
Nuläge

I jämförelser med kommuner i gruppen ”Större stad” placerar sig Umeå ungefär mitt i gruppen och strax över snittet för riket, vad gäller avgiftsintäkter totalt i ordinärt boende. (se stapeldiagram nedan från Kolada). Det omfattar alla intäkter genom avgifter såväl omvårdnadsavgifter som serviceavgifter och avgifter för hälso- och sjukvårdsinsatser exkl. hyror och kost.



Vid fördjupade studier av avgift för vård- och omsorg och service per invånare och per brukare 65 år och äldre, i ordinärt boende och särskilt boende tillsammans, exkl. hyror och kost (Diagram nedan), syns att Umeå placerar sig under snittet för gruppen ”Större stad”.





Om man lägger till direkta avgifter per timme, per månad eller per dygn, för att svara på frågan; - Hur förhåller sig avgifterna i Umeå i jämförelse med flertalet andra kommuner?

Så blir svaret att avgiften för hemtjänst per timme är lägre än för jämförbara kommuner. (se tabellen nedan hämtat från resp. kommuns hemsida).

Avgiftsuttagets utformning skiljer sig åt mellan kommuner. Några har, liksom Umeå, nivåtaxor och andra debiterar den enskilde per utförd eller beviljad timme. I ett stort antal kommuner i landet nås maxtaxan vid 6 - 7 timmars hemtjänstinsats per månad, vilket innebär en medelavgift på 397 kr per timme, för den enskilde.

Umeå har, nu liksom vid tidigare avgiftsöversyn, ambitionen att anpassa sig till större städers nivå. Aktuella avgiftsnivåer i Umeå ger för 15 timmar/månad en avgift om 34 kr/timme.

Stad	Hemtjänst	Trygghetslarm	Korttids-boende	Hemsjukvård	Dag-verksamhet
Umeå		306 kr/månad	78 kr/dygn	472 kr/månad	Fri
Norrköping	389 kr/timme	334 kr/månad		444 kr/månad	Fri
Jönköping	459 kr/timme	123 kr/månad	78 kr/dygn	408 kr/månad	Fri
Helsingborg	373 kr/timme	264 kr/månad	79 kr/dygn	572 kr/månad	Fri
Örebro	364 kr/timme	254 kr/månad	79 kr/dygn	472 kr/månad	52 kr/dag
Växjö	436 kr/timme	300 kr/månad	86 kr/dygn	436 kr/månad	Fri
Nacka	306 kr/timme	255 kr/månad	80 kr/dygn		120 kr/dag
Uppsala	391 kr/timme	236 kr/månad	79 kr/dygn	400 kr/månad	Fri
Sundsvall	403 kr/timme	288 kr/månad	79 kr/dygn	403 kr/månad	Fri
Gävle	456 kr/timme	287 kr/månad		456 kr/månad	Fri
Östersund	129/361 kr/timme	220 kr/månad	86 kr/dygn	129 kr/timme	Fri
Medel	**397 kr/timme**	**260 kr/månad**	**80 kr/dygn**	**451 kr/månad**	

Under 2019 genomfördes en avgiftsöversyn som resulterade i nuvarande avgifter och nivåer. Den förväntade uppskattningen vid avgiftsöversynen år 2019 var att cirka 34 % av brukarna över 65 år, skulle komma att betala i nivå 3, förutsatt att betalningsutrymme finns. I tabellen nedan redovisas att det aktuellt är 36% av brukarna som återfinns i gruppen fler än 35 timmar.

	Timmar efter frånvaro exkl. städ (februari 2024								
	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	35-	Total
Antal brukare	342	254	173	98	108	82	91	632	**1780**
%av brukare	19%	14%	10%	6%	6%	5%	5%	36%	**100%**

Tabellen visar även att timmar upp till 15 timmar/månad utförs till ca 43% av brukarna. Det är aktuellt, den lägsta avgiften (nivå 1)

Aktuell avgift

I nedanstående tabell ses kommunens nuvarande (år 2024) hemtjänsttaxa och städavgift. Några exempel på avgift per timme är; vid 4 timmar/månad 129 kr, vid 20 timmar/månad 77 kr.

Avgifter hemtjänst

- Nivå 1: upp till 15 timmar per månad, 515 kronor per månad
- Nivå 2: mellan 15,01 och 35 timmar per månad, 1 545 kronor per månad
- Nivå 3: mer än 35,01 timmar per månad, 2 575 kronor per månad

Avgift för städning

- Städ 1 gång per vecka, 1 312 kronor per månad
- Städ 1 gång per månad, 540 kronor per månad
- Städ var tredje vecka, 798 kronor per månad
- Städ varannan vecka, 1 056 kronor per månad

Ny avgiftsnivå/taxa från 1 januari 2025

Den nya taxan innebär oförändrat tre nivåer för hemtjänst. Timkluster i respektive nivå förändras och avgiften per nivå likaså. I maxtaxan ingår även ledsagning SoL, avgift för telefonservice samt matdistribution.

Avgifter SOL hemtjänst
Nivå 1: Upp till 5 timmar per månad, 1 500 kronor per månad
Nivå 2: Mellan 5,01 och 15 timmar per månad, 2 000 kronor per månad
Nivå 3: Mer än 15,01 timmar per månad, 2 575 kronor per månad (Maxavgift)

Städ insatser har, som tidigare, en egen avgift och den föreslås höjas med 25%.

Avgifter städning
Städning en gång per månad, 675 kronor per månad
Städning var tredje vecka, 998 kronor per månad
Städning varannan vecka, 1 320 kronor per månad
Städning en gång per vecka, 1 640 kronor per månad

Avgift för trygghetslarm förändrades i den föregående översynen och ligger i nivå med andra kommuner. Detsamma gäller för avgift för kost. Dessa avgifter föreslås inte någon förändring av.

Avgift för hemsjukvård och hjälpmedel ska genomgå en fördjupad utredning. Med anledning av det kommer ett förslag till avgifter för dessa under hösten 2024.

Förväntade effekter

Den enskildes avgift bygger på dennes avgiftsutrymme som i sin tur bygger på inlämnad inkomstuppgift, vilket innebär svårigheter att beräkna intäkter av avgiftshöjningen. En uppskattning av intäktsökningen efter justering av föreslagen hemtjänsttaxa beräknas till cirka 15 mnkr per år för äldrenämnden och utgår från att det är lika många timmar och brukare som under februari 2024. Sannolikt blir intäktsökningen lägre eftersom den enskilde inte har avgiftsutrymme (se bilaga).

Avgiftsförändringen kommer sannolikt att resultera i en minskning av personer med få timmar per månad och där behovet av vissa insatser, kan komma att lösas på annat sätt ex genom digitalisering, trygghetsskapande teknik och förbyggande insatser med arbetsterapeut och fysioterapeut.
Förändring kan även komma att förändra behovet av serviceinsatser utförda av äldreomsorgens verksamheter och bidra till att vård- och omsorgspersonalens kompetens används där det behövs vård- och omsorg. Det möter delvis verksamhetens utmaningar med kompetensförsörjning åren framåt.

Konsekvenser
Nämnden ser en möjlig risk att brukare avsäger sig insatser utifrån den ökade tröskeln med den högre avgiften för den lägsta nivån. Risken ses dock som liten utifrån erfarenheten från den förra avgiftsöversynen 2019 då samma farhågor sågs.
Utfallet av den avgiftshöjning som genomfördes då visade dock inte på någon stor minskning av volymer utan volymerna kvarstod på en ganska stabil nivå fram till sommaren då pandemin började ha större effekt på samhället. Pandemins påverkan på volymerna är svår att bestämma då samma trend som gick att urskilja under pandemin åter synts inom nämndens hemtjänstverksamhet sedan 2022 och framåt med fortsatta minskningar av volymer.

Intäktsökningarna för nämnden uppgick till cirka 25% mellan 2019 och 2020 och har sedan 2020 till 2023 ökat med cirka 21,9% ytterligare.
Intäkterna för hemtjänstavgifter för nämnden är små med en total intäkt under 2023 om 4,7 mnkr över 168 228 timmar motsvarande en genomsnittlig intäkt om 28 kronor timmen.

Utifrån att det är svårt att bedöma konsekvenser för en enskild individ utan att ha en enskild individs privatekonomi får exemplen i bilaga 1 exemplifiera hur det påverkar en enskild brukare.

Måltider

Kost och måltidsavgifter förblir enligt tidigare beslut. De ingår inte i maxtaxan men tas hänsyn till i minimibelopp och förbehållsbelopp (se ovan).

Carina Nylander
Ekonomichef Äldreomsorgsförvaltningen

Simon Blomberg
Ekonomichef Stöd- och omsorgsförvaltningen

Bilaga 1: Olika exempel

Så här mycket betalar Berit för sin hemtjänst

Berit är 72 år och ensamstående och har en nettoinkomst på 10 800 kronor per månad. Hon har även ett bostadstillägg på 2 000 kronor. Hennes hyra, exklusive hushållsel, är 4 700 kronor i månaden och hennes minimibelopp, det vill säga hennes beräknade levnadskostnader, är 7 062 kronor. Räknar vi på detta får hon 1 038 kronor över varje månad. Detta är Berits avgiftsutrymme. Berit betalar alltså inte mer än 1 038 kronor i omvårdnadsavgift per månad, oavsett hur mycket hjälp hon får.

Berits avgiftsutrymme – det hon max betalar i avgift

10 800 kr Nettoinkomst
+ 2 000 kr Bostadstillägg
- 4 700 kr Hyra (exklusive hushållsel)
- 7 062 kr Minimibelopp
= 1 038 kr Avgiftsutrymme

Exempel på hur utrymmet beräknas för Ester som är ensamstående över 65 år

Inkomster och utgifter per månad	Belopp
Inkomst efter skatt	12 600 kr
Inkomst av kapital	150 kr
Bostadstillägg	1 000 kr
Hyra	- 6 500 kr
Minimibelopp	- 7 062 kr
Esters avgiftsutrymme	= 188 kr

Hyra: 6 300 kronor
Förbehållsbelopp: 7 062 + 6 300 = 13 362 kronor

Uträkning avgiftsutrymme

Inkomster: 15 200 kronor
Förbehållsbelopp: 13 362 kronor
Avgiftsutrymme: 15 200 – 13 362 = 1 838 kronor

Erik Eriksson ska betala högst 1 838 kronor per månad i hemtjänstavgift.

Enligt exemplet i tabellen blir avgiftsutrymmet för Ester 188 kronor. Det betyder att det är den högsta avgift hon kan få betala för sin hemtjänst.

10 timmar hemtjänst per månad kostar i nivå 2 2 000 kronor städ insats varannan vecka kostar 1 320 kronor. Totalt 3 320 kronor. Men hon behöver bara betala 188 kronor.

Men för detta krävs att en inkomstblankett är inlämnad så att en individuell bedömning kan göras, annars blir kostnaden enligt maxtaxan 2 575 kronor per månad.

UMEÅ KOMMUN

Sammanträdesprotokoll

2024-03-22

Umeå kommuns funktionshinderråd

Tid: **Fredagen den 22 ~~februari~~ mars 2024 kl. 13.00-16.10**

Plats: **Stadshuset, kommunstyrelsens mötesrum**

Beslutande:
Tomas Wennström (S), kommunstyrelsen, ordförande
Ari Leinonen (S), fritidsnämnden
Maria Lindvall (L), för- och grundskolenämnden
Jan Lundberg (S), gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Christina Bernhardsson (S), tekniska nämnden
Andreas Lundgren (S), individ- och familjenämnden
Ronny Kassman (S), äldrenämnden
Christin Broman, Funktionsrätt Umeå,
Tim Johansson, Funktionsrätt Umeå (via länk)
Anders Jonsson, Funktionsrätt Umeå
Ann-Charlotte Nilsson, Funktionsrätt Umeå
Lars-Ove Åhdén, Funktionsrätt Umeå (via länk)
Urban Clarin, RTP

Övrig deltagare: Se nästa sida

Sekreterare: ..... § 11–22
Benny Fransson

Ordförande: .....
Tomas Wennström

Justerare: .....
Ann-Charlotte Nilsson Abbas Haghjo

BEVIS

Organ: Umeå kommuns funktionshinderråd
Sammanträdesdatum: 2024-03-22
Förvaringsplats: Kommunledningsstaben

Underskrift: .....
Benny Fransson, sekreterare

Umeå kommun **Sammanträdesprotokoll**
Umeå kommuns funktionshinderråd **2024-03-22**

Övriga deltagare

Ej tjänstgörande ersättare
Elmer Eriksson (M), kommunstyrelsen
Jimmy Liljefelt (S), för- och grundskolenämnden
Hanna Lundin Jernberg (L), individ- och familjenämnden
Åke Gustafsson (C), äldrenämnden
Maria Holmgren, Funktionsrätt Umeå
Abbas Haghjo, Funktionsrätt Umeå
Frida Gustafsson, Funktionsrätt Umeå
Tone Höstman-Salwin, RTP

Tjänstepersoner och övriga
Bianca Byring
Mikael Brändström
Benny Fransson, sekreterare

§ 12

Upprop, val av justerare samt godkännande av dagordning

Beslut

Umeå kommuns funktionshinderråd beslutar

att utse Ann-Charlotte Nilsson och Abbas Haghjo till justerare

att frågan om arvoden och inkomstuppgifter överlämnas till kansliet för åtgärd

att fastställa dagordningen

Ärendebeskrivning

Tomas Wennström (kommunstyrelsen) hälsar alla välkomna till dagens möte med Umeå kommuns funktionshinderråd, UFR.

Ordförande inleder mötet med en dialog om tonläget i de diskussioner som förekommer i rådet. En arbetsmiljöanmälan har gjorts varför ett ärende i dagordningen inte har någon föredragning.

Funktionshinderrörelsen välkomnar en dialog för framtida arbete, och önskar att det blir tydligt för tjänstemännen hur viktigt det är att de har referenser till allt underlag, såsom lagar och forskning.

Hanna Lundin-Jernberg framför att det är viktigt att man i detta sammanhang har i åtanke ett funktionshinderrörelsen är i ett underläge, Politiker har sin makt i beslutanderätten och tjänstemännen sin makt i genomförandet av uppdraget. Funktionshinderrörelsen har ingen makt i genomförande eller beslut.

Frågan om arvoden för valperioden 2023 samt inkomstuppgifter till ledamöterna överlämnas till kansliet för åtgärd.

Beredningsansvariga

Bianca Byring

§ 13

Föregående möte

Beslut

Umeå kommuns funktionshinderråd har tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

Protokollet från föregående möte den 9 februari är klart.

Funktionshinderrådet framhåller att det är önskvärt att de powerpointpresentationer som redovisas vid mötena redovisas och samlas på ett ställe, gärna som bilaga till protokollet.

Beslutsunderlag som biläggs protokollet

Ärendet har inga bilagor.

Beredningsansvariga

Bianca Byring

§ 14

Avgifter i hemtjänsten

Beslut

Umeå kommuns funktionshinderråd har tagit emot informationen.

Önskvärt att det finns en sammanhållen bild av de avgifter som fastställs av såväl kommunen som regionen.

Ärendebeskrivning

Inför kommande beslut i kommunfullmäktige om budget för 2025 kommer en översyn av avgifter att göras. Underlaget om avgiftsöversynen har gått ut till ledamöterna i form av en powerpointpresentation. Ärendet har ingen föredragning från förvaltningen. Simon Blomberg tar emot synpunkter på ärendet med sista dag den 10 april. Bianca Byring skickar ut kontaktuppgifter till ledamöterna.

Funktionshinderrörelsen saknar en konsekvensanalys utifrån den totala avgiftshöjningen för den enskilde.

Beslutsunderlag som biläggs protokollet

Powerpointpresentation "Avgiftsöversyn".

Beredningsansvariga

Bianca Byring

§ 15

Redovisning/återrapport från nämnder

Beslut

Umeå kommuns funktionshinderråd har tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

Funktionshinderrådet får information av de representanter som sitter i kommunens olika nämnder.

Fritidsnämnden

Verksamheten "Fritid för alla " som tidigare hållit till på Ersboda Folkets Hus finns nu i en ny lokal på Hartviksgården.

Diskussioner fortgår runt lokalerna för boule- och skyttehall

Information från Umeå parasportförening:

- Parasporten i Umeå har i stort sett återhämtat sig efter pandemin (Parasporten hade det största tappet)

- IKSU Rullstolsinnebandy fick förtroendet att för första gången på ca 10 år arrangera ett seriesammandrag för norra serien i Umeå. Genfördes den gångna 16-17 mars. Det "normala" är de alltid måste resa söderut.

- Parasport Västerbotten i samarbete med RF/SISU genomförde med stöd och hjälp från Umeå kommun, Länsförsäkringar och ett antal lokala föreningar **Idrottsdag för anpassade skolor** (hette tidigare Special Olympic School Day. Ca 200 elever med lärare och personliga assistenter fick möjlighet att bl a testa 60m, 100m, Framerunning, längdhopp, höjdhopp, kulstötning, rullstolsslalom, trekamp, Boccia, stående innebandy, rullstolsinnebandy, kampsport, boxning, floorcurling och armcykling,
Elever från Dragonskolans Barn- och fritidsprogram hjälpte till som funktionärer.

- Umeå Parasports goalballspelare har fått förtroendet att i oktober få arrangera ett seriesammandrag Sverigeserien i Umeå och en av spelarna i umeålaget har fått möjlighet att delta i internationella matcher i en Malmöförening både i goalball och 5-a-side football.

- Umeå Skytteförenings paraskytt Markus Perkiömäki deltar i stora tävlingar ute i Europa. Tyvärr är den långsiktiga lokalfrågan för skyttarna ännu inte löst.

- Umedalens IF friidrotts Joel Reinholdsson skördar framgångar i SM och internationella tävlingar Special Olympics

- IBK Dalen Umeå Flyers framgångsrika i de cuper de deltar i.

- Hjälteföreningens filosofi med Hjälteträning med utbildade ledare från målgruppen sprids. Finns nu i Göteborg, Nordmaling och Skellefteå - fler kommuner på G.

Äldrenämnden

Översyn pågår av privata hemtjänstföretag som ett underlag inför kommande upphandling.

Man genomför även en översyn av hantering av avgifternas konstruktion

Individ- och familjenämnden

Här är personalförsörjningen ett fortlöpande stort problem.
De nya reglerna för dygnsvila har lett till ett fåtal dispenser, bland annat för assistenter.
En översyn av samrådsförfarande med bland annat funktionshinderrådet görs.

Andreas Lundgren berättar att arbetet med att införa ett LSS-råd är inne i slutskedet och rådet bör kunna tillträda till hösten.

Ett förebyggande arbete runt organiserad brottslighet i samverkan med polisen med flera fortgår.
Färdtjänstens problematik är under granskning

Kommunstyrelsen
Det finns väldigt få barn i vissa områden inom kommunen vilket försvårar planeringen i många områden, bland annat skola och barnomsorg.

Tekniska nämnden
De lokala ordningsföreskrifterna har än en gång varit uppe för behandling och granskning av länsstyrelsen och kommer att tas upp i kommunfullmäktige. Bland annat då vad avser reglerna runt elsparkcyklar och det badande som sker vid broarna i kommunen.

Stallarna på stadshusområdet skall primärt användas och inte rivas

Vad gäller felanmälningar inom kollektivtrafiken vad avser bland annat hinder för funktionshindrade att resa är det mycket viktigt att de görs då dessa utgör ett viktigt underlag för att föra diskussioner med trafikutövarna och leverantörerna av dessa tjänster.
Funktionshinderrörelsen framför att detta inte kan användas som underlag för busstrafiken då resande anpassar sig efter den gällande situationen och två rullstolsburna planerar inte att resa tillsammans på grund av platsbristen.

Personalnämnden
Kompetensförsörjningsproblematiken är ett stort område för nämnden att jobba med.
Man genomför ett projekt tillsammans med arbetsförmedlingen om att anställa 50 personer som anses stå långt från den ordinarie arbetsmarknaden.

Beslutsunderlag som biläggs protokollet
Ärendet har inga bilagor.

Beredningsansvariga
Bianca Byring

§ 16

Efterdiskussion – nämndernas redovisning/återrapport

Beslut

att man från Funktionshinderrådet önskar att detta fortsätter på samma sätt som för tillfället

Ärendebeskrivning

Tillgänglighetsstrategen informerar om att syftet med informationen från nämnderna är att den ska vara kortfattad och fokusera på frågor som är av intresse för funktionshinderrådet.

Korta och sammanfattande rapporter med en kort frågestund i efterhand

Önskvärt om förvaltningarna kunde ta fram en lista på frågor och ärenden som är på gång i de olika verksamheterna.

Beslutsunderlag som biläggs protokollet

Ärendet har inga bilagor.

Beredningsansvariga

Bianca Byring

§ 17

Program för tillgänglighet – etapp 2 – information

Beslut

Umeå kommuns funktionshinderråd har tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

Framtagande av plan för etapp 2, program förtillgänglighet som rör fysisk miljö, boende och närmiljö samt utbildning. Tidplan:

- 31 oktober till 9 januari ges möjlighet för UFR-ledamöter att skicka inspel om utvecklingsområden inom fokusområdena
- 12 - 13 februari utskick till förvaltningar/bolag
- Januari – 8 april träffar med och stöd till förvaltningar, verksamheter och bolag inför förslag om övergripande aktiviteter.
- 26 mars inbjudan till samråd/workshop
- 9 april sista dag för anmälan till samråd/workshop och för inspel från förvaltningarna
- 16 april skickas planutkast till samråd/workshopdeltagarna
- 19 april samråd/workshop för förvaltningar/verksamheter och Umeå kommuns funktionshinderråd
- 7 maj Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott beslutar om hantering. Beslutsinstans beror på innehållet
- Juni 2024 — Påverkan nämnderna verksamhetsplanering

Gemensamt arbete vid samråd/workshop kring övergripande aktiviteter den 19 april. Arbete i grupper med frågeställningar avseende medborgarfokus och framåtsyftande. Förslagen dokumenteras och sammanfattas.

Beslutsunderlag som biläggs protokollet

Ärendet har en bilaga i form av en powerpointpresentation för föredrogs.

Beredningsansvariga

Bianca Byring

§ 18

Muntlig sammanfattning från arbetsgrupper

Beslut

Umeå kommuns funktionshinderråd har tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

Carlslundsskolan samrådsmöten i september, oktober, november och februari.
Anteckningar diarieförs
Presentationer och inspel om byggprojektet och inredning, korttidstillsyn, pedagogik och organisation samt trafiklösningen.
Fler möten efter behov, i första hand digitalt

Färdtjänstupphandling samrådsmöte 4 december
Anteckningar diarieförs

Beslutsunderlag som biläggs protokollet

Ärendet har inga bilagor.

Beredningsansvariga

Bianca Byring

§ 19

Aktuellt från hjälpmedelsgruppen

Beslut

Umeå kommuns funktionshinderråd har tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

Björn Hammar som tog på sig att sammankalla, slutar.

Föreslag finns nu om ett möte på hjälpmedelstemat till hösten

Bianca Byring kallar till ett samrådsmöte om hjälpmedel med enhetschef hemsjukvård äldre, medicinskt ansvarig för rehabilitering och enhetschef med samordnande ansvar för hjälpmedel. Samt regional hjälpmedelskoordinator(?)

Eventuellt ett möte redan under våren. Bianca kollar om det går.

Beslutsunderlag som biläggs protokollet

Ärendet har inga bilagor.

Beredningsansvariga

Bianca Byring

§ 20

Aktivering av arbetsgruppen Samverkansgrupp riktlinjer och föreskrifter efter sommaren

Beslut

Umeå kommuns funktionshinderråd har tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

- Förslag till föreskrifter om Umeå kommuns funktionshinderråd tas fram efter utbildningsdagen
- Kommunstyrelsen beslutar om föreskrifterna
- Riktlinjer finns om aktivitetsplanering, sammansättning, minnesanteckningar med mera.
- Riktlinjer finns om syften med råd: kunskap, utbyte, initiera samarbeten mellan aktörer, tydliggöra roller med mera
- Föreskrifter bör innehålla: syfte, sammansättning, organisation, arbetsformer, hur minnesanteckningar hanteras, ekonomi/arvoden och val av ledamöter/ersättare.
- Arbetsgruppen sen tidigare: Abbas, Jenny, Lena, Tim, Tomas, Ulrik, Kenneth och Elisabeth.
- Vilka deltar i arbetsgruppen 2024 (och framledes)
- Återkoppling till rådsmötena?

Riktlinjerna från kommunfullmäktige skickas ut till funktionshinderrådet

Beslutsunderlag som biläggs protokollet

Ärendet har inga bilagor.

Beredningsansvariga

Bianca Byring

§ 21

Verksamhetsberättelse för 2023 – information

Beslut

Umeå kommuns funktionshinderråd har tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

När alla protokollen är inne så återkommer Bianca Byring med ärendet

Funktionshinderrörelsen undrar vad som händer med protokollen före 2023 som är undertecknade men inte är offentliga.

Beslutsunderlag som biläggs protokollet

Ärendet har inga bilagor.

Beredningsansvariga

Bianca Byring

§ 22

Aktuellt från Funktionsrätt Umeå, SRF och RTP

Beslut

Umeå kommuns funktionshinderråd har tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

Från Funktionsrätt Umeå: Fyra nya föreningar har nu kommit till organisationen

Christin Broman lyfter behovet av stöd från kommunen då föreningarnas ekonomi blir allt sämre och vi hör hur fler och fler föreningar har svårt att fylla alla poster i dess styrelse.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

§ 52

Diarienr: IFN-2024/00008

Taxor och avgifter individ- och familjenämnden 2025

Beslut

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar att beslutsunderlaget ska kompletteras inför nämndens sammanträde.

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar att ärendet går utan eget yttrande till individ- och familjenämnden.

Ärendebeskrivning

Kommunen har rätt att ta ut avgifter för hemtjänst, dagverksamhet samt hemsjukvård. Avgifterna fastställs med stöd av socialtjänstlagen (SoL), hälso-och sjukvårdslagen (HSL) samt kommunallagen (självkostnads-principen och likställighetsprincipen).

Den enskildes avgifter får för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i hälso- och sjukvårdslagen, per månad uppgå till högkostnadsskydd/maxtaxa som utgörs till högst en tolftedel av 0,5392 aktuellt prisbasbelopp.

Avgift för kost/måltider ingår inte i högkostnadsskyddet.

Under 2023 har en översyn av avgifter genomförts, där lagstiftning, jämförelser med andra kommuner och påverkan på aktuella nämnder och verksamheter samt Umeå kommuns invånare, har varit i fokus.

Avgiftsförslaget kring hemtjänsten har delgetts funktionshinderrådet under mars månad där rådet kunnat ge synpunkter

Avgiften för familjerådgivningen har länge legat på 200 kronor och matchat regionens egenavgift. Då regionen höjt egenavgiften för sjukvård

föreslås familjerådgivningens avgift höjas med samma mängd och framöver justeras enligt regionens egenavgift.

Verksamheten informerar om att vissa avgifter gällande §9.8 SoL som ej tagits ut enligt gällande beslut kommer börja tas ut.
Verksamheten kommer även att börja begära in barnbidrag vid placerade individer enligt gällande lagstiftning.

Arbetsutskottets beslutsordning

Yrkande

Hanna Lundin Jernberg (L) yrkar att beslutsunderlaget kompletteras med en konsekvensanalys.

Andreas Sellstedt (V) yrkar bifall till Lundin Jernbergs (L) yrkande.

Gisela Lindmark Eriksson (S) yrkar att ärendet går utan eget yttrande till individ- och familjenämnden.

Andreas Lundgren (S) yrkar bifall till Lindmark Erikssons (S) yrkande och Lundin Jernbergs (L) yrkande.

Igor Hell (M) yrkar bifall till Lindmark Erikssons (S) yrkande.

Beslutsgång

Ordförande frågar om yrkandena är rätt uppfattade och finner så.

Ordförande frågar om arbetsutskottet kan enas om att bifalla yrkandena om att komplettera beslutsunderlaget inför nämndens sammanträde och finner så.

Ordförande frågar om arbetsutskottet kan enas om att bifalla yrkandet om att låta ärendet gå utan eget yttrande till individ- och familjenämnden och finner så.

Beslutsunderlag

Beslutsunderlag avgifter hemtjänst, dagverksamhet samt hemsjukvård.
Protokoll funktionshinderrådet 2024-03-22

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

Beredningsansvariga

Ekonomichef för Stöd- och omsorgsförvaltningen Simon Blomberg

Ekonomichef för Äldreomsorgsförvaltningen Carina Nylander

Beslutet ska skickas till

Ekonomichef för Stöd- och omsorgsförvaltningen Simon Blomberg

Umeå kommun
Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Protokollsutdrag
2024-05-08

§ 52

Diarienr: IFN-2024/00008

Taxor och avgifter individ- och familjenämnden 2025

Beslut

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar att beslutsunderlaget ska kompletteras inför nämndens sammanträde.

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar att ärendet går utan eget yttrande till individ- och familjenämnden.

Ärendebeskrivning

Kommunen har rätt att ta ut avgifter för hemtjänst, dagverksamhet samt hemsjukvård. Avgifterna fastställs med stöd av socialtjänstlagen (SoL), hälso-och sjukvårdslagen (HSL) samt kommunallagen (självkostnads-principen och likställighetsprincipen).

Den enskildes avgifter får för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i hälso- och sjukvårdslagen, per månad uppgå till högkostnadsskydd/maxtaxa som utgörs till högst en tolftedel av 0,5392 aktuellt prisbasbelopp.

Avgift för kost/måltider ingår inte i högkostnadsskyddet.

Under 2023 har en översyn av avgifter genomförts, där lagstiftning, jämförelser med andra kommuner och påverkan på aktuella nämnder och verksamheter samt Umeå kommuns invånare, har varit i fokus.

Avgiftsförslaget kring hemtjänsten har delgetts funktionshinderrådet under mars månad där rådet kunnat ge synpunkter

Avgiften för familjerådgivningen har länge legat på 200 kronor och matchat regionens egenavgift. Då regionen höjt egenavgiften för sjukvård

föreslås familjerådgivningens avgift höjas med samma mängd och framöver justeras enligt regionens egenavgift.

Verksamheten informerar om att vissa avgifter gällande §9.8 SoL som ej tagits ut enligt gällande beslut kommer börja tas ut.
Verksamheten kommer även att börja begära in barnbidrag vid placerade individer enligt gällande lagstiftning.

Arbetsutskottets beslutsordning

Yrkande

Hanna Lundin Jernberg (L) yrkar att beslutsunderlaget kompletteras med en konsekvensanalys.

Andreas Sellstedt (V) yrkar bifall till Lundin Jernbergs (L) yrkande.

Gisela Lindmark Eriksson (S) yrkar att ärendet går utan eget yttrande till individ- och familjenämnden.

Andreas Lundgren (S) yrkar bifall till Lindmark Erikssons (S) yrkande och Lundin Jernbergs (L) yrkande.

Igor Hell (M) yrkar bifall till Lindmark Erikssons (S) yrkande.

Beslutsgång

Ordförande frågar om yrkandena är rätt uppfattade och finner så.

Ordförande frågar om arbetsutskottet kan enas om att bifalla yrkandena om att komplettera beslutsunderlaget inför nämndens sammanträde och finner så.

Ordförande frågar om arbetsutskottet kan enas om att bifalla yrkandet om att låta ärendet gå utan eget yttrande till individ- och familjenämnden och finner så.

Beslutsunderlag

Beslutsunderlag avgifter hemtjänst, dagverksamhet samt hemsjukvård.
Protokoll funktionshinderrådet 2024-03-22

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

Beredningsansvariga

Ekonomichef för Stöd- och omsorgsförvaltningen Simon Blomberg
Ekonomichef för Äldreomsorgsförvaltningen Carina Nylander

Beslutet ska skickas till

Ekonomichef för Stöd- och omsorgsförvaltningen Simon Blomberg

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-04-22
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2024/00047

Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet och lika rättigheter och möjligheter 2023

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner socialdirektörens redovisning av årsbokslutet för systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter 2023 samt framtagna förslag till prioriterade områden.

Ärendebeskrivning

Rapporten undersöker och utvärderar arbetsmiljöarbetet och främjandet av lika rättigheter och möjligheter under det gångna året. Syftet är att analysera framstegen som gjorts och identifiera eventuella brister eller områden som behöver förbättras.
Underlag i rapporten är resultat från medarbetarenkäten, arbetsmiljöstatistik, sjukfrånvaro, svarsresultat från enkät om Årlig uppföljning av SAM och lika rättigheter och möjligheter samt underlag och dialoger i fackliga samverkansforum.
Rapporten beskriver rekommendationer för kommande åtgärder och prioriteringar för att förbättra arbetsmiljön och främja lika rättigheter och möjligheter inom förvaltningen under det kommande året.

Beslutsunderlag

Rapport Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet och Lika rättigheter och möjligheter.

Beredningsansvariga

Jennie Wiklund, HR-strateg
Mona Kårebrand-Åberg, t.f. HR-chef

Beslutet ska skickas till
Mona Kårebrand-Åberg, t.f. HR-chef

Mona Kårebrand-Åberg
T.f HR-chef

Jennie Wiklund
HR-strateg



Årlig uppföljning 2023

Systematiskt arbetsmiljöarbete och Aktiva åtgärder

Individ- och familjenämnden

UMEÅ KOMMUN

Årlig uppföljning 2023

Sammanfattning av årlig uppföljning 2023

Rapporten undersöker och utvärderar arbetsmiljöarbetet och främjandet av lika rättigheter och möjligheter under det gångna året. Syftet är att analysera framstegen som gjorts och identifiera eventuella brister eller områden som behöver förbättras.

Underlag i rapporten är resultat från medarbetarenkäten, arbetsmiljöstatistik, sjukfrånvaro, svarsresultat från enkät om Årlig uppföljning av SAM och lika rättigheter och möjligheter samt underlag och dialoger i fackliga samverkansforum.

Rapporten också rekommendationer för kommande åtgärder och prioriteringar för att förbättra arbetsmiljön och främja lika rättigheter och möjligheter inom förvaltningen under det kommande året.

Årlig uppföljning 2023

Innehållsförteckning

Sammanfattning av årlig uppföljning 2023 2
Innehållsförteckning 3
Inledning 4
Årlig uppföljning 4
Året som varit 4
Goda exempel 7
Samverkan 8
Åtgärder framåt 8
Prioriteringar arbetsmiljö 9
Prioriteringar aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter 10
Handlingsplan för systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder 10
Bilagor 11

Årlig uppföljning 2023

Inledning

Umeå kommun strävar efter att vara en organisation som kännetecknas av den mångfald som finns i samhället. Arbetsplatser och arbeten ska vara öppna och tillgängliga för alla. Alla former av diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier, repressalier och kränkande särbehandling tar Umeå kommun bestämt avstånd från. Enligt diskrimineringslagens krav har arbetsgivaren ett ansvar för att arbeta förebyggande och främjande i syfte att motverka diskriminering, samt verka för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet, könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Detta arbete kallas aktiva åtgärder.

Viktigt är också att medarbetare och chefer erbjuds en god arbetsmiljö där ingen kommer till skada eller får ohälsa på sin arbetsplats. Årligen följs det systematiska arbetsmiljöarbetet inom varje nämnds område för att säkerställa att:

- arbetsmiljöarbetet fungerar
- arbetsmiljöarbetet hålls levande genom att det blir en naturlig del av verksamheten på alla nivåer inom förvaltningen
- åtgärderna får effekt och att de leder till en bättre arbetsmiljö för alla medarbetare. Fokus ska vara att inga skillnader får förekomma mellan kvinnor och män
- nämnderna får en sammanställning av den årliga uppföljningen som ett underlag för att fullfölja sitt arbetsmiljöansvar (ge förutsättningar för förvaltningens arbetsmiljöarbete)

Årlig uppföljning

Både det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetet med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter ska årligen följas upp. Stöd och omsorg har genomfört den årliga uppföljningen enligt rutinen ” Gemensamt processflöde för organisatorisk och social arbetsmiljö, årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljön och aktiva åtgärder”. Nämndens inrapporterade resultat för den årliga uppföljningen kan läsas i bilaga 1.

Rapporten visar på en mycket god svarsfrekvens, 94,2%. Chef ska besvara enkäten tillsammans med skyddsombud och om det saknas, ska representant för arbetsgruppen utses. Biträdande verksamhetschefer får aggregerat resultat och planerar för prioriterade aktiviteter inom sina områden. Förvaltningen får aggregerat resultat för samtliga verksamhetsområden och gemensamma prioriterade områden tas fram.

Året som varit

Arbetsmiljö

- Under året har mycket tid ägnats åt förberedelse av de skärpta regler för dygnsvila som började från 1 oktober 2023. Reglerna avseende dygnsvila skärps, såväl vid planerad arbetstidsförläggning

som vid oförutsedd händelse. Det tydliggörs också att en arbetstagare som har fått sin dygnsvila inskränkt har rätt till kompenserande vila och i vilken omfattning. Arbetstagarens rätt till minst 11 timmars sammanhängande ledighet under varje 24-timmarsperiod ska tillgodoses, detta för att värna medarbetarnas arbetsmiljö samt att tolkningen kring veckovila förändras. Det nya regelverket innebär också att övertid ska kompenseras även i ledig tid, så att den sammanhängande ledigheten kan tillgodoses. Sammantaget påverkar detta möjligheten till flexibla scheman samt möjligheten att bemanna verksamheterna. Samtliga verksamheter, förutom de som har jour enligt Allmänna bestämmelser bilaga J har implementerat reglerna from 1 oktober.

- Under året presenterade KPMG sin rapport Temagranskning Attraktiv arbetsgivare, utifrån ett uppdrag de fick av de förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun. Syftet med temagranskningen var att, ur olika perspektiv, granska och bedöma hur Individ- och familjenämnden arbetar för att vara en attraktiv arbetsgivare. Den sammanfattande bedömningen från revisorerna är att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna säkerställt en tillräcklig intern styrning och kontroll med fokus på den organisatoriska och sociala arbetsmiljön samt styrning och uppföljning av chefs- och ledarskapet i organisationen.
- Granskningen visade även att det finns flera förbättringsområden som nämnden i högre utsträckning behöver uppmärksamma och arbeta vidare med för att nå kommunens personalpolitiska mål: chefers förutsättningar, arbetsbelastning samt sjukfrånvaro och personalomsättning.
- Inom området säkerhet pågår ett kommunövergripande arbete för att få in säkerhetsfrågorna i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det har bland annat resulterat i en förändrad struktur på kommunens intranät med bl a uppdatering av befintliga rutiner samt framtagande av nya rutiner och vägledningar. Områden där behov har identifierats är t ex att stärka säkerheten inom nämndens lokaler och kompetenshöjning hos medarbetare. Även behov av att hitta ett systematiskt sätt att utforma övningsverksamhet har identifierats. Upphandling av digital utbildning i att förebygga hot och våld har påbörjats i slutet av året. Denna ska riktas mot samtliga medarbetare i nämndens område, inklusive som introduktion i samband med nyanställning.
- För att stärka arbetsmiljöarbetet så har utbildningsbehov inom arbetsmiljöområdet inventerats och planering för dessa utbildningar har upprättats för målgrupperna chefer, skyddsombud samt medarbetare.
- Sjukfrånvaron är fortsatt hög i nämndens verksamheter, främst inom funktionshinderomsorg. Under året har inventering av långtidssjuka över 365 dagar gjorts, vilket visat på att flera medarbetare i denna målgrupp har omfattande hälsoproblematik och långvariga vårdkontakter som gör att rehabiliteringsprocessen blir utdragen. Inventeringen har också visat på brister i arbetsgivarens uppföljning i enskilda rehabiliteringsärenden, vilket har lett till ett förbättringsarbete vad gäller månadsuppföljningar utifrån den sk EKA-modellen.

- En pilot har påbörjats inom området personlig assistans, där chef får ett utökat stöd att undersöka arbetsmiljön. Syftet är att på ett tidigt skede åtgärda brister i arbetsmiljön, så att medarbetare inte får ohälsa eller blir sjuka av arbetsmiljön. Metodstöd för undersökning tillhandahålls av Sveriges regioner och kommuner och är framtaget tillsammans med forskare i ämnet. Analys av underlaget sker utifrån friskfaktorer.
- Att utgå från friskfaktorer är en viktig framgångsfaktor för att skapa hälsosamma organisationer. Utifrån kompetensförsörjningsplanen har varje verksamhetsområde identifierat behov av relationsskapade arbete på arbetsplatserna, vilket skulle stärka flera friskfaktorer, t ex kommunikation, delaktighet och ledarskap. Under hösten har fem medarbetare från HR tillsammans med fem enhetschefer från särskilt boende LSS utbildats i en grupputvecklingsmodell för att stötta verksamheterna i detta arbete. Särskild satsning görs inom särskilt boende LSS, så ramverk för detta arbete sattes under 2023.

Lika rättigheter och möjligheter

Nämndens verksamheter har sedan ett antal år arbetssätt som ska stärka lika rättigheter och möjligheter, som exempel kan ges:

• Lönesättning vid nyanställning sker i dialog med HR samt i samband med löneöversyn arbetar chefer gemensamt, så att lönesättning ska vara objektiv utifrån ålder, kön och antal år i yrket.

• Stöd och omsorgs bemanningscentrum stöttar chefer i att ha sakliga kravspecifikationer och verkar för att personer oavsett exempelvis kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ges möjlighet att söka lediga anställningar.

• Vid planering av kompetensutveckling så erbjuds fortbildning utifrån verksamhetens behov och medarbetares bakgrund.

• Flera verksamheter har under ett antal år arbetar för att tillmötesgå önskan om arbetstider för att kunna förena föräldraskap och förvärvsarbete.

Nytt för 2023 är att medarbetarenkätens resultat har på förvaltningsnivå redovisats utifrån målgrupperna kön, ålder och hemmavarande barn eller ej.

Enkätsvaren visar i stora drag att yngre medarbetare har något sämre resultat än äldre. Inom området kompetensutveckling har dock äldre medarbetare lägre värde än yngre medarbetare.

Vid jämförelse på kön visar resultatet i medarbetarenkäten att kvinnor har högre indexvärde i samtliga områden, förutom vad gäller återhämtning, än män samt medarbetare som varken identifierar sig

som man eller kvinna. Medarbetare som varken identifierar sig som man eller kvinna har lägre värde i flera områden i jämförelse med män och kvinnor, förutom arbetsorganisation, arbetsbelastning och krav samt säkerhet och trygghet. Män har, i jämförelse med de två övriga grupperna, högst värde vad gäller Återhämtning och lägst värde vad gäller Säkerhet.

Medarbetarenkätens resultat visar också att medarbetare med hemmavarande barn har något högre värde i de flesta områdena än medarbetare utan hemmavarande barn.

I enkäten Årlig uppföljning har knappt 22% av cheferna svarat att de har identifierat behov (6,2%) eller delvisa behov (15,5%) av att vidta åtgärder för att stärka arbetet med lika rättigheter och möjligheter. Drygt 78% av cheferna har svarat att de inte har identifierat behov av åtgärder kopplat till området.

Åtgärder rör främst ökad kunskap för att förbättra arbetet med lika rättigheter och möjligheter (42,9%). Identifierade behov är främst kopplade till diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet samt funktionsnedsättning (38,1%). Även behov av åtgärder kopplat till diskrimeringsgrunden kön (33%) och ålder (28,1%) är något vanligare.

Förvaltningens sjukfrånvarostatistik, som redovisas utifrån ålder och kön, visar att kvinnor har högre sjukfrånvaro än män och äldre medarbetare har högre sjukfrånvaro än yngre.

Goda exempel

I uppföljningsarbetet har ett antal goda exempel lyfts från verksamheterna och några exempel redovisar i rapporten:

- Individ- och familjeomsorgen har fokuserat på att tydliggöra uppdraget, vilket har fått effekt genom att resultatet i medarbetarenkäten har ökat i index, inom bland annat arbetsorganisation.
- Överanställningar inom myndighetsutövningen, i syfte att hantera hög arbetsbelastning, ökar trygghet hos medarbetare och skapar förtroende för arbetsgivaren.
- Poolverksamheter i dygnet runt verksamheter inom funktionshinderomsorgen (båda särskilda boenden och personlig assistans) ger god effekt, t ex i verksamheter med hög korttidsfrånvaro och ger bättre arbetsmiljö med mindre övertid för ordinarie personal. I utvärdering har bland annat framkommit att det är ”världens roligaste jobb” och att det ger trygghet för både brukare och medarbetare.
- Samarbete mellan enheter, till exempel har medarbetare och chefer samarbetet i frågor som rör kvalitet och arbetsmiljö. Inom särskilda boenden LSS har ett antal enheter haft gemensamma arbetsmiljödagar.

Årlig uppföljning 2023

- Systematiskt arbete med årsplaneringar inom ordinärt boende och sysselsättning ger tydlig struktur. Medarbetare känner till policys och rutiner, vilket ger trygga och harmoniska grupper.
- Ökad förmåga att göra risk- och konsekvensanalyser och att det finns en förståelse för det grundläggande syftet, dvs att jobba förebyggande.
- Inom personlig assistans har lärarledd introduktion påbörjats för medarbetare som har svårigheter att tillgodogöra sig digitala utbildningar, vilket kommer att fortsätta under 2024. Förhoppning finns att detta ger stor effekt.
- Flera verksamheter har genomgått kommunens digitala utbildning ”En arbetsplats för alla” i syfte att öka kompetensen och belysa frågor som är kopplade till främjandet av lika rättigheter och möjligheter.

Samverkan

Arbetet med Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet i nämndsområdet har följt den ordinarie organisationen för samverkan och tillika skyddskommitté, där fackliga parter och huvudskyddsombud har fått lämna synpunkter på förvaltningens arbete. Handlingsplanen är samverkad i förvaltningens samverkansgrupp.

Åtgärder framåt

Arbetsmiljö

- Både arbetsbelastning och återhämtning beskrivs som två områden som är utmaningar, som också kan ha koppling till varandra. Chefer har något sämre värde i medarbetarenkätens resultat än resterande förvaltning och är en utmaning i ett större sammanhang, då chefers arbetsmiljö påverkar medarbetares arbetsmiljö. I förlängningen påverkar det också kvaliteten i arbetet med brukare.
- Säkerhetsfrågorna är fortfarande en utmaning och medarbetare har ofta komplexa situationer att hantera. Det finns därför behov av att arbeta på andra sätt, till exempel kring bemötande för att motverka hot- eller våldssituationer.
- Kompetensförsörjningsutmaning, vilket leder svårigheter att rekrytera till flera olika befattningar. Många olika aktiviteter görs för att attrahera, rekrytera, utveckla och behålla, vilket är långsiktiga arbeten. Många chefers arbetstid ägnas också åt att bemanna verksamheterna.
- Fortsatt hög sjukfrånvaro, främst inom funktionshinderomsorgen, är en fortsatt utmaning där psykisk ohälsa står för en hög andel av frånvaroorsaken.

Årlig uppföljning 2023

- Nya arbetstidsreglerna är en fortsatt utmaning. Det pågår intensivt arbete för att skapa scheman som fungerar både i verksamhet och utifrån arbetstidslagstiftning. Det saknas också funktioner i befintliga digitala systemen för att kunna möta nya behov som uppstått i och med det förändrade regelverket.
- Fortsatta utmaningar kopplat till lokaler, t ex att åtgärda brister som identifierats.

Lika rättigheter och möjligheter

- Vissa enheter har identifierat behov av att arbeta vidare med diskrimineringsgrunderna, i vissa fall för att lära sig mer och i andra fall utifrån att det har framkommit risker för diskriminering. Flera verksamheter består av relativt homogena arbetsgrupper vilket utmanar verksamheterna att lyfta blicken för att identifiera områden att arbeta vidare med. Andra verksamheter har utmaningar att ha mångkulturella arbetsplatser och språkliga barriärer att hitta lösningar på.
- Fortsätta ha arbetsplatser där våra medarbetare är trygga med att uttrycka sina åsikter på arbetsplatsen.
- Behov av förbättringsområden har identifierats i lokaler, för att säkerställa tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Detta kan kopplas till behov utifrån andra arbetsmiljöaspekter där det finns behov av att säkerställa att förvaltningen har effektiva processer och rutiner som rör felanmälningar, lokalanpassningar och lokalbehov.
- Anpassa utbildning och kompetensutveckling så att det hamnar på en så bra nivå att det fungerar för flertalet medarbetare utifrån förkunskaper.
- Kvinnors höga sjukfrånvaro är en komplex utmaning som många andra kommuner också brottas med och som har flera orsakssamband, t ex jämställdhet i samhället.

Prioriteringar arbetsmiljö

Flera utmaningar har identifierats, vilket har mynnat ut i fem prioriterade områden:

- Stärka det löpande arbetsmiljöarbetet samt hitta former för att ytterligare uppmärksamma och involvera skyddsombuden i det.
- Planering för arbetsmiljöutbildningar upprättats för 2024, utifrån inventering av utbildningsbehov. Primärt är målgruppen chefer och ämnena rör rehabiliteringsarbete, förebygga och hantera brister i anställning, att leda grupper i sin utveckling och att sätta OSA-mål. Chefer och skyddsombud erbjuds också workshops i arbetsplatsnära samverkan. Utbildning i arbetsgång vid brister i lokaler samt riskbedömningar vid hot och våld har identifierats att både chefer och skyddsombud behöver utbildas i, vilket planeras för under 2024.

- Utveckla arbetet med säkerhetsfrågor vid hot och våldssituationer samt missnöjda medborgare. Detta är ett fortlöpande arbete, där aktiviteter pågår på kommunövergripande nivå. Både chefer och medarbetare behöver en grundläggande kompetens i att möta hot eller våld samt att vissa behöver särskilt riktat stöd från kommunens säkerhetsavdelning. Stöd och omsorg har därför tillsammans med utbildningsförvaltningen upphandlat en web-utbildning för medarbetare i att förebygga hot och våld samt otillåten påverkan.
- Säkerställa att enhetschefer har rimlig arbetsbelastning och tillräckligt med tid för att kunna utöva ett närvarande ledarskap. Att chefer har rimlig arbetsbelastning är angeläget, då en hög arbetsbelastning för chef kan påverka medarbetares arbetsmiljö, relationer på arbetsplatsen, risk för konflikter med mer. Detta påverkar i förlängningen även kvaliteten i arbetet med brukare. Medarbetarenkätens resultat visar på att chefer har lägre index i indexboxarna Arbetsbelastning och krav, handlingsutrymme och kontroll samt Återhämtning än övriga förvaltningen.
- Säkerställa att den egna förvaltningen har effektiva processer och rutiner som rör felanmälningar, lokalanpassningar och lokalbehov. Aktiviteter inom detta område har pågått under 2023, då en lokalstrateg anställdes för uppdraget. Flödet för lokalanpassningar och lokalbehov av justerats och fastställts. Chefer har fått information kring detta samt informationen på intranätet har förtydligats. Det är kvar arbete kring process och budget som rör individuella anpassningar i brukares lägenheter, som är ett prioriterat område för 2024.
- Ge tidigt stöd till arbetsplatser som har risk för ohälsa. En utmaning i verksamheterna är hög arbetsbelastning och bristande återhämtning. Att identifiera och stödja arbetsplatser som är i risk för att utveckla ohälsa på grund av arbetssituationen har visat sig vara ett framgångsrikt arbetssätt i kommuner och regioner, både för att stärka arbetsmiljön och för att behålla medarbetare. Detta är ett arbetssätt som Sveriges kommuner och regioner rekommenderar utifrån ett kompetensförsörjningsperspektiv.

Prioriteringar aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter

- Öka kunskapen, fördjupa och vidareutveckla arbetet med lika rättigheter och möjligheter. Under året har arbetsplatser, som har identifierat behov, tagit del av kommunens utbildning ”En arbetsplats för alla”. Förvaltningen höjer nu ambitionsnivån genom att rikta utbildningsinsatsen till alla medarbetare. Att synliggöra vissa grupper i statistikarbetet fortsätter under 2024, t ex sjukfrånvaro redovisas på kön och ålder och per verksamhetsområde.

Handlingsplan för systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder

Utifrån prioriteringar för det systematiska arbetsmiljöarbetet och aktiva åtgärder för lika rättigheter, samt utifrån Individ- och familjenämndens risker och hinder inom arbetsmiljö och lika rättigheter och möjligheter som har framkommit inom Stöd och omsorg har en handlingsplan upprättats. Se bilaga 2.

Bilagor

Bilaga 1: Svarsresultat Årlig uppföljning av SAM och lika rättigheter och möjligheter IFN 2023

Bilaga 2: Handlingsplan systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder IFN 2024

Årlig uppföljning 2023

Rapport Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet och lika rättigheter och möjligheter

2024-04-18

Kontaktuppgifter:

Mona Kårebrand-Åberg, mona.karebrandaberg@umea.se

Jennie Wiklund, jennie.wiklund@umea.se

Mer information:

Foto: Maskot bildbyrå AB, Johnér

www.umea.se

Årlig uppföljning 2023

Stöd och omsorgsförvaltningen
Besöksadress: Nygatan 31A
Postadress: 901 84 Umeå
090-16 10 00
umea.kommun@umea.se
www.umea.se/kommun

Årlig uppföljning av SAM och lika rättigheter och möjligheter

Resultat för:
Individ- och familjenämnd

Antal svar: 97
Svarsfrekvens: 94,2%

Information

Den årliga uppföljningen genomförs för att undersöka hur du och dina medarbetare jobbar med arbetsmiljön och lika rättigheter och möjligheter utifrån de krav som ställs i arbetsmiljö- och diskrimineringslagen. Men även för att undersöka vilka förutsättningar som behövs för att du som chef ska kunna driva ett främjande och förebyggande arbete för friska och inkluderande arbetsplatser.

Resultatet är ett viktigt underlag för förvaltningens och nämndens arbete med att ta fram en övergripande handlingsplan med konkreta åtgärder för kommande år kopplat till arbetsmiljö och lika rättigheter och möjligheter.

Den Årliga uppföljningen är indelad i 8 ämnesområden:

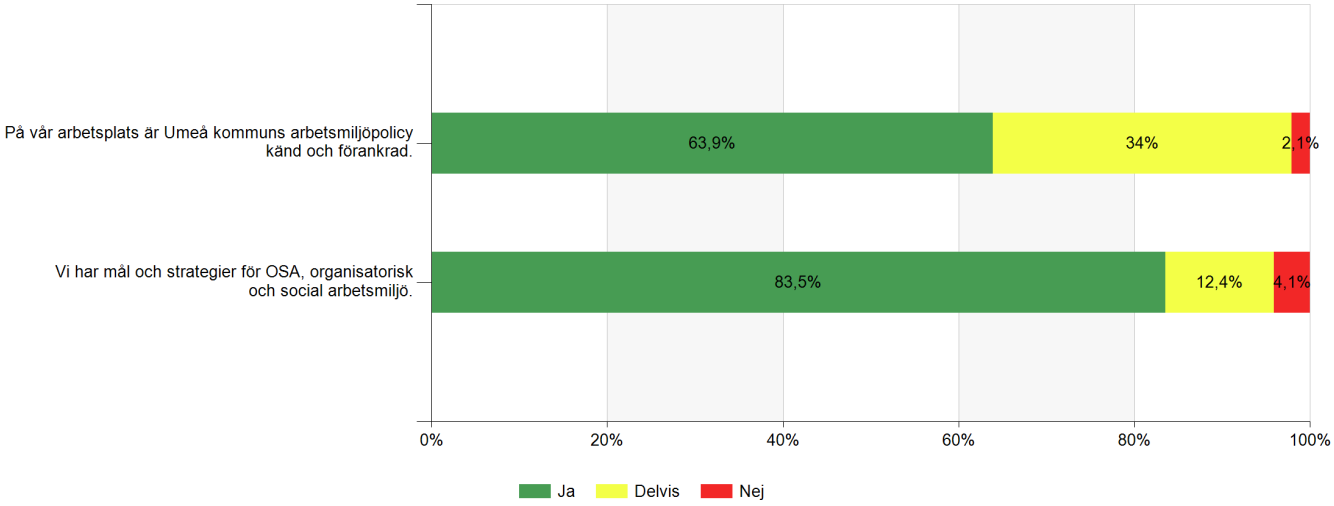
- Policy och mål
- Fördelning av arbetsmiljöuppgifter
- Kultur och samverkan
- Lagefterlevnad
- Riskbedömningar och handlingsplaner
- Arbetsanpassning och stöd
- Åtgärder SAM
- Lika rättigheter och möjligheter

Resultat

I denna rapport presenteras resultatet i diagram för respektive påstående. Kommentarer och förslag på åtgärder samt övriga fritextfrågor presenteras i en separat fritextrapport. Observera att området *Åtgärder SAM* innehåller enbart fritextfrågor och presenteras i fritextrapporten.

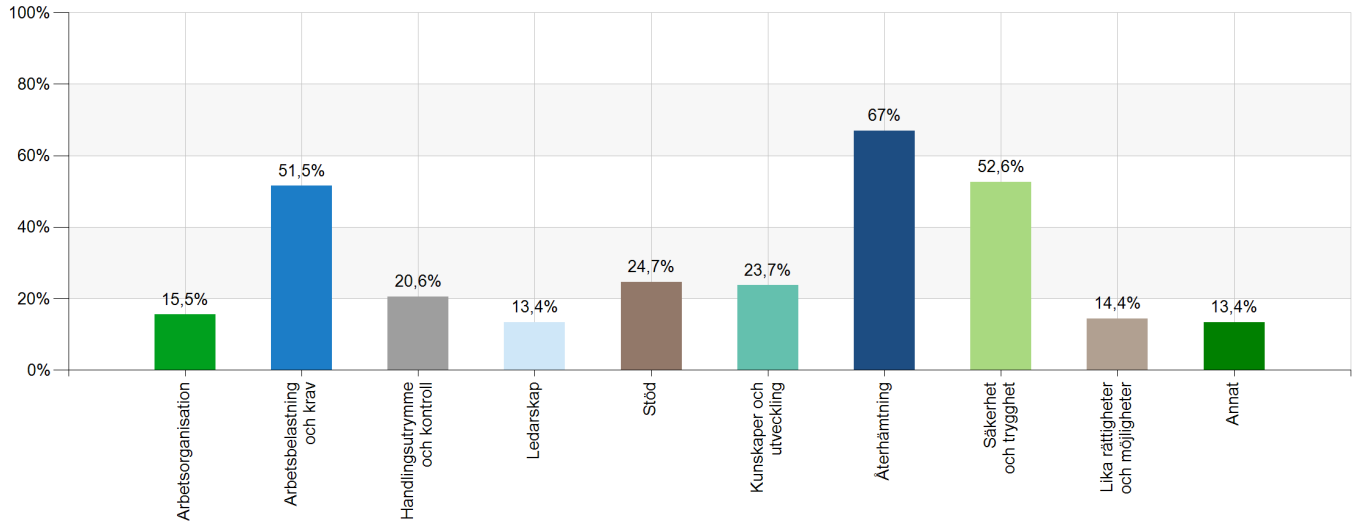
UMEÅ KOMMUN

Policy och mål

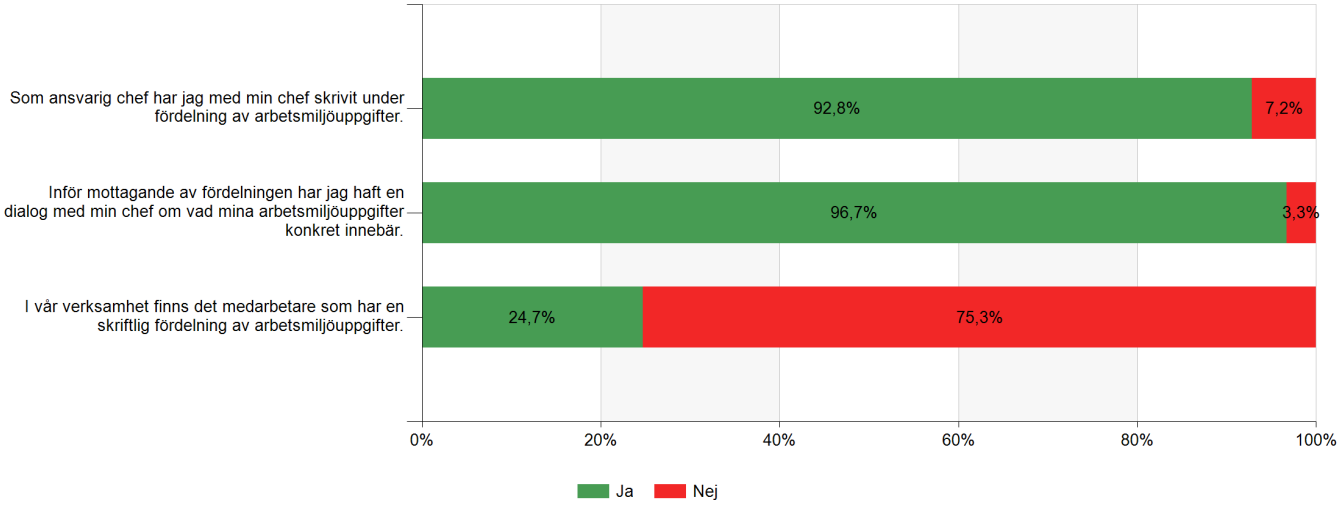


Policy och mål

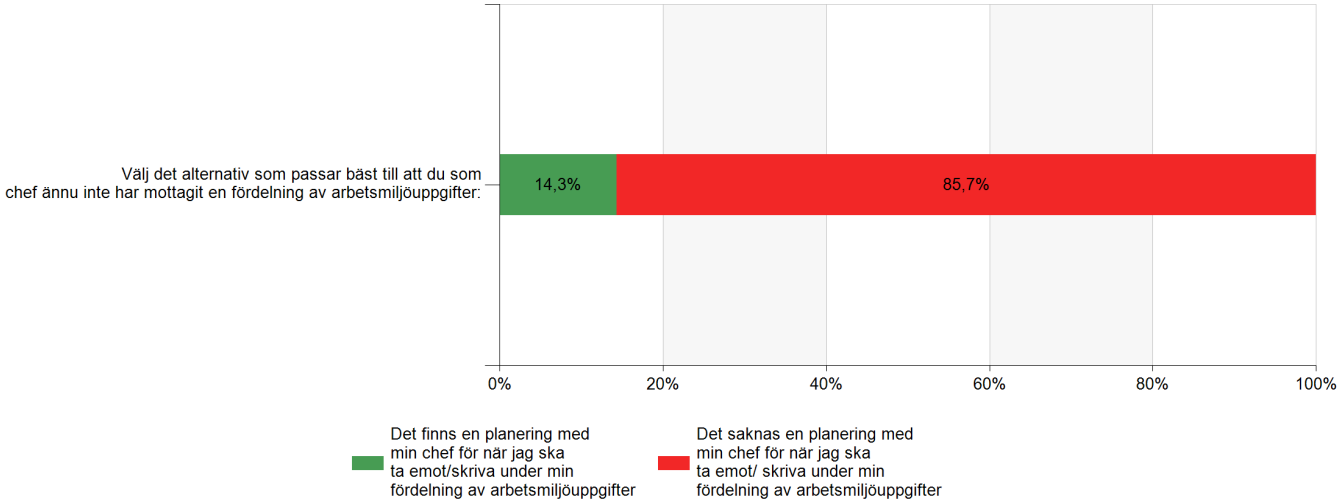
Vårat OSA-mål handlar om:



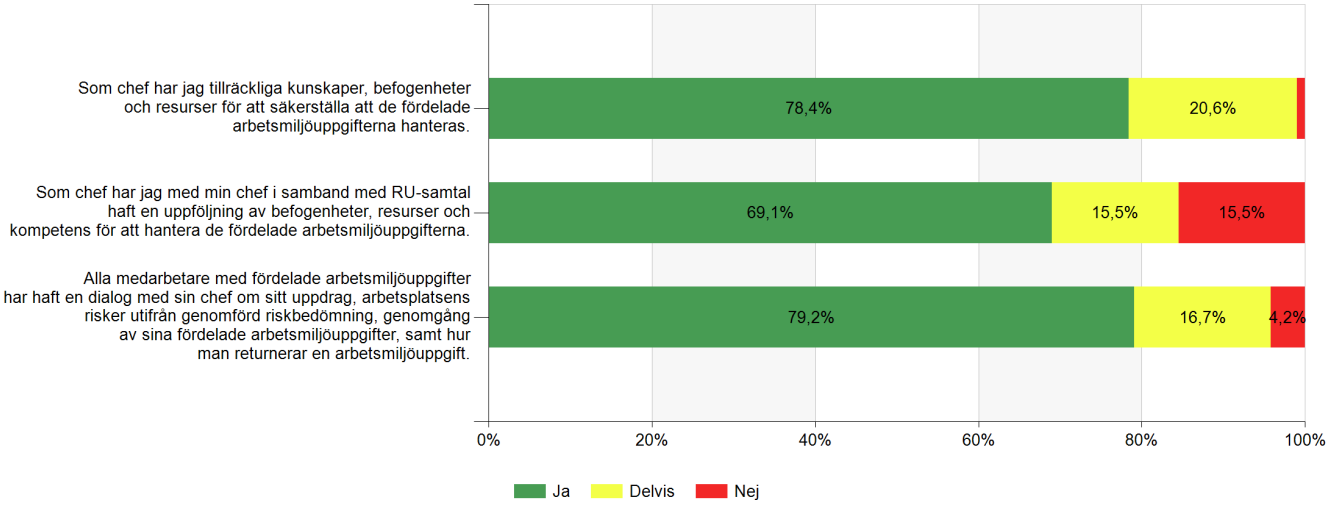
Fördelning av arbetsmiljöuppgifter



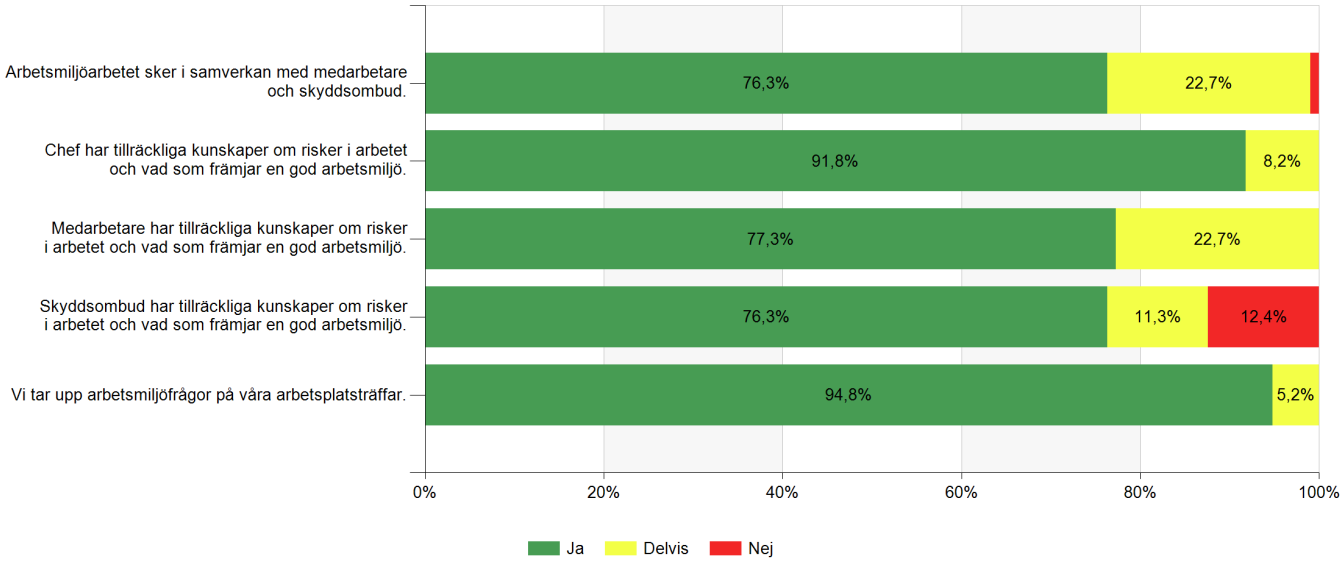
Fördelning av arbetsmiljöuppgifter



Fördelning av arbetsmiljöuppgifter

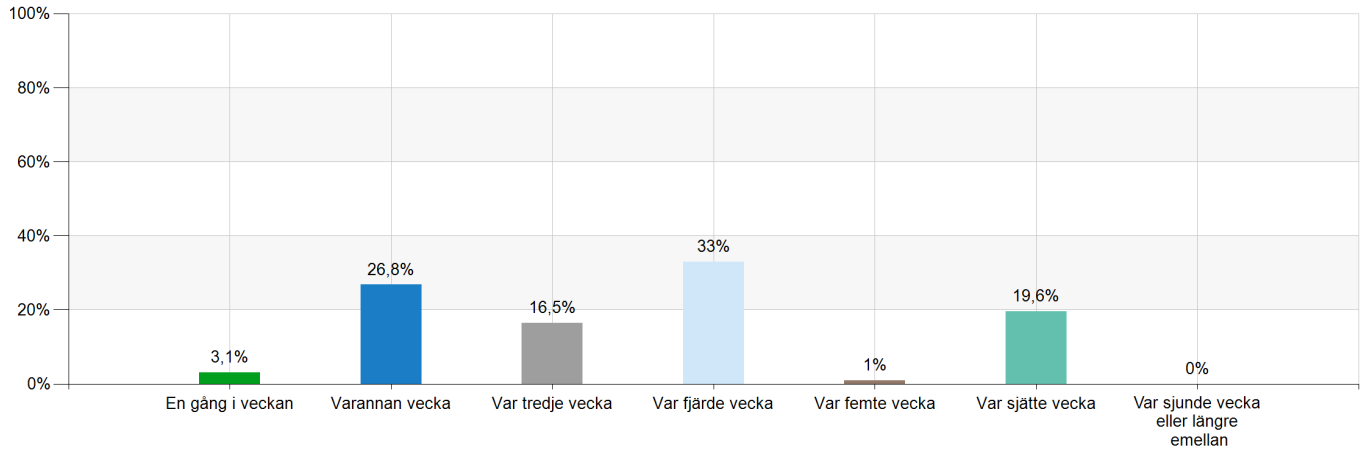


Kultur och samverkan

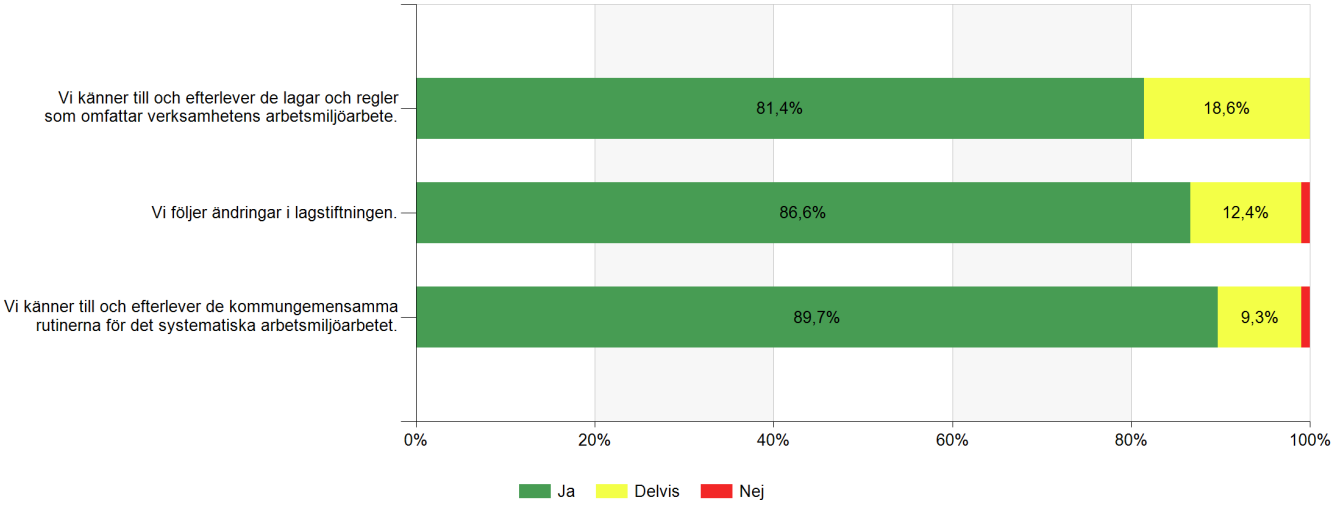


Kultur och samverkan

På vår arbetsplats har vi arbetsplatsträffar med följande intervall:

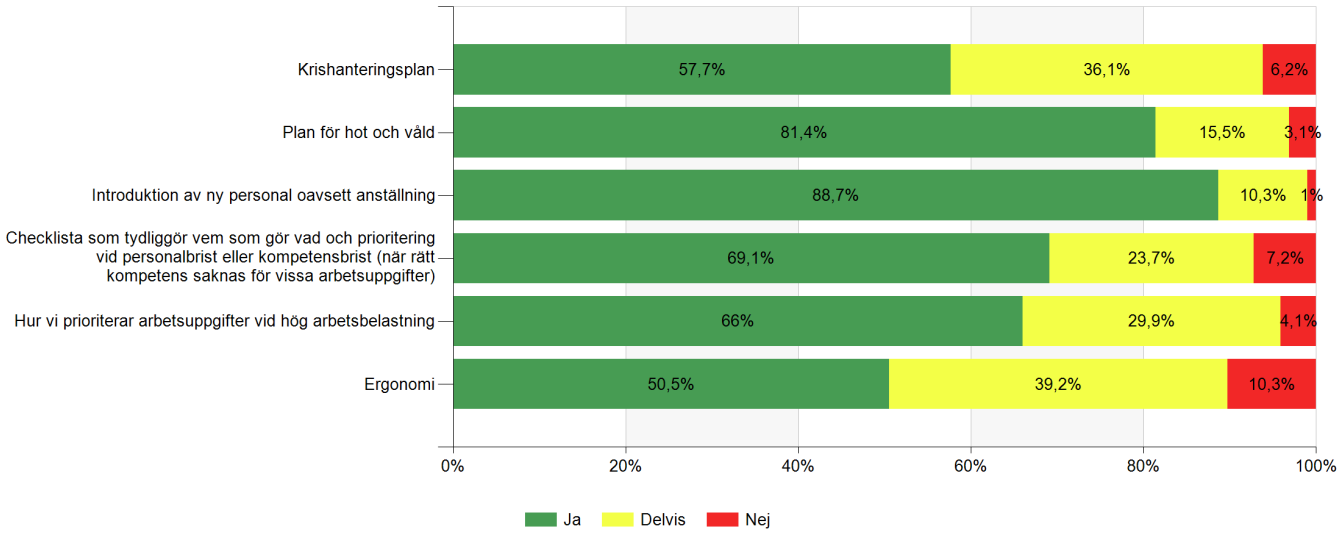


Lagefterlevnad



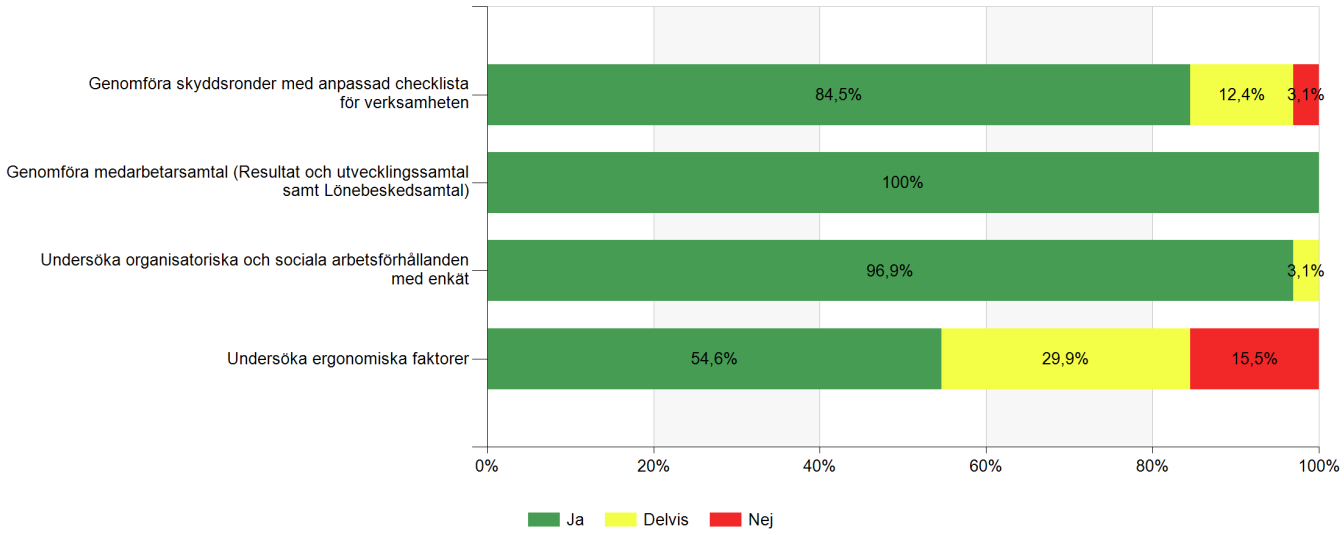
Lagefterlevnad

På vår arbetsplats har vi arbetsmiljörutiner som är aktuella, väl kända och efterlevs som innefattar:

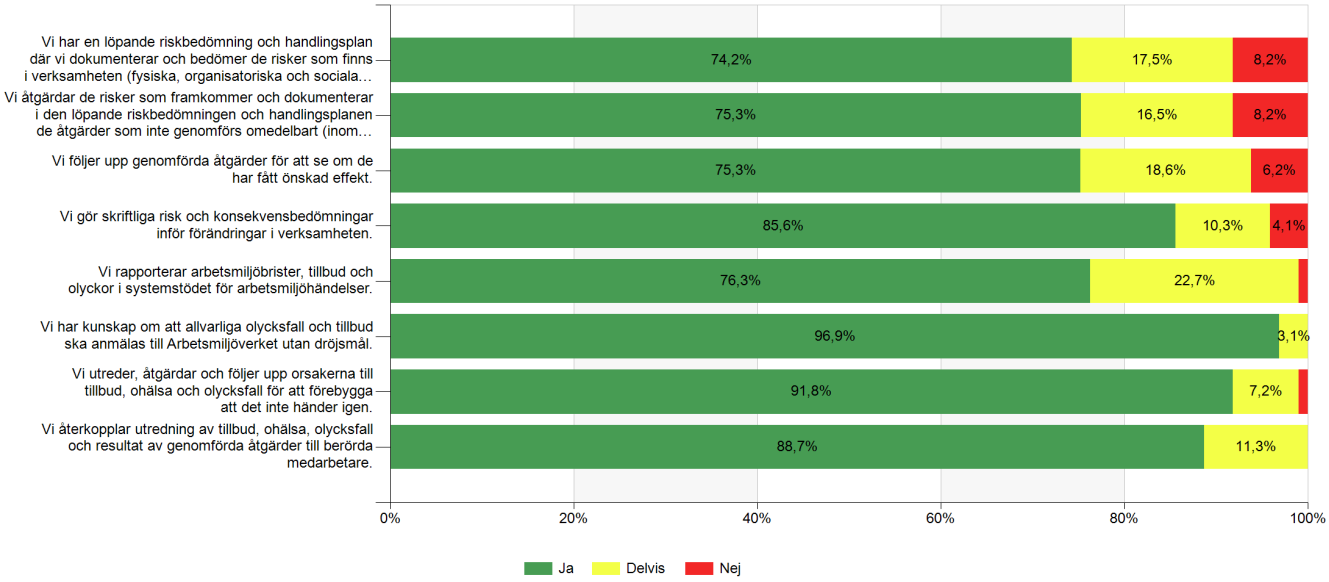


Lagefterlevnad

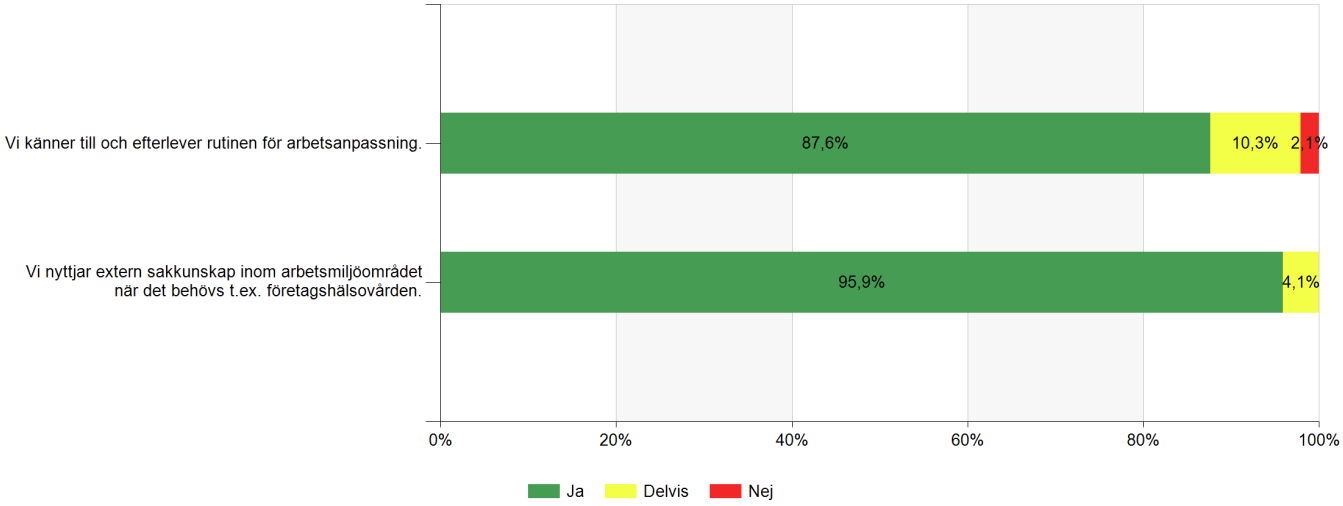
Vi har ett implementerat årshjul för arbetsmiljö och undersöker arbetsmiljön regelbundet, enligt våra rutiner, genom att:



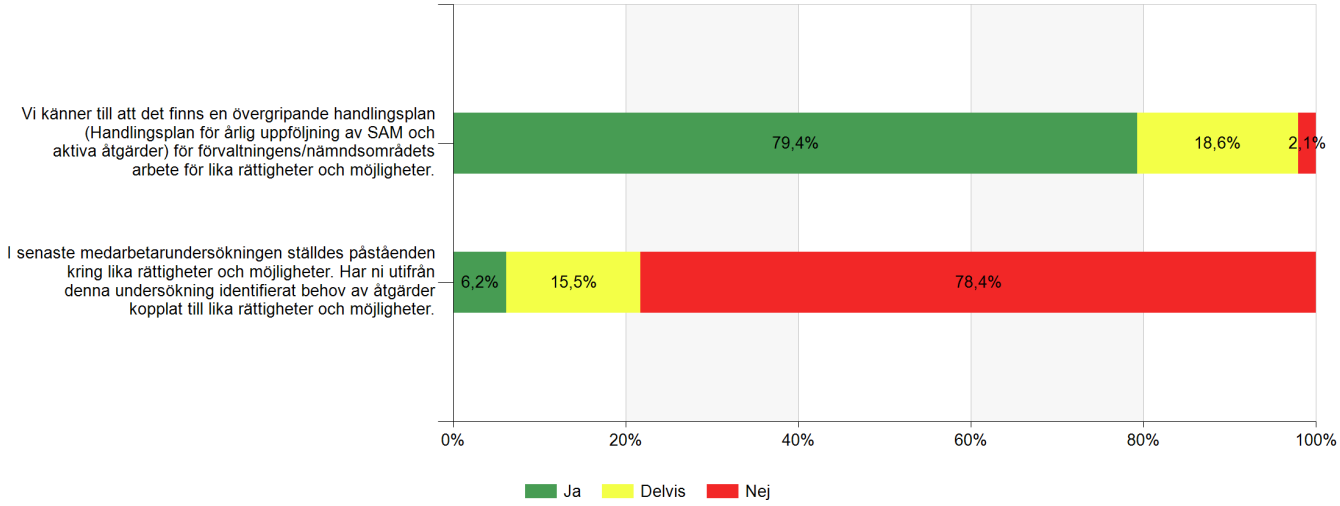
Riskbedömningar och handlingsplaner



Arbetsanpassning och stöd

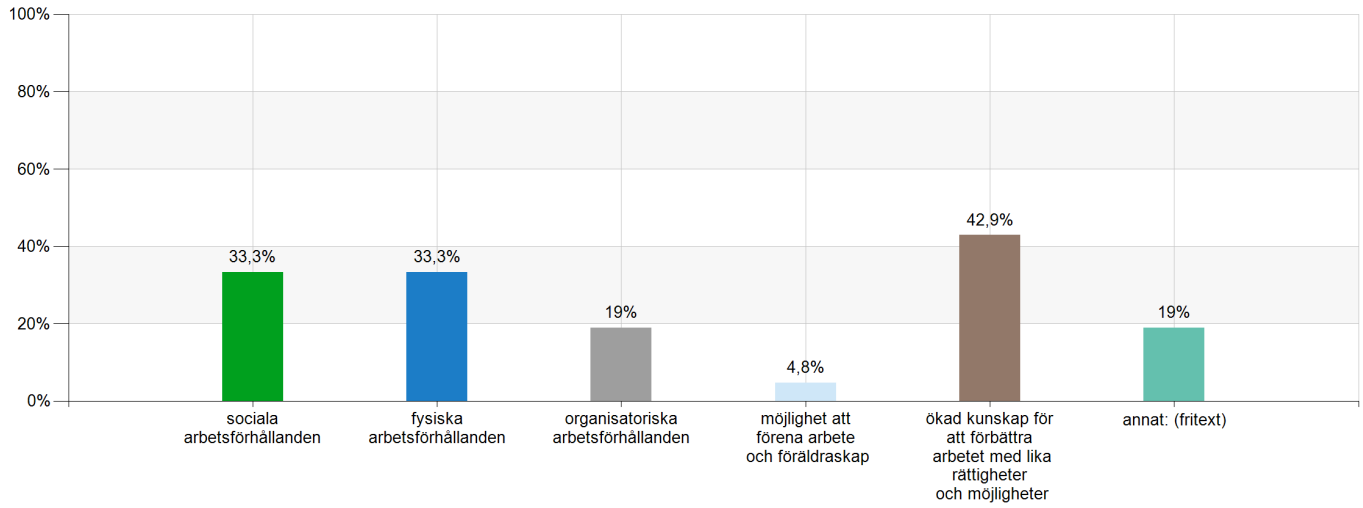


Lika rättigheter och möjligheter



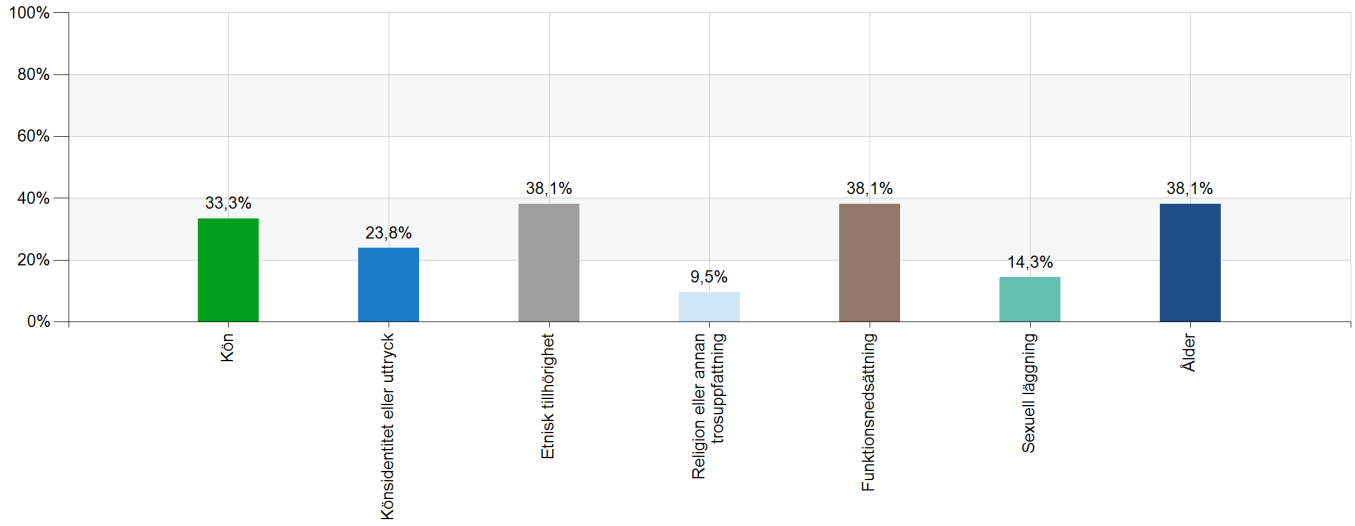
Lika rättigheter och möjligheter

Ange inom vilka områden ni ser behov av åtgärder:



Lika rättigheter och möjligheter

Vilken/vilka diskrimineringsgrunder har koppling till åtgärderna:



UMEÅ KOMMUN

HANDLINGSPLAN AV ÅRLIG UPPFÖLJNING AV SAM OCH AKTIVA ÅTGÄRDER **UPPRÄTTAD 2024-04-09**

ANSVARIG NÄMND: Individ- och familjenämnden
SAMORDNINGSANSVAR FÖR HANDLINGSPLANEN: Mona Kårebrand-Åberg
HUVUDSKYDDSOMBUD: MAGNUS ÖHMAN, SUSANNE LANDSTRÖM

INSTRUKTION TILL HANDLINGSPLAN; Förvaltningens prioriterade områden för att främja arbetsmiljön och för lika rättigheter möjligheter ska dokumenteras i handlingsplanen nedan. Även risker och hinder som kräver en åtgärd ska dokumenteras i handlingsplanen. Handlingsplanen ska bestå av prioriteringar, risker och hinder, med konkreta aktiviteter/åtgärder, ansvarig, när och hur aktivitet/åtgärd följs upp. Prioriterade områden och risker inom det systematiska arbetsmiljöarbetet ska riskbedömas enligt AFS 2001:1, §8. Detta för att har arbetsgivaren har ett ansvar att göra det som behövs för att ingen av medarbetarna skadar sig eller blir sjuk på grund av arbetet. Reglerna om detta finns i 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen. Risker och hinder för lika rättigheter och möjligheter behöver inte riskbedömas enligt Diskrimineringslagen DL. Tänk på att långsiktiga åtgärder kan behövas kompletteras med kortsiktiga åtgärder.

	PRIORITERADE OMRÅDEN SAMT BESKRIVNING AV BRISTER OCH HINDER	**LAG-STIFTNING** **AML ELLER/ OCH DL***	**RISKBEDÖMNING** *(Endast risker enl. AML ska riskbedömas)* **ANNAN RISK**	**ALLVARLIG RISK**	**ÅTGÄRDER**	**ANSVARIG**	**KLART NÄR?**	**UPPFÖLJNING DATUM OCH RESULTAT**
1	Stärka det löpande arbetsmiljöarbetet samt hitta former för att ytterligare uppmärksamma och involvera skyddsombuden i det.	AML	x		Erbjuda chefer och skyddsombud i workshop i arbetsplatsnära samverkan samt tillhandahålla utbildning i arbetsgång i lokalfrågor samt riskbedömningar vid hot och våld till både chefer och skyddsombud.	HR-strateg, Lokalstrateg, säkerhets-samordnare	Höste n – 24	Hösten -24
					Införande av OPUS, systemstöd inom systematiskt arbetsmiljöarbete	HR-strateg	Dec -24	2025
2	Utveckla arbetet med säkerhetsfrågor vid hot och våldssituationer samt missnöjda medborgare.	AML	x		Utveckla arbetet med utbildning och övningar.	Säkerhets-samordnare	2025	Dec -24

				Tillhandahålla webutbildning i att motverka hot, våld och andra former av otillåten påverkan.	HR-strateg	2025	Dec -24
3	Säkerställa att enhetschefer har rimlig arbetsbelastning och tillräckligt med tid för att kunna utöva ett närvarande ledarskap	AML	x	Identifiera och analysera faktorer som bidrar till chefers höga arbetsbelastning	Verksamhets-chefer, biträdande verksamhets-chefer	Dec -24	Dec – 24
				Stärka och stödja chefer i att utveckla grupper och individer i medarbetarskapet samt tydliggöra medarbetarrollen	HR	2025	Dec -24
4	Säkerställa att den egna förvaltningen har effektiva processer och rutiner som rör felanmälningar, lokalanpassningar och lokalbehov	AML	x	Undersöka och tydliggöra förvaltningens processer och rutiner både inom den egna förvaltningen och mellan andra berörda förvaltningar gällande felanmälningar, lokalanpassningar och lokalbehov.	Lokalstrateg	Dec -24	Dec -24
5	Tillhandahålla stöd till arbetsplatser som har risk/uppvisar risker för ohälsa	AML	x	Utforma arbetssätt för att på ett tidigt stadium identifiera arbetsplatser, med syfte att erbjuda chefer stöd i att undersöka arbetsmiljön och ge förslag på åtgärder för att öka hälsa och minska risker för ohälsa.	HR-strateg/HR-partners	Dec -24	Jan - 25
				Erbjuda workshop/seminarium i arbetsbelastning och återhämtning	HR-strateg	Dec -24	Jan -25

6	Öka kunskapen, fördjupa och vidareutveckla arbetet med lika rättigheter och möjligheter.	DL	Alla medarbetare tar del av kommunens utbildning ”En arbetsplats för alla”	Respektive chef	2025	Jan -25
			Analysera medarbetarenkät och sjukstatistik utifrån kön och ålder för att om möjligt identifiera relevanta åtgärder	Berörd chef med stöd av HR	Dec -24	Jan -25

*AML = Arbetsmiljölagen, DL = diskrimineringslagen och AFS = arbetsmiljöverkets författningssamling

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

§ 54

Diarienr: IFN-2024/00047

Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetet med lika rättigheter och möjligheter

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner socialdirektörens redovisning av årsbokslutet för systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter 2023 samt framtagna förslag till prioriterade områden.

Ärendebeskrivning

Rapporten undersöker och utvärderar arbetsmiljöarbetet och främjandet av lika rättigheter och möjligheter under det gångna året. Syftet är att analysera framstegen som gjorts och identifiera eventuella brister eller områden som behöver förbättras.

Underlag i rapporten är resultat från medarbetarenkäten, arbetsmiljöstatistik, sjukfrånvaro, svarsresultat från enkät om Årlig uppföljning av SAM och lika rättigheter och möjligheter samt underlag och dialoger i fackliga samverkansforum.

Rapporten beskriver rekommendationer för kommande åtgärder och prioriteringar för att förbättra arbetsmiljön och främja lika rättigheter och möjligheter inom förvaltningen under det kommande året.

Arbetsutskottets beslutsordning

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

Beslutsunderlag

Rapport Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet och Lika rättigheter och möjligheter.

Beredningsansvariga

HR-strateg Jennie Wiklund

T.f. HR-chef Mona Kårebrand Åberg

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-04-19

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2024/00124

Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14

Förslag till beslut
Att individ- och familjenämnden yttrar sig enligt förslag till yttrande.

Ärendebeskrivning
Umeå kommun har getts tillfälle att yttra sig över remiss – Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 och Individ- och familjenämnden har av Kommunstyrelsen utsett som ansvarig att besvara remissen.

Umeå kommun ställer sig positiv till förslagen i delbetänkandet.

Beslutsunderlag
Yttrande
Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14

Beredningsansvariga
Caisa Siikavaara, säkerhetssamordnare
Christina Halleröd, socialt ansvarig samordnare
Jennie Wiklund, HR-strateg

Beslutet ska skickas till
Arbetsmarknadsdepartementet

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Jennie Wiklund
HR-strateg

UMEÅ KOMMUN

Yttrande

2024-04-22 Dnr: IFN-2024/00124-3

Kommunstyrelsen

Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14

I Regeringens delbetänkande SOU 2024:14 om arbetslivskriminalitet redovisar Delegationen mot arbetslivskriminalitet sina analyser och förslag. Sammanfattningsvis innehåller delbetänkandet:

Myndighetssamverkan och gemensam tipsfunktion:
Delegationen har följt upp och analyserat myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet samt utrett förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion.

Gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet:
Delbetänkandet presenterar framgångsrika arbetssätt i Sverige för att bekämpa arbetslivskriminalitet. Delegationen har undersökt hur arbetet mot arbetslivskriminalitet kan bedrivas över nationsgränser.

Umeå kommuns yttrande över remissen
Umeå kommun ser positivt på remissförslagen om en gemensam tipsingång, förtydliganden i uppdrag i regleringsbrev och förstärkt styrning/ledning och tydlighet i AKC-uppdraget.

Umeå kommuns uppfattning är att remissförslaget kommer att stärka det nationella arbetet mot arbetlivskriminalitet och kommer därmed gynna den lokala och regionala nivån - och därmed kommunerna.

Det Umeå kommun kan se angeläget för kommuner i den här remissen är den delen som behandlar samverkan för regeringsuppdragets operativa del: Arbetlivskriminalitetscentrumen (AKC).

I Umeå kommun handlar det om AKC i Region nord. Ett tillägg är att Umeå kommun sedan mer än ett år tillbaka arbetar aktivt mot arbetslivskriminalitet med Polismyndigheten i Region nord och andra

myndigheter (bland annat Arbetsmiljöverket, Kronofogden) genom lokal operativ samverkan (LOS). Från kommunen deltar tillsyn/lovhantering inom bygglov/inspektion, brand, miljöinspektion (livsmedel, avfall, alkohol/tobak, servering) och socialtjänst (regional koordinator mot människohandel/prostitution). Upphandling och föreningsbidrag är två andra verksamheter som nyligen introducerats i det lokala operativa samverkansarbetet.

Kommunens arbete mot arbetslivskriminalitet inryms även kommunövergripande inom ramen för upphandling av varor och tjänster från privata aktörer där kommunen står som beställare. En god samverkan mellan kommuner och AKCerna skapar ytterligare samverkanseffekter i det offentligt finansierade arbetet mot arbetlivskriminalitet, ett arbete som vi haft i Region Nord sedan starten av AKC i Umeå. Umeå kommun ser därför positivt på delegationens bedömning på sida 222, dvs. att samverkan med kommunerna bör ske i större utsträckning och eventuellt även redan beaktas i beredningsfasen inför kontroller i metodstödsarbetet.

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Jennie Wiklund
HR strateg

Regeringskansliet

Remiss

2024-03-20
A2024/00424

Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö

Remittering av delbetänkandet Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14)

Remissinstanser

1. Almega Serviceföretagen
2. Arbetsdomstolen
3. Arbetsförmedlingen
4. Arbetsgivarverket
5. Arbetsmiljöverket
6. Bolagsverket
7. Boverket
8. Brottsförebyggande rådet
9. Byggföretagen
10. Degerfors kommun
11. Ekobrottsmyndigheten
12. Ekonomistyrningsverket
13. eSAM – Offentlig samverkan för ökad digitalisering
14. Eskilstuna kommun
15. Fackligt center för papperslösa
16. Fair Play Bygg
17. Falkenbergs kommun
18. Frälsningsarmén

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

19. Företagarna
20. Försäkringskassan
21. Göteborgs kommun
22. Hotell- och restaurangfacket
23. Integritetsskyddsmyndigheten
24. Jämställdhetsmyndigheten
25. Jönköpings kommun
26. Kalix kommun
27. Karlskoga kommun
28. Karlstads kommun
29. Kiruna kommun
30. Konkurrensverket
31. Kronofogdemyndigheten
32. Laholms kommun
33. Landsorganisationen (LO)
34. Linköpings kommun
35. Livsmedelsverket
36. Ljungby kommun
37. Lunds universitet (Juridiska fakulteten, Rättssociologiska institutionen)
38. Lysekils kommun
39. Länsstyrelsen Stockholm
40. Länsstyrelsen Västerbotten
41. Länsstyrelsen Östergötland
42. Malmö kommun
43. Medlingsinstitutet
44. Migrationsverket
45. Motala kommun
46. Myndigheten för digital förvaltning
47. Mönsterås kommun
48. Nora kommun

49. Plattformen Civila Sverige mot människohandel
50. Polismyndigheten
51. Ragunda kommun
52. Regelrådet
53. Riksdagens ombudsmän – JO
54. Robertsfors kommun
55. Sjöbo kommun
56. Skatteverket
57. Skellefteå kommun
58. Sollefteå kommun
59. Sollentuna kommun
60. Stenungssunds kommun
61. Stockholms kommun
62. Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)
63. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
64. Svenska transportarbetarförbundet
65. Svenskt Näringsliv
66. Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco)
67. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
68. Syndikalisterna SAC
69. Tibro kommun
70. Tillväxtverket
71. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
72. Transportföretagen
73. Transportstyrelsen
74. Tyresö kommun
75. Umeå kommun
76. Umeå tingsrätt
77. Upphandlingsmyndigheten
78. Utbetalningsmyndigheten

79. Vaggeryds kommun
80. Vimmerby kommun
81. Västerås kommun
82. Åklagarmyndigheten
83. Örebro universitet (Institutionen för beteende-, social- och rättsvetenskap)
84. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Arbetsmarknadsdepartementet **senast den 20 juni 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till a.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till heidi.bogren@regeringskansliet.se. Ange diarienummer A2024/00424 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från regeringens webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från www.regeringen.se.

Johanna Johnsson
Rättschef

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Arbetslivskriminalitet

– myndighetssamverkan
– en gemensam tipsfunktion
– lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete

Delbetänkande av
Delegationen mot arbetslivskriminalitet

Stockholm 2024

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2024:14

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0868-8 (tryck)
ISBN 978-91-525-0869-5 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att tillsätta en kommitté i form av en delegation för att, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan (dir. 2021:74). Kommittén har tagit namnet Delegationen mot arbetslivskriminalitet.

Till ordförande i delegationen anställdes den 27 september 2021 Ola Pettersson, tidigare chefsekonom på LO. Till ledamöter i delegationen förordnades samma dag Malin Ackholt, ordf. Hotell och restaurangfacket, Kristina Alsér, tidigare ordf. Tillväxtverket och tidigare landshövding, Marcus Dahlsten, VD Transportföretagen, Anna Ekstedt, ambassadör mot människohandel, Catharina Elmsäter-Svärd, VD Byggföretagen, Johan Lindholm, ordf. Byggnads, Anders Wallner, polis och före detta statlig utredare, samt Irene Wennemo, generaldirektör Medlingsinstitutet. Till ledamot i delegationen förordnades den 12 juli 2022 Tommy Wreeth, ordf. Svenska Transportarbetareförbundet.

Som sakkunniga i delegationen förordnades den 24 februari 2022 departementssekreteraren Heidi Bogren (tidigare Finansdepartementet, numera Arbetsmarknadsdepartementet), kanslirådet Elin Jansson (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Ann-Sofie Mattson (Arbetsmarknadsdepartementet) och ämnesrådet Malin Skäringer (Justitiedepartementet). Från den 12 juli 2022 entledigades Ann-Sofie Mattsson från uppdraget och ersattes samma dag av kanslirådet Lars Modig (Arbetsmarknadsdepartementet). Lars Modig entledigades från uppdraget från den 29 maj 2023.

Som experter i delegationen förordnades den 24 februari 2022 utredaren Henrik Angerbrandt (Brottförebyggande rådet), samordnaren Tomas Dahlquist (Arbetsmiljöverket), nationellt samverkansansvarige Thomas Falk (Försäkringskassan), sektionschefen Caroline

Handfast (Arbetsförmedlingen), verksamhetsexperten/samordnaren Frida Lee Frei (Migrationsverket), seniora utredaren Mats Paulsson (Jämställdhetsmyndigheten), utredaren Kristian Persson Kern (Ekonomistyrningsverket), kontrollexperten Conny Svensson (Skatteverket, numera ID06), områdeschefen och chefsåklagaren Eva Thunegard (Åklagarmyndigheten), brottsförebyggande specialisten Miia Vuolama (Ekobrottsmyndigheten) och polisöverintendenten Per Wadhed (Polismyndigheten). Från den 11 april 2022 entledigades Frida Lee Frei från uppdraget och ersattes samma dag av verksamhetsexperten Jesper Starkerud (Migrationsverket). Från den 12 juli 2022 förordnades docenten Per Engström (Uppsala universitet), professorn Hans Grönqvist (Linnéuniversitetet) och professorn Johanna Rickne (Stockholms universitet) att vara experter i utredningen. Från den 22 november 2022 entledigades Kristian Persson Kern från uppdraget och ersattes samma dag av utredaren Johanna Mattsson (Ekonomistyrningsverket). Från den 1 januari 2023 entledigades Mats Paulsson från uppdraget och ersattes samma dag av utredaren Paulina Bolton (Jämställdhetsmyndigheten). Johanna Rickne entledigades från uppdraget från den 31 januari 2023. Från den 29 maj 2023 entledigades Tomas Dahlquist från uppdraget och ersattes samma dag av projektledaren Elin Löfström-Engdahl (Arbetsmiljöverket). Från den 22 augusti 2023 entledigades Miia Vuolama från uppdraget och ersattes samma dag av analytikern Nina Forselius (Ekobrottsmyndigheten). Från den 28 november 2023 förordnades samordnaren Nina Blomkvist (Skatteverket) att vara expert i delegationen. Från den 5 december 2023 entledigades Elin Löfström-Engdahl från uppdraget och ersattes samma dag av samordnaren Frida Stenkvist (Arbetsmiljöverket).

Som ledamöter i en referensgrupp med arbetsmarknadens parter förordnades den 9 september 2022 Christina Kiernan (Sveriges Kommuner och Regioner), Helena Larsson (Sveriges akademikers centralorganisation), Carina Lindfelt (Svenskt Näringsliv), Emil Lindström (Arbetsgivarverket), Joakim Lindström (Tjänstemännens centralorganisation) och Mattias Schulstad (Landsorganisationen i Sverige). Från den 29 maj 2023 entledigades Helena Larsson från uppdraget och ersattes från och med den 16 juni 2023 av Maria Rasmussen (Sveriges akademikers centralorganisation). Från den 28 november 2023 entledigades Mattias Schulstad från uppdraget och ersattes samma dag av Linnea Magro (Landsorganisationen i Sverige).

Som kanslichef och huvudsekreterare i delegationens kansli anställdes den 8 november 2021 ämnesrådet Linnéa Blommé. Som sekreterare i utredningen anställdes den 24 januari 2022 hyresrådet Per Lindblom, den 8 februari 2022 fil. dr. Maria Cheung och den 2 maj 2022 juristen Mattias Göthberg. Som sekreterare i delegationen anställdes mellan den 22 november och den 31 december 2022 fil. dr. analytikern Louise Johannesson. Maria Cheung entledigades från den 31 mars 2023. Under hösten 2022 och vissa perioder under 2023 anlitades juristen Liselotte Westerlind som konsult i delegationen rörande frågor om sekretess och dataskydd.

Delegationen överlämnade i juni 2022 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) och i februari 2023 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland.* (SOU 2023:8).

Med delegationen avses i betänkandet delegationen och dess kansli. Delegationen ansvarar för förslagen i betänkandet. Härmed överlämnas delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14).

Stockholm i februari 2024

Ola Pettersson
Malin Ackholt
Kristina Alsér
Marcus Dahlsten
Anna Ekstedt
Catharina Elmsäter-Svärd
Johan Lindholm
Anders Wallner
Irene Wennemo
Tommy Wreeth

/Linnéa Blommé
Mattias Göthberg
Per Lindblom

Innehåll

Sammanfattning 19

Summary 37

1 Författningsförslag 57

1.1 Förslag till förordning (0000:00) om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet 57

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket 60

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan 63

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten 65

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten 66

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket 67

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten 68

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket 69

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen 71

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten 72

2 Delegationens uppdrag och arbete 73

2.1 Uppdraget 73

2.2 Delegationens arbete 74

2.3 Betänkandets disposition 76

3 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet 77

3.1 Inledning 77
3.1.1 Bakgrund och uppdrag 77
3.1.2 Disposition 79
3.1.3 Metod 79

3.2 Tidigare analyser av myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet 82
3.2.1 Följeforskningsuppdrag om myndighetsgemensam kontroll 82
3.2.2 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1) 85
3.2.3 Statskontorets utvärdering av regeringens arbetsmiljöstrategi 87
3.2.4 Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft 88

3.3 Andra relevanta rapporter 92
3.3.1 Utvärdering av den norska myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet 92
3.3.2 Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) 95
3.3.3 GRETA:s utvärdering av Sveriges arbete mot människohandel 97
3.3.4 Rapport från Svenskt Näringsliv om arbetsmarknadskriminalitet 99
3.3.5 Rapport från LO om arbetslivskriminalitet 101

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.4 Regeringsuppdrag om samverkan mot arbetslivskriminalitet ... 102
3.4.1 Allmänt om samverkan ... 102
3.4.2 Uppdrag om att utveckla och genomföra myndighetsgemensamma kontroller ... 103
3.4.3 Uppdrag om regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan ... 104

3.5 De samverkande myndigheternas uppdrag och förutsättningar ... 110

3.6 Allmänt om samverkans nytta ... 116
3.6.1 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är en viktig verksamhet som fortsatt bör prioriteras ... 116

3.7 Målen för samverkan ... 118
3.7.1 Regeringsuppdraget ... 118
3.7.2 Myndigheternas bild av regeringens mål för samverkan ... 120
3.7.3 Myndighetsgemensamma mål mot arbetslivskriminalitet ... 122
3.7.4 Myndighetsspecifika mål ... 125
3.7.5 Uppföljning och återrapportering ... 126
3.7.6 Målet för samverkan behöver tydliggöras ... 127

3.8 Organisation, förutsättningar och resurser ... 127
3.8.1 Den myndighetsgemensamma organisationen mot arbetslivskriminalitet ... 128
3.8.2 De enskilda myndigheternas egen organisation för uppdraget ... 131
3.8.3 Förutsättningar och resurser för arbetet ... 135
3.8.4 Myndigheterna avsätter olika mycket resurser för arbetet, vilket får effekter för samverkan ... 137
3.8.5 Den myndighetsgemensamma organisationen kan utvecklas ytterligare ... 139

3.9 Myndighetsgemensamma kontroller ... 141
3.9.1 Närmare om begreppet kontroll ... 141
3.9.2 Kontrollurval ... 142

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.9.3 Genomförande av kontroller ... 143
3.9.4 Efterarbete och uppföljning av kontroller ... 144
3.9.5 Möjligheterna att utbyta information är fortsatt en stor utmaning ... 145
3.9.6 Arbetet med myndighetsgemensamma kontroller fungerar generellt sett väl men behöver utvecklas i vissa avseenden ... 149

3.10 De regionala centren mot arbetslivskriminalitet ... 150
3.10.1 AKC har stor potential men det finns flera utmaningar ... 151

3.11 Metodutveckling och integrering av metoder i den ordinarie verksamheten ... 153

3.12 Informationsinsatser ... 157
3.12.1 Det finns delade meningar bland myndigheterna om hur kommunikationsinsatserna bör genomföras ... 159
3.12.2 Informationen till utsatta arbetstagare behöver stärkas ... 160

3.13 Myndighetssamverkan i förhållande till människohandel och människoexploatering ... 164
3.13.1 Delegationens uppdrag i denna del ... 164
3.13.2 Om människohandel och människoexploatering ... 164
3.13.3 Antal identifierade offer, anmälda brott och åtal ... 168
3.13.4 Myndigheternas arbete inom samverkansuppdraget ... 171
3.13.5 Myndigheterna bör fortsätta utveckla arbetssätten för att motverka arbetskraftsexploatering ... 183
3.13.6 Polismyndigheten och Åklagarmyndighetens arbete mot arbetskraftsexploatering bör utvecklas ... 185
3.13.7 Fler myndigheter bör i sina instruktioner få i uppgift att bidra till arbetet mot människoexploatering och människohandel ... 189

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.13.8 Det finns behov av ytterligare insatser mot arbetskraftsexploatering ... 195

3.14 Samråd med arbetsmarknadens parter ... 205
3.14.1 Delegationens uppdrag i denna del ... 205
3.14.2 Regeringsuppdraget till myndigheterna och arbetsmarknadens parters roll ... 205
3.14.3 Den svenska arbetsmarknadsmodellen ... 206
3.14.4 Myndigheternas samråd med arbetsmarknadens parter i fråga om arbetslivskriminalitet ... 207
3.14.5 Samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter bör utvidgas till fler branscher ... 211
3.14.6 Samrådet bör utvecklas i fråga om informationsinsatser ... 212
3.14.7 Myndigheterna och arbetsmarknadens parter bör i större utsträckning samråda om sina ansvarsområden ... 212
3.14.8 Det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till arbetsmarknadens parter ... 214
3.14.9 Statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja samverkan med myndigheter ... 219

3.15 Samverkan med kommuner och andra aktörer ... 222
3.15.1 Uppdraget i denna del ... 222
3.15.2 Samverkan med kommuner ... 223
3.15.3 Samverkan med andra aktörer ... 226

3.16 Samordning med annan myndighetssamverkan ... 228
3.16.1 Samverkan mot organiserad brottslighet ... 228
3.16.2 Övrig myndighetssamverkan ... 233
3.16.3 Slutsatser gällande samordning med samverkan mot organiserad brottslighet ... 234

3.17 Delegationens övergripande bedömning av måluppfyllelsen ... 236
3.17.1 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har stor potential men ett antal utmaningar ... 236

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.17.2 De samverkande myndigheterna har genomfört merparten av uppdragen 239

3.18 Regeringens styrning av arbetet 240
3.18.1 Generellt om myndighetsstyrning 240
3.18.2 Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor 241
3.18.3 Regeringens styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet 244
3.18.4 Ledning och samordning av myndigheternas samverkan 247
3.18.5 Arbetet mot arbetslivskriminalitet bör anges i myndigheternas instruktioner 249
3.18.6 Nytt regeringsuppdrag 250
3.18.7 Regeringens samordning av samverkan bör utvecklas 252
3.18.8 Arbetsmiljöverket bör fortsatt samordna uppdraget 254
3.18.9 Myndigheter i samverkan 255

4 En myndighetsgemensam tipsfunktion 257

4.1 Tips har en stor betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet 257

4.2 Uppdraget 257

4.3 Frågans tidigare behandling 259
4.3.1 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1) 259
4.3.2 Behovet av utökat informationsutbyte 260

4.4 Befintliga funktioner för tips och rapportering av missförhållanden 264
4.4.1 Tipsfunktioner hos de samverkande myndigheterna 264
4.4.2 Visselblåsarfunktioner 266
4.4.3 En myndighetsgemensam tipsfunktions förhållande till befintliga funktioner 269

4.5 Behovet av en myndighetsgemensam tipsfunktion 271
4.5.1 Arbetslivskriminalitet spänner ofta över flera myndigheters ansvarsområden 271

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.5.2 Svårigheter för enskilda personer som vill lämna tips ... 272
4.5.3 Svårigheter för myndigheterna att arbeta effektivt med inkomna tips och att dela dem med andra ... 272

4.6 Det är ändamålsenligt med en myndighetsgemensam tipsfunktion ... 273
4.6.1 Fördelar med en myndighetsgemensam tipsfunktion ... 273
4.6.2 Risker med en myndighetsgemensam tipsfunktion ... 275
4.6.3 Det finns skäl att inrätta en myndighetsgemensam tipsfunktion ... 278

4.7 En ändamålsenlig utformning – allmänna överväganden ... 279
4.7.1 Tipsfunktionen bör vara tillgänglig för en bred krets ... 280
4.7.2 Tipsfunktionen bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden ... 281
4.7.3 Mottagare av tips från tipsfunktionen bör kunna vara alla samverkande myndigheter utom Jämställdhetsmyndigheten och Åklagarmyndigheten ... 283
4.7.4 Tipsfunktionen bör uppfylla höga krav på tillgänglighet ... 287

4.8 En myndighetsgemensam tipsportal är en ändamålsenlig utformning ... 289
4.8.1 Ett användargränssnitt med en fördelningsfunktion ... 289
4.8.2 Enkelt för tipslämnare att lämna tips ... 290
4.8.3 Den enskilde bör själv kunna förfoga över till vem tipset ska överföras ... 291
4.8.4 Hjälp att lämna tipset till berörda myndigheter ... 292
4.8.5 Mindre risk för att tips inte når rätt mottagare eller hanteras sämre ... 295

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.8.6 Möjligheten för en tipslämnare att vara anonym ... 296
4.8.7 Återkoppling på lämnade tips ... 298
4.8.8 Bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan ... 299
4.8.9 Bättre uppföljning av arbetet med inkomna tips ... 301
4.8.10 Mindre behov för myndigheter att dela tips ... 302
4.8.11 Information till tipslämnare och utsatta arbetstagare ... 303
4.8.12 Alternativa lösningar ... 305
4.8.13 Tipsfunktionen bör utformas som en myndighetsgemensam tipsportal ... 307
4.8.14 Skatteverket bör få i uppdrag att upprätta tipsportalen ... 310

4.9 En ny förordning om en myndighetsgemensam tipsportal ... 312
4.9.1 Dataskyddsrättsligt ramverk ... 312
4.9.2 Personuppgiftsbehandling i den myndighetsgemensamma tipsportalen ... 316
4.9.3 Tillämpliga regelverk för personuppgiftsbehandlingen ... 319
4.9.4 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen ... 321
4.9.5 En ny förordning bör införas ... 327
4.9.6 Förordningens innehåll och syftet med tipsportalen ... 330
4.9.7 Förhållandet till annan reglering ... 330
4.9.8 Allmänna bestämmelser om den myndighetsgemensamma tipsportalen ... 332
4.9.9 Personuppgiftsansvaret ... 333
4.9.10 Ändamålen för personuppgiftsbehandlingen ... 336
4.9.11 Känsliga personuppgifter ... 338
4.9.12 Hur länge uppgifter som inkommer i portalen får behandlas ... 341
4.9.13 Rätten till information och rätten att göra invändningar ... 345
4.9.14 Andra särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder ... 347

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.10 Skydd för vissa viktiga intressen 350
4.10.1 Inledning 350
4.10.2 Skydd för visselblåsare 350
4.10.3 Företagshemlighetslagen 354
4.10.4 Inte något behov av nya sekretessbestämmelser 358

4.11 Tips från särskilda aktörer 363
4.11.1 Många aktörer är viktiga i arbetet mot arbetslivskriminalitet 363
4.11.2 Uppdraget i denna del 364
4.11.3 Det är önskvärt att öka vissa aktörers incitament att lämna tips av hög kvalitet 365
4.11.4 Ingen särskild tipsfunktion för de särskilda aktörerna 366
4.11.5 En tipsportal bör kunna utformas på ett sätt som ger goda förutsättningar för tips från särskilda aktörer 366

5 Gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet ... 369

5.1 Inledning 369

5.2 Nordiskt och nordisk-baltiskt gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet 370
5.2.1 Arbete mot arbetslivskriminalitet inom Nordiska ministerrådet 370
5.2.2 Bilaterala samarbetsavtal om information och inspektion 373
5.2.3 Östersjöstaternas råd arbetar mot människohandel 375

5.3 Gränsöverskridande arbete på EU-nivå 376
5.3.1 Samarbeten för brottsbekämpning inom Europol och Empact 377
5.3.2 Europeiska arbetsmyndigheten, ELA 380

5.4 Det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet bör fördjupas 388

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

6 Arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien 391

6.1 Inledning 391
6.1.1 Delegationens uppdrag 391
6.1.2 Ett arbete som kommit långt och pågått i över 30 år 392
6.1.3 Begreppet arbetskraftsexploatering 392
6.1.4 Institutionella skillnader mellan Belgien och Sverige 393
6.1.5 Antalet offer som fått stöd och fällande domar .. 393

6.2 Hur arbetet mot arbetskraftsexploatering är organiserat .. 394
6.2.1 Interdepartementalt forum samordnar arbetet mot människohandel 394
6.2.2 Centrala aktörer i myndighetssamverkan mot arbetskraftsexploatering 395

6.3 En nationell handlingsplan mot människohandel 397
6.3.1 Handlingsplanen för 2021–2025 397

6.4 Bestämmelsernas utformning 400
6.4.1 Människohandelsbrottets utformning 400
6.4.2 Uttrycklig bestämmelse om straffrihet 401

6.5 Identifiering av brottsoffer och information till utsatta 402
6.5.1 En process för att formellt identifiera brottsoffer 402
6.5.2 Informationsmaterial till arbetstagare i riskgrupp 403

6.6 Tillgång till skydd och stöd 403
6.6.1 Mottagningscenter för offer för tvångsarbete 403

6.7 Möjligheter till kompensation och uppehållstillstånd 406
6.7.1 Ekonomisk kompensation 406
6.7.2 Arbetsmarknadens parters roll 408
6.7.3 Möjlighet till permanent uppehållstillstånd för brottsoffer 408

6.8 Styrkor i det belgiska arbetet mot arbetskraftsexploatering 409

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 413

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

8 Konsekvenser 415

8.1 Inledning 415

8.2 Delegationens förslag 416
8.2.1 Förslaget om en myndighetsgemensam tipsfunktion 416
8.2.2 Förslaget om att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner 418
8.2.3 Förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska få i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel 419
8.2.4 Förslaget om att det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till parterna 420

8.3 Vilka som berörs 421

8.4 Konsekvenser för enskilda och arbetstagare 421
8.4.1 Förslagen i sin helhet 421
8.4.2 Särskilt om en myndighetsgemensam tipsportal 422

8.5 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter 422

8.6 Konsekvenser för företag och arbetsgivare 423

8.7 Konsekvenser för det allmänna 424
8.7.1 En myndighetsgemensam tipsportal 424
8.7.2 Övriga förslag 429

8.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 430
8.8.1 Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal 430
8.8.2 Förslaget om att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner 431
8.8.3 Förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott 432

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

8.9 Konsekvenser för sysselsättningen ... 432
8.10 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 433
8.11 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ... 434
8.12 Konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten ... 434
8.12.1 Behovet av en noggrann integritetsanalys ... 435
8.12.2 Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal ... 436
8.12.3 Förslaget om att det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till parterna ... 440
8.13 Förslagens förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden ... 442
8.13.1 Särskilt om bestämmelser till skydd för personuppgifter och mot intrång i den personliga integriteten ... 442
8.13.2 Förslagens förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden i övrigt ... 443
8.14 Konsekvenser i övrigt ... 444
8.15 Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser ... 444

Referenser ... 447

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2021:74 ... 455
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2022:2 ... 463
Bilaga 3 Kommittédirektiv 2022:87 ... 465
Bilaga 4 Kommittédirektiv 2023:59 ... 471

Sammanfattning

Uppdraget och delegationens huvudsakliga förslag

Uppdraget

Delegationens uppdrag som redovisas i detta delbetänkande har varit att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet samt att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion. Delegationen redovisar även framgångsrika arbetssätt vad gäller arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige och arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien samt det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet. Delegationen har genomfört cirka 40 intervjuer, i huvudsak med företrädare för de olika myndigheter som har i uppdrag att samverka för att motverka arbetslivskriminalitet, men också med bland andra företrädare för arbetsmarknadens parter.

Delegationens huvudsakliga bedömningar och förslag

Myndighetssamverkan är avgörande i arbetet mot arbetslivskriminalitet och bör få fortsatt hög prioritet av regeringen och myndighetsledningarna. Styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet behöver bli tydligare och mer långsiktig. För att tydliggöra att samverkan är varaktig föreslår delegationen att det ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner att de ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Samverkan bör under en period även fortsatt styras av ett regeringsuppdrag, där målet tydliggörs och högre krav ställs på återrapportering. Arbetsmiljöverket bör fortsatt samordna uppdraget. Det bör ställas högre krav på den samordnande myndigheten när det gäller bland annat strategisk styrning och stöd.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Antalet myndighetsgemensamma kontroller ökar och de regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) har stor potential, men det finns praktiska, organisatoriska och rättsliga hinder som behöver överbryggas.

Samverkan har betydande brister när det gäller att beivra människohandel och människoexploatering. Här finns stor potential för förbättring och fler myndigheter har möjlighet att bidra i detta arbete. Delegationen föreslår att det ska framgå av Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner att myndigheterna ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

Osäkerheter gällande ansvarsfördelningen mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter leder ibland till att förhållanden som tyder på arbetskraftsexploatering inte undersöks av myndigheterna. Det finns behov av ett fördjupat samråd mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter om ansvarsfördelningen när det gäller kontrollen av arbetsförhållanden på svensk arbetsmarknad.

Myndigheterna bör i större utsträckning informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Det skulle ge arbetsmarknadens parter bättre förutsättningar att bedriva sin verksamhet inom ramen för den svenska arbetsmarknadsmodellen. I Arbetsmiljöverkets instruktion bör det införas en ny bestämmelse där det tydliggörs att myndigheten får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

Delegationen föreslår att det ska inrättas en myndighetsgemensam webbaserad tipsportal för tips om arbetslivskriminalitet. En myndighetsgemensam tipsportal förenklar för dem som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet och ger förutsättningar för bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan samt för en bättre uppföljning av myndigheternas arbete med inkomna tips. Tipsportalen ger goda förutsättningar för en lämplig hantering av tips från bland andra arbetsmarknadens parter.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

Övergripande bedömning av måluppfyllelsen

Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är en för samhället viktig verksamhet som bör prioriteras. Samverkan har bidragit till arbetet mot arbetslivskriminalitet på en mängd olika sätt. Regeringsuppdragen har inneburit att myndigheterna har fått en ökad förståelse för varandras verksamhet och en större kunskap om vilka verktyg som myndigheterna gemensamt besitter i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Myndigheterna åstadkommer mer tillsammans än vad varje enskild myndighet kan åstadkomma på egen hand. Antalet myndighetsgemensamma kontroller har ökat. Den information som kan utbytas om intressanta objekt uppfattas göra stor skillnad och har lett till att myndigheterna bedömer att de har blivit bättre på att upptäcka arbetslivskriminalitet. Samverkan kan också leda till en möjlighet att se större perspektiv. Även om den egna myndigheten inte får ett konkret resultat av en viss kontroll kan myndigheten bidra till att en annan myndighet kan använda sina verktyg, vilket i sin tur bidrar till att arbetet mot arbetslivskriminalitet som helhet får större genomslag. Myndighetssamverkan kan på detta sätt sägas bidra till att statens insatser mot arbetslivskriminalitet fungerar bättre som helhet.

De samverkande myndigheterna har genomfört merparten av de deluppdrag som har ingått i regeringsuppdragen om arbetslivskriminalitet. Vissa uppdrag kan inte anses färdiga, exempelvis deluppdragen om informationsinsatser till utsatta arbetstagare och om att vidareutveckla arbetssätt för att motverka att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.

Det finns en stor potential i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet men även ett antal utmaningar som behöver överbryggas för att nå ökad effektivitet i insatserna.

Starkare styrning och stöd i den myndighetsgemensamma organisationen

Utformningen av organisationen som myndigheterna har tagit fram framstår i stort som lämplig. Samtidigt finns det delar av organisationen som kan utvecklas ytterligare och som borde få större utrymme, framför allt när det kommer till strategisk styrning och stöd. Det skulle

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

behövas ett närmare samarbete även mellan generaldirektörerna. Den samordnande myndigheten behöver vidare inrätta ett kansli som på ett annat sätt än i dag kan stå för mötesförberedelser, koordinering, uppföljning och återrapportering. Ett förstärkt kansli skulle även kunna bedriva ett större kunskapshöjande arbete jämfört med i dag, med analys och metodstöd. Arbetet kan underlättas av en överenskommen minimibemanning för vissa delar av organisationen, särskilt vid de regionala centren.

Brist på informationsutbyte hämmar kontrollverksamheten

De myndigheter som har i uppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet uppvisar stora olikheter när det gäller verksamhet och storlek. De har också olika förutsättningar och vana av att arbeta mot arbetslivskriminalitet, inte minst av att utföra kontroller på arbetsplatser. Antalet myndighetsgemensamma kontroller har ökat och planeringen och utförandet av dessa har generellt sett förbättrats. Svårigheterna att utbyta information gör att kontrollerna blir mindre träffsäkra än vad de skulle ha kunnat vara.

De regionala centren har stor potential men möter utmaningar

De regionala centren mot arbetslivskriminalitet, AKC, har stor potential att förstärka förmågan att motverka arbetslivskriminalitet. Samtidigt finns en mängd problem, bland annat när det gäller möjligheterna att dela information digitalt. Verksamheten skulle underlättas av en gemensam plattform där myndigheterna kan dela information med varandra, även om delegationen bedömer att värdet av en sådan är begränsat om inte myndigheternas rättsliga möjligheter att utbyta information med varandra utökas. Även arbetet efter själva arbetsplatskontrollerna bör bli bättre. Det skulle i högre grad möjliggöra så kallade skrivbordskontroller och uppföljning av ärenden.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Analys- och utvecklingsarbetet bör förstärkas

De samverkande myndigheterna har under ett antal år haft i uppdrag att ta fram metodstöd i syfte att bedriva en effektiv samverkan mot arbetslivskriminalitet. Myndigheterna har gjort ett omtag i detta arbete och har sedan december 2022 arbetat med att ta fram ett nytt metodstöd.

Analys- och utvecklingsarbetet hos myndigheterna rörande arbetslivskriminalitet framstår som mycket begränsat i Sverige i jämförelse med de nordiska grannländerna. Det finns behov av ytterligare kunskapshöjande insatser i Sverige och sådana skulle vara till stöd i myndigheternas arbete. Ett förstärkt kansli hos den samordnande myndigheten, med möjlighet att bistå kunskapshöjande med analys och metodstöd, skulle kunna vara ett sätt att bidra till att täcka detta behov.

Myndigheterna bör prioritera information till utsatta arbetstagare

Myndigheterna har genomfört regeringsuppdraget om informationsinsatser med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer. Arbetet med informationsinsatser i syfte att stärka kunskapen hos utsatta arbetstagare har inte fullföljts. Detta trots att bristen på informationsinsatser riktade till utsatta arbetstagare har uppmärksammats under en längre tid. Det finns ett fortsatt stort behov av att nå ut med information om vilka rättigheter och skyldigheter denna grupp har samt om vilka möjligheter till stöd som finns för de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet. Detta arbete bör samordnas av Arbetsmiljöverket.

Arbetet mot arbetskraftsexploatering bör prioriteras högre

Samverkan har betydande brister när det gäller att beivra människohandel och människoexploatering. Av olika skäl prioriteras inte dessa brott i det myndighetsgemensamma arbetet, trots att det ofta föreligger misstankar om sådan brottslighet. Dessa komplexa brott kräver kunskap, erfarenhet och resurser för att motverkas. Ofta krävs även samverkan mellan olika myndigheter och andra aktörer såsom socialtjänst, civilsamhälle och arbetsmarknadens parter. I dag finns det bättre förutsättningar för en sådan samverkan än tidigare, även

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

om en rad utmaningar kvarstår både i fråga om arbetssätt, resurser, kompetens och ansvarsfördelning.

Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete mot arbetskraftsexploatering bör stärkas

Myndigheterna upptäcker ofta omständigheter som tyder på människoexploatering och människohandel. Samtidigt är det mycket sällsynt att brottsoffer får gottgörelse och att förövare lagförs. Särskilt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör stärka sitt arbete med ärenden som rör människohandel och människoexploatering. Det inkluderar att myndigheterna fördjupar sin samverkan om metoder för att förundersökningar om människohandel och människoexploatering ska bli framgångsrika. Det kan också handla om att i större utsträckning ansöka om betänketid för potentiella offer för människohandel.

Fler myndigheter bör få i uppgift att bidra till arbetet mot människoexploatering och människohandel

Delegationen föreslår att det ska framgå av Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner att myndigheterna ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Denna brottslighet fångas inte alltid upp vid myndigheternas kontroller i den utsträckning som skulle vara möjlig, och det finns tveksamheter gällande Skatteverkets och Arbetsmiljöverkets möjligheter att agera. I dag har Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Polismyndigheten i uppgift att delta i arbetet mot människohandel. Det skulle ha stor betydelse om även Arbetsmiljöverket och Skatteverket, som ofta gör oannonserade arbetsplatsinspektioner, får i uppgift att bidra i detta arbete. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna har rutiner för att dokumentera indikatorer på människohandel och anmäla detta till Polismyndigheten och att potentiella brottsoffer får information om rättigheter och stödmöjligheter.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Se över det straffrättsliga skyddet och stärk stödet till utsatta arbetstagare

Det behövs fler insatser i arbetet mot arbetskraftsexploatering för att myndigheternas arbete ska fungera på ett så bra sätt som möjligt och för att stärka skyddet mot arbetskraftsexploatering. Det straffrättsliga skyddet bör stärkas. En förbättring bör också göras av stödet till utsatta arbetstagare, inklusive möjligheter till kompensation.

Samrådet med arbetsmarknadens parter bör fördjupas

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll i att motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. De företräder stora grupper av både arbetsgivare och arbetstagare och ansvarar för den närmare regleringen av villkoren på arbetsmarknaden genom att teckna kollektivavtal och att tillse att dessa följs. Arbetsmarknadens parter har kunskap om hur arbetslivskriminella upplägg ser ut i olika branscher men också om enskilda företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet. Arbetsmarknadens parter önskar bidra mer till arbetet mot arbetslivskriminalitet och bör få möjlighet till detta. Samrådet mellan myndigheterna och parterna är i dag i huvudsak begränsat till bygg- och städbranscherna. Samrådet är viktigt för informationsutbytet mellan arbetsmarknadens parter och myndigheterna. Samrådet bör utvidgas till fler branscher. Detta kan, beroende på förutsättningarna i branschen, ske på central eller regional nivå.

Mer information till arbetsmarknadens parter

Arbetslivskriminalitet omfattar brott mot både författningar och avtal. Det är därför viktigt att samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter fungerar väl. En betydelsefull del i detta är att myndigheterna informerar parterna om de gör iakttagelser som kan tyda på att det förekommer arbetslivskriminalitet. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna vid sina inspektioner upptäcker omständigheter som tyder på att kollektivavtal systematiskt inte efterlevs.

Arbetsmiljöverket har en särskilt viktig roll vid arbetsplatsinspektioner och i samrådet med arbetsmarknadens parter. Samrådet bör fördjupas och det är önskvärt att information lämnas till parterna i

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

större omfattning. Det är då viktigt att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling är tydligt angiven. Därför bör en bestämmelse som föreskriver att Arbetsmiljöverket får lämna ut uppgifter till arbetsmarknadens parter, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, införas i Arbetsmiljöverkets instruktion.

Tydligare ansvarsfördelning när det gäller kontrollen av arbetsförhållanden på svensk arbetsmarknad

Det finns behov av ett utvecklat samråd mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter i fråga om ansvarsfördelningen när det gäller kontrollen av arbetsförhållanden. Av respekt för arbetsmarknadens parters autonomi förefaller en del myndigheter bli mer passiva än nödvändigt när det gäller att undersöka arbetsförhållanden i syfte att beivra vissa brott, såsom människoexploatering. Samrådet bör i större utsträckning inkludera en dialog om ansvarsfördelningen mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter.

Mer samverkan med kommuner och andra aktörer

Samverkan mellan kommuner och myndigheter i syfte att motverka arbetslivskriminalitet bör ske i större utsträckning. Det finns goda exempel på samverkan mellan myndigheter och kommunala verksamheter i tillsynsärenden. Kommunala verksamheter kommer ofta i kontakt med personer som har drabbats av människohandel eller människoexploatering. I dag skiljer det sig åt mellan de olika regionerna i vilken utsträckning myndigheterna samverkar med kommuner om arbetslivskriminalitet. Goda exempel på samverkan finns redan i flera regioner. Myndigheterna bör initiera kontakter med relevanta kommuner i syfte att samverka i arbetet mot arbetslivskriminalitet. AKC är en lämplig plattform för detta arbete. Förutom kommunerna finns det andra aktörer, såsom vissa civilsamhällesorganisationer, som kan bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Bättre samordning med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet

Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har beröringspunkter med annan myndighetssamverkan. Sedan 2009 har tolv myndigheter i uppdrag att samverka när det gäller underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten. Mot bakgrund av de beröringspunkter som finns och möjliga synergieffekter bör det ske en mer strukturerad och fördjupad samordning mellan de båda samverkansformerna.

Arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet är delvis överlappande fenomen. Även om det finns beröringspunkter mellan de båda uppdragen är det viktigt att de förblir separata då det annars finns en risk att vissa perspektiv skulle kunna gå förlorade. Arbetslivskriminalitet utmärker sig bland annat på så sätt att förfarandet har en koppling till arbetslivet och det innefattar både brottsliga förfaranden och sådant som inte är belagt med straff, exempelvis vissa överträdelser av arbetsmiljöregelverket. Samverkan tar även sikte på företag som inte själva utgör en del av den organiserade brottsligheten men som medvetet eller genom vårdslöshet bryter mot olika regelverk och därmed ofta är möjliggörare för den organiserade ekonomiska brottsligheten.

Regeringens styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet

Arbetet mot arbetslivskriminalitet bör anges i myndigheternas instruktioner

Regeringens styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet bör bli tydligare och mer långsiktig. Det skulle underlätta myndigheternas planering och prioriteringar. Delegationen föreslår att det ska skrivas in i respektive myndighets instruktion att Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Ändringarna i instruktionerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Det framgår redan av Arbetsmiljöverkets instruktion att myndigheten ska delta i och samordna det myndighetsgemen-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

samma arbetet mot arbetslivskriminalitet. En sådan ändring skulle kunna bidra till att skapa större enhetlighet och långsiktighet i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och är även i linje med hur regeringen har styrt myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Att genom styrning och resursallokering visa på frågans vikt har varit avgörande för att utveckla framgångsrika arbetssätt i andra länder.

Nytt regeringsuppdrag med ny målformulering

Även om arbetet mot arbetslivskriminalitet anges i myndigheternas instruktioner kommer samverkan under en period att behöva styras av ett regeringsuppdrag. Det krävs för att ge myndigheterna tillräcklig tydlighet om regeringens intentioner. Regeringens övergripande mål med samverkan kan i dag sägas vara outtalat. Det är till nackdel för samverkan, som i alltför hög grad har handlat om att uppfylla det enda resultatmålet: att antalet kontroller ska öka över tid. I ett nytt uppdrag bör regeringen slå fast att målet för samverkan är att motverka arbetslivskriminalitet i samhället. Uppdraget bör också klargöra att kontroller och sanktioner är viktiga åtgärder, men inte de enda, för att uppnå detta mål. Samtidigt bör regeringen ställa högre krav på återrapporteringen av resultaten av samverkan.

Regeringens styrning bör samordnas bättre

De myndigheter som ingår i samverkan hör till fyra olika departement. Regeringen har inte haft en tillräckligt tydlig och samordnad styrning av de myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet. Arbetet mot arbetslivskriminalitet är komplext och utmanande, vilket ställer höga krav på regeringens styrning. Det är särskilt samordningen mellan de olika departementen som behöver utvecklas. Men det finns också anledning att söka bättre samordning inom departementen.

Det finns flera olika organisatoriska förändringar regeringen skulle kunna överväga för att stärka samordningen inom Regeringskansliet. En samordningsfunktion inom Regeringskansliet har bättre förutsättningar att säkerställa att en varaktig samverkan styrs på ett samordnat sätt. Ett alternativ vore att regeringen utser en särskild samordningsfunktion inom Arbetsmarknadsdepartementet. Ett annat alternativ

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

är att samordningsfunktionen finns hos statsrådsberedningen (SB). SB inrikes skulle i sådana fall vara en naturlig hemvist för samordningen av styrningen av arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Arbetsmiljöverket bör fortsatt samordna uppdraget

En varaktig samverkan behöver en samordnande myndighet. I det bör ligga att ta ett stort ansvar för bland annat koordinering, uppföljning och återrapportering. Arbetsmiljöverket är en tillräckligt resursstark myndighet för att kunna hantera den typen av ledarskap. Det är också naturligt att den myndighet som har huvudansvaret för att kontrollera förhållanden på landets arbetsplatser är samordnande i en samverkan som har arbetsplatskontroller som ett centralt verktyg. Inom Arbetsmiljöverkets ansvarsområde finns dessutom frågor som gränsar till sådant som arbetsmarknadens parter ansvarar för. En förutsättning för att samordningen ska kunna ske på ett framgångsrikt sätt är att ett förstärkt kansli inrättas och att myndighetens ledning, på ett annat sätt än hittills, tar ansvar för den strategiska styrningen och samordningen.

Fler myndigheter kan bidra

De myndigheter som i dag ingår i samverkan bör fortsatt göra det. Men det finns utrymme för fler myndigheter att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Satsningen mot organiserad brottslighet har utvecklat en modell med så kallade nätverksmyndigheter. Det innebär att de samverkande myndigheterna själva identifierar och bjuder in myndigheter som kan bidra, utan att det har sin grund i ett regeringsbeslut. På motsvarande sätt bör de myndigheter som i dag ingår i samverkan vid behov initiera kontakt med ytterligare myndigheter. Exempel på myndigheter som skulle kunna knytas närmare samverkan är Bolagsverket, Boverket, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket Transportstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten och Utbetalningsmyndigheten.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

En myndighetsgemensam tipsfunktion

En myndighetsgemensam tipsportal bör inrättas

Delegationen har haft i uppdrag att analysera och redovisa för- och nackdelar med att inrätta en gemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet och överväga om det är ändamålsenligt att inrätta en sådan. Utifrån den gjorda analysen har delegationen kommit fram till att det finns ett behov av en myndighetsgemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet och att det är ändamålsenligt att inrätta en sådan.

Delegationen anser att det bör inrättas en tipsfunktion i form av en webbaserad myndighetsgemensam tipsportal för tips om arbetslivskriminalitet. En myndighetsgemensam tipsportal bedöms kunna förenkla för dem som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet. Vidare bedöms en sådan tipsportal kunna utformas så att risken för att vissa tips inte når rätt myndighet eller hanteras sämre minskar. En sådan tipsportal bör också kunna ge förutsättningar för bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan samt för en bättre uppföljning av myndigheternas arbete med inkomna tips. Den bedöms också kunna ge goda förutsättningar för en lämplig hantering av tips från vissa särskilda aktörer, såsom arbetsmarknadens parter.

Tipsportalens utformning

En fördelningsfunktion som hjälper tipslämnare att välja vilka myndigheter tipset ska överföras till

Med en myndighetsgemensam tipsportal avses en teknisk lösning där tips lämnas genom ett användargränssnitt som ger tipslämnaren hjälp att avgöra till vilka myndigheter tipset ska överföras. Lösningen innebär att den som administrerar portalen inte genom tillhandahållandet i sig utgör mottagare av tipsen. Delegationen använder ordet tipsportal i denna betydelse, medan ordet tipsfunktion används som ett övergripande begrepp för tipsingångar av olika slag.

Utifrån det sätt som tipslämnaren beskriver tipset på föreslår det bakomliggande programmet vilka myndigheter som berörs av tipset. Programmet bör i vart fall alltid föreslå att tipset ska överföras till Polismyndigheten, för att undvika att uppgifter om brott inte kommer polisen till del. Valet av myndigheter ska dock slutligen vara tipslämnarens eget. När tipslämnaren i portalen aktivt väljer vilka

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

myndigheter som ska få del av tipset överförs det i sin helhet till dessa. Det framstår som lämpligt att varje tips ges ett löpnummer som både tipslämnaren och de mottagande myndigheterna får del av och att de mottagande myndigheterna får information om vilka andra myndigheter som också har fått tipset.

Vilka tips är funktionen avsedd för och vilka ska kunna motta tips genom den?

Tipsfunktionen bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden.

Delegationen föreslår att Skatteverket ska få i uppdrag att inrätta tipsfunktionen och att administrera den. De myndigheter som bör kunna motta tips genom portalen är, förutom Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Polismyndigheten.

Syftet med den myndighetsgemensamma tipsfunktionen är att mottagande myndigheter ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet.

En bred krets tipslämnare

Tipsfunktionen bör vara tillgänglig för en bred krets användare och ingen grupp bör uteslutas från möjligheten att lämna tips genom den. Det kan handla om personer som är knutna till en verksamhet där det förekommer arbetslivskriminalitet men även om exempelvis fackliga företrädare eller företrädare för olika civilsamhällesorganisationer. Tipsfunktionen bör också kunna användas av personer som arbetar vid kommuner eller myndigheter.

Tips från särskilda aktörer

En myndighetsgemensam tipsportal kan utformas på ett sätt som ger goda förutsättningar för en lämplig hantering av tips från arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer. Det bör vara möjligt för tipslämnare att identifiera sig såsom företrädare för någon av dessa aktörer. Det ger myndigheterna möjlighet att på ett lämpligt

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

sätt prioritera sådana inkomna tips. Det bör också vara möjligt för tipslämnare att begära att få återkoppling, i den utsträckning detta är möjligt för myndigheterna att ge. Vidare bör det vara möjligt att – i samråd mellan myndigheterna och berörda aktörer – utforma tipsportalen så att vissa aktörer ges möjlighet att lämna tips genom att använda en särskild mall.

Information till tipslämnare och utsatta arbetstagare

Det bör lämnas tydlig och ändamålsenlig information i anslutning till den myndighetsgemensamma tipsportalen, bland annat om vilka typer av tips tipsportalen är avsedd för och att exempelvis frågor som regleras i kollektivavtal inte ska hanteras via tipsportalen. Vidare bör det finnas information om vad som gäller enligt exempelvis regelverken om visselblåsning och företagshemligheter samt offentlighet och sekretess. Det är lämpligt att en myndighetsgemensam tipsportal placeras på en särskild hemsida för arbetslivskriminalitet. En sådan hemsida ger goda förutsättningar för att sprida information om arbetslivskriminalitet i vid mening, inklusive information till utsatta arbetstagare.

En ny förordning om en myndighetsgemensam tipsfunktion

Delegationen föreslår att det ska införas en förordning om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet. Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Personuppgifter kommer att behandlas i tipsportalen

Det kommer att ske en behandling av personuppgifter av Skatteverket i egenskap av systemansvarig myndighet i samband med att lämnade tips överförs från tipsportalen och om det krävs för att den tekniska driften av tipsportalen ska kunna skötas.

Vid den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i den myndighetsgemensamma tipsportalen blir dataskyddsförordningen[1] och

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

brottsdatalagen (2018:1177) tillämpliga parallellt. Delegationen gör bedömningen att det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen av personuppgifter i tipsportalen.

Efter överföring till de mottagande myndigheterna kommer förutsättningarna att behandla inkomna uppgifter att regleras av det dataskyddsrättsliga regelverk som är tillämpligt för respektive mottagande myndighet.

Innehållet i förordningen

Förordningen föreslås innehålla både allmänna bestämmelser om den myndighetsgemensamma tipsfunktionen och bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i den, bland annat i följande avseenden.

Det ska anges att förordningen innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och brottsdatalagen när Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig behandlar personuppgifter enligt den nya förordningen.

Skatteverket ska pekas ut som personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i tipsfunktionen. Ändamålen med den behandlingen ska specificeras på så sätt att Skatteverket ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna, eller för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

Delegationen föreslår också en bestämmelse som anger att känsliga personuppgifter får behandlas i tipsfunktionen, om uppgifterna förekommer i lämnade tips och behandlingen är nödvändig för de i förordningen specificerade ändamålen. Det föreslås också en bestämmelse om att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för dessa ändamål.

Av dataskyddsregelverken följer rättigheter för enskilda dels att få viss information om behandlingen av personuppgifter, dels att invända mot personuppgiftsbehandlingen. Delegationen föreslår att dessa rättigheter begränsas, eftersom syftet med tipsfunktionen annars skulle motverkas.

Någon ytterligare reglering i syfte att minska integritetsrisker bedöms inte vara nödvändig.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skydd för vissa viktiga intressen

Delegationen gör bedömningen att det skydd mot repressalier som enskilda har enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden är tillräckligt och att det inte finns något behov av ytterligare skydd mot repressalier i samband med lämnande av tips i tipsportalen.

När det gäller lagen (2018:558) om företagshemligheter, företagshemlighetslagen, gör delegationen bedömningen att det skydd som där finns för företagshemligheter är tillräckligt. Detsamma gäller det skydd för enskilda som följer av den lagen och som innebär ett betydande utrymme att rapportera om missförhållanden utan risk för sanktioner. Det finns därför inte behov av några ändringar av företagshemlighetslagen.

De befintliga bestämmelserna om sekretess för uppgifter som har överförts till de mottagande myndigheterna är enligt delegationens mening tillräckliga. Det finns därför inte på grund av en tipsportal något behov av att införa nya bestämmelser om sekretess till skydd för det allmänna eller till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Myndigheterna bör delta mer aktivt i det gränsöverskridande arbetet

Arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur, bland annat eftersom det ofta förekommer att utländska arbetstagare utnyttjas och eftersom nätverk som ligger bakom arbetslivskriminalitet kan ha kopplingar till andra länder. Detta gör att det kan finnas behov av internationellt samarbete mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet. I dag sker ett sådant samarbete inom flera olika forum på nordisk, nordisk-baltisk och EU-nivå. Ett exempel är ett nystartat nordiskt-baltiskt nätverk för att bekämpa arbetslivskriminalitet med finansiering från Nordiska ministerrådet. På EU-nivå har samverkan främst bedrivits inom Europeiska arbetsmyndigheten (ELA), Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och Den europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact).

Särskilt inom Polismyndigheten finns ett stort intresse av att utveckla gränsöverskridande samarbeten, både för inspektioner och

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

mer strategiska frågor såsom att kartlägga de aktörer och förfaranden som är mest systemhotande.

Möjligheterna till samarbete över landsgränser, när det gäller bland annat informationsutbyte och gemensamma inspektioner, är i Sverige delvis outnyttjade. Delegationen bedömer att det finns anledning att fördjupa det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Lärdomar från Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering

Delegationen har hämtat inspiration från Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering. Detta gäller bland annat förslagen och bedömningarna om att fler myndigheter bör få i uppgift att bidra i arbetet mot människohandel, att informationen till utsatta arbetstagare bör förbättras, att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör stärkas och att regeringens styrning bör bli mer samordnad och långsiktig.

En nyckel till det framgångsrika arbetet är att den belgiska regeringen under en längre tid har skickat tydliga signaler till alla involverade aktörer om att frågan är prioriterad. Myndigheterna har avsatta resurser och specialister i alla led, från inspektörer till åklagare. Det finns även, på ett helt annat sätt än vad som är fallet i Sverige, stöd till de människohandelsoffer som identifieras. Detta tillhandahålls framför allt av tre specialiserade mottagningscenter. Stödet skapar även möjligheter att få bra vittnesmål från brottsoffren, vilket verkar vara en förutsättning för att myndigheterna ska kunna göra brottsutredningar som leder till åtal.

För utsatta arbetstagare finns reella möjligheter att få inarbetad lön utbetald och en möjlighet att få permanenta uppehållstillstånd i Belgien om det väcks åtal för människohandel. Detta ger också skäl att samarbeta med myndigheterna. I Belgien finns även lättillgänglig information på många språk om rättigheter och skyldigheter i arbetslivet, riktad till personer som riskerar att utnyttjas.

Människohandelsbestämmelsens utformning synes vara en bidragande orsak till det stora antalet fällande domar i Belgien. Belgien skiljer sig från många länder, däribland Sverige, i att det inte är nödvändigt att bevisa att något otillbörligt medel, såsom tvång eller vilseledande, har använts.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Myria är den belgiska oberoende rapportören för människohandel. Det arbete som Myria utför i denna roll är ytterligare en styrka i Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering. Myria utvärderar löpande det belgiska arbetet mot människohandel och lämnar förbättringsförslag riktade till regeringen.

Summary

Remit and the Delegation's main proposals

Remit

The Delegation's remit reported on in this interim report was to follow up and analyse government agency cooperation to combat work-related crime, and to investigate the conditions for a joint agency tip-off function. The Delegation also describes successful working methods for combating work-related crime in Sweden and for combating labour exploitation in Belgium, as well as for cross-border work to combat work-related crime. The Delegation conducted around 40 interviews, mainly with representatives of the various government agencies that are tasked with cooperating to combat work-related crime, but also with representatives of the social partners, among others.

The Delegation's main assessments and proposals

Government agency cooperation is crucial in the work to combat work-related crime and should continue to be given high priority by the Swedish Government and the leaderships of the relevant government agencies. This cooperation needs clearer direction and a more long-term focus. To make it clear that this cooperation is permanent, the Delegation proposes that the instruction for each government agency involved in the cooperation should state that the agency is required to participate in the joint efforts to combat work-related crime. For a period, this cooperation should also continue to be directed by a government assignment that clarifies the goal and places greater demands on reporting. The Swedish Work Environ-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ment Authority should continue to coordinate the task. Greater demands should also be placed on strategic direction and support.

The number of joint inspections by government agencies is increasing and the regional centres (AKC) for preventing work-related crime have great potential. But there are practical, organisational and legal barriers that need to be overcome.

The current cooperation has significant shortcomings when it comes to prosecuting trafficking in human beings and human exploitation. There is great potential for improvement here and more government agencies could contribute to this work. The Delegation proposes that the instructions for the Swedish Work Environment Authority and the Swedish Tax Agency should state that these government agencies are to contribute to the work to combat trafficking in human beings and similar offences.

Uncertainties regarding what each of the government agencies and the social partners are responsible for sometimes lead to a situation where conditions which imply labour exploitation are not being investigated by these agencies. There is a need for deeper consultation between the government agencies and the social partners on who is responsible for what when it comes to inspections of working conditions on the Swedish labour market.

The government agencies should provide more information to the social partners about conditions that may be relevant to their activities, so that the social partners are better placed to pursue their activities within the framework of the Swedish labour market model. A new provision that makes it clear that the Authority is permitted to inform the social partners about conditions that may be relevant to their activities should be introduced into the Swedish Work Environment Authority's instruction.

The Delegation proposes that a web-based joint agency tip-off portal should be established for tip-offs concerning work-related crime. A joint agency tip-off portal would make it easier for those who want to submit tip-offs on work-related crime to do so, and provide the basis for more and better joint measures as part of this government agency cooperation, and better conditions for monitoring the agencies' work with received tip-offs. The tip-off portal would provide a sound basis for the proper processing of tip-offs from, among others, the social partners.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Government agency cooperation to combat work-related crime

Overall assessment of goal achievement

Government agency cooperation to combat work-related crime is an activity that is important for society and should be prioritised. This cooperation has contributed, in a variety of ways, to the work to combat work-related crime. The government assignments have meant that the agencies have gained a greater understanding of each other's activities, and greater knowledge of the tools that the agencies collectively have at their disposal for the work to combat work-related crime. The government agencies achieve more together than each individual agency can achieve on its own. The number of joint inspections has increased. The information that can be shared about objects of interest is seen as having made a big difference and has led to the agencies assessing that they have become better at detecting work-related crime. This cooperation can also give them the opportunity to see a bigger picture. Even if one's own government agency does not generate a concrete result from a particular inspection, it may be able to assist another agency to use its tools, which in turn helps the work to combat work-related crime as a whole to have a greater impact. Thus, this cooperation can be said to assist the State's work to combat work-related crime as a whole to function more effectively.

The cooperating government agencies have completed most of the parts of the government assignments on work-related crime. Some assignments cannot be deemed completed, such as the parts concerning awareness-raising campaigns targeting vulnerable workers and the further development of working methods to prevent workers from being trafficked or exploited.

There is great potential in government agency cooperation to combat work-related crime, but also several challenges that need to be overcome for these efforts to be more effective.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Stronger direction and support in how the government agency cooperation is organised

The new design of the organisation developed by the government agencies appears to be largely appropriate. However, there are parts of this organisation that could be developed further, and should be given greater scope, especially when it comes to strategic direction and support. Closer cooperation between the directors-general of the agencies is also needed. The coordinating government agency also needs to set up a secretariat that can be responsible for meeting preparations, coordination, monitoring and reporting in a different way than is currently the case. A strengthened secretariat could also work more to enhance knowledge than is currently the case, providing analyses and methodological support. The cooperation can be facilitated by an agreed minimum staffing level for certain parts of the organisation, in particular at the regional centres.

Lack of information-sharing hinders inspection activities

The government agencies tasked with cooperating to combat work-related crime differ in terms of their activities and size. They also have differing conditions and familiarity with working to combat work-related crime. In particular, they may have more, or less, experience in carrying out inspections at workplaces. The number of joint inspections by the agencies has increased and their planning and execution has generally improved. The difficulties involved in sharing information mean that the inspections are not as well targeted as they could have been.

The regional centres have great potential but face challenges

The regional centres for preventing work-related crime, AKC, have great potential to boost Sweden's capacity to combat work-related crime. But there are also many problems, one of which concerns the ability to share information digitally. The activities of the centres would be facilitated by a common platform where the government agencies can share information with each other, even if the Delegation assesses that the value of such a platform would be limited

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

unless the agencies' legal scope for sharing information with each other is expanded. The work after the actual workplace inspections should also be improved, with the aim of enabling good desktop audits and follow-up of cases.

Analysis and development work should be strengthened

For several years now, the cooperating government agencies have been tasked with developing methodological support for more effective cooperation to combat work-related crime. The government agencies have taken a new approach to this work, and have since December 2022 worked to develop a new methodological support.

The analysis and development work concerning work-related crime at the agencies seems to be very limited in Sweden compared to its Nordic neighbours. There is a need for additional knowledge-enhancing initiatives in Sweden, and these could be supportive of the agencies' work. A strengthened secretariat at the coordinating government agency that can enhance knowledge through analysis and methodological support could be one way to help meet this need.

The government agencies should prioritise information to vulnerable workers

The government agencies have carried out their assignment to raise awareness with a focus on enhancing knowledge among the general public and other relevant actors. Information initiatives aimed at strengthening the knowledge of vulnerable workers have not been carried out. This is despite that the lack of information initiatives that target vulnerable workers has been noted for a long time. There remains a great need to reach this group with information about their rights and obligations and about what support these workers can access when they are at risk of being victims of work-related crime. This work should be coordinated by the Swedish Work Environment Authority.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Work to combat labour exploitation should be given higher priority

The current cooperation has significant shortcomings when it comes to trafficking in human beings and human exploitation. For various reasons, these crimes are not prioritised in the agencies' joint work, even though there are often suspicions of such crimes. These are complex crimes and require knowledge, experience and resources to combat them. Often, combating them also requires cooperation between different government agencies and other actors such as social services, civil society and the social partners. There are now better conditions for this cooperation than previously, although several challenges remain with regard to working methods, resources, skills and the division of responsibilities.

The work of the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority to combat labour exploitation should be strengthened

These government agencies often detect circumstances that are indicative of human exploitation and trafficking in human beings. But it is very rare that victims receive compensation and that perpetrators are prosecuted. In particular, the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority should strengthen their work with cases related to trafficking in human beings and human exploitation, including deepening their cooperation on methods so that preliminary investigations into trafficking in human beings and human exploitation are successful. Strengthening this work may also include applying more often for a reflection period for potential victims of trafficking in human beings.

More government agencies should be tasked with contributing to the work to combat human exploitation and trafficking in human beings

The Delegation proposes that the instructions for the Swedish Work Environment Authority and the Swedish Tax Agency should state that these government agencies are to contribute to the work to combat trafficking in human beings and similar offences. These crimes are

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

not always detected in the agencies' inspections to the extent that should be possible, and there are doubts about what options the Swedish Tax Agency and the Swedish Work Environment Authority have to take action. Today, the Swedish Gender Equality Agency, the Swedish Migration Agency and the Swedish Police Authority are tasked with participating in the work to combat trafficking in human beings and human exploitation. It would have a significant impact if the Swedish Work Environment Authority and the Swedish Tax Agency, which often perform unannounced workplace inspections, were also tasked with contributing to this work. For example, these government agencies could have procedures for documenting indicators of trafficking in human beings and report this to the Swedish Police Authority, and potential victims could receive information about their rights and support options.

Review the criminal law protection and strengthen support for exploited workers

In order for the government agencies' work to function as effectively as possible and to strengthen protection against labour exploitation, more initiatives are needed in the work to combat labour exploitation. The protection provided in criminal law should be strengthened. The support available to exploited workers, including possibilities of compensation, should also be improved.

Consultation with the social partners should be deepened

The social partners have an important role to play in combating and preventing work-related crime. They represent large groups of both employers and employees, and are responsible for the regulation of conditions on the labour market at a more detailed level by signing collective agreements, and ensuring compliance with these. The social partners know what work-related crime setups look like in various industries, and have knowledge about individual companies that engage in work-related crime. The social partners would like to contribute more to the work to combat work-related crime and should be given the opportunity to do so. Consultation between government agencies and the social partners is currently limited to

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

the construction and cleaning industries. This consultation is important for information sharing between the social partners and the government agencies and should be expanded to include more industries. Depending on the conditions in the particular industry, they could consult at the central or regional level.

More information to the social partners

Work-related crime includes violations of both statute and collective agreements. For this reason, it is important that consultation between government agencies and the social partners functions well. An important aspect of this is that the government agencies inform the social partners when they have made observations which could indicate that work-related crime is occurring. For example, the government agencies may detect circumstances during their inspections that imply systematic non-compliance with collective agreements.

The Swedish Work Environment Authority has a particularly important role in workplace inspections and in government agency consultation with the social partners. This consultation should be deepened and it would be preferable if more information could be disclosed to the social partners, in which case it becomes important to clearly specify the legal basis for the processing of personal data. Therefore, a provision which stipulates that the Swedish Work Environment Authority may disclose information to the social partners, provided that confidentiality does not prevent this, should be introduced into the Swedish Work Environment Authority's instruction.

Clearer division of responsibilities for inspections of working conditions in the Swedish labour market

There is a need for detailed consultation between government agencies and the social partners on who is responsible for what when it comes to inspections of working conditions on the Swedish labour market. Out of respect for the autonomy of the social partners, some government agencies appear to be more passive than necessary when it comes to investigating working conditions for the purpose of prosecuting certain crimes such as human exploitation. To a greater

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

extent than is currently the case, this consultation should include dialogue on who does what, and demarcation issues, regarding the respective responsibilities of the government agencies and the social partners.

More cooperation with municipalities and other actors

Cooperation between municipalities and government agencies for the purpose of combating work-related crime should be more extensive. Good examples of cooperation between government agencies and municipal services can be found in supervisory cases. Municipal services often encounter people who have been the victims of trafficking in human beings or human exploitation. Currently, there are differences between the regions in how extensively the relevant government agencies cooperate with municipalities when it comes to work-related crime. There are already good examples of cooperation in several regions. The government agencies should initiate contact with relevant municipalities for the purpose of cooperating to combat work-related crime. The AKC is an appropriate platform for this work. In addition to the municipalities, there are other actors, such as some civil society organisations, who can contribute to the work to combat work-related crime.

Better coordination with the government agency cooperation to combat organised crime

Government agency cooperation to combat work-related crime has points of common interest with other government agency cooperation. Since 2009, twelve government agencies have been tasked with cooperating on intelligence and operational responses in relation to criminals, their networks and phenomena in an initiative targeting organised crime. Considering the points of common interest that exist and potential synergies, the coordination between these two forms of cooperation should be more structured and deeper.

Work-related crime and organised crime are phenomena that overlap somewhat. Although there are points of common interest between these two tasks, it is important that they remain separate as there is otherwise a risk that certain perspectives could be lost.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

A defining feature of work-related crime is that it is a practice connected with the workplace and that it involves both criminal practices and practices that are not punishable under criminal law such as certain violations of work environment regulations. This cooperation also targets companies that are not themselves participants in organised crime but who deliberately or through negligence violate various regulatory frameworks and therefore are often enablers of organised economic crime.

Governance of the work to combat work-related crime

Work to combat work-related crime should be stated in the instructions for the government agencies

The governance of the work to combat work-related crime by the Government should be clearer and it should have a more long-term focus. This would facilitate government agencies' planning and prioritisations. The Delegation proposes that the instruction for each of the following government agencies should state that the agency is required to participate in joint work to combat work-related crime. These are the Swedish Police Authority, the Swedish Tax Agency, the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Prosecution Authority, the Swedish Economic Crime Authority, the Swedish Gender Equality Agency, the Swedish Migration Agency, and the Swedish Public Employment Service. It is proposed that the amendments to the instructions enter into force on 1 July 2024. It is already stated in the Swedish Work Environment Authority's instruction that the Authority is required to participate in and coordinate the agencies' joint work to combat work-related crime. Such an amendment could help to create greater consistency and a long-term focus in the agencies' work to combat work-related crime, and is also in line with how government agency cooperation to combat organised crime has been governed. Demonstrating the importance of the issue through governance and resource allocation has been crucial to developing successful working methods in other countries.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

New government assignment with new objective

Even if the work to combat work-related crime is stated in the instructions of relevant government agencies, for a period cooperation will need to be directed by a government assignment. This is necessary to provide the government agencies with sufficient clarity about the Government's intentions. As things currently stand, the Government's overall objective for this cooperation could be said to be tacit. This is a drawback for the cooperation, which has been too much about meeting the only performance target: to increase the number of inspections over time. In a new assignment, the Government should state that the objective of the cooperation is to combat work-related crime in society. The assignment should also make clear that inspections and sanctions are important, but not the only, measures to achieve this objective. At the same time, the Government should increase requirements on reporting the outcomes of the cooperation.

Governance should be better coordinated

The government agencies involved in the cooperation belong to four different ministries. The Government has not had sufficiently clear and coordinated governance of the government agencies involved in the joint work. The work to combat work-related crime is complex and challenging, which places high demands on its governance. In particular, coordination between the different ministries needs to be developed. But there is also reason to seek better coordination within the ministries.

The Government could consider several organisational changes that would strengthen this coordination within the Government Offices. A coordination function within the Government Offices would be better placed to ensure that permanent cooperation is governed in a coordinated way. An alternative would be for the Government to appoint a special coordination function within the Ministry of Employment. Alternatively, the coordination function could be located in the Prime Minister's Office (PMO). In that case, the part of the PMO dealing with domestic matters would be the natural place for the coordination of the governance of work to combat work-related crime to reside.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

The Swedish Work Environment Authority should continue to coordinate the task

Permanent cooperation needs a coordinating government agency, which would take a great share of the responsibility for coordination, monitoring and reporting. The Swedish Work Environment Authority has sufficient resources to be able to handle this type of leadership. It is also natural that the government agency with the main responsibility for inspecting conditions in Sweden's workplaces is the coordinator for government agency cooperation in which workplace inspections is a central tool. The Swedish Work Environment Authority handles matters that are closely connected to matters that the social partners are responsible for. A prerequisite for successful coordination is the establishment of a strengthened secretariat, and that the Authority's management takes responsibility for the strategic direction and coordination of this work in a different way than hitherto.

More government agencies can contribute

The government agencies that are currently involved in this cooperation should continue to be involved. But there is scope for more government agencies to contribute to the work to combat work-related crime. The initiative targeting organised crime has developed a model with "network agencies". This means that the cooperating government agencies in the area of combating organised crime themselves identify, and invite to the table, government agencies that can contribute to this work, without being based on a government decision. Similarly, the government agencies currently cooperating in the work to combat work-related crime should, if necessary, initiate contact with additional government agencies. Examples of government agencies that could be tied more closely to this cooperation are the Swedish Companies Registration Office, the Swedish National Board of Housing, Building and Planning, the Swedish Competition Authority, the Swedish Enforcement Authority, the Swedish National Food Agency, the Swedish Transport Agency, the National Agency for Public Procurement and the Swedish Payments Agency.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

A joint agency tip-off function

A joint agency tip-off portal should be established

The Delegation has been tasked with analysing and reporting on the pros and cons of establishing a joint tip-off function for work-related crime and considering whether it is expedient to establish such a function. Based on the analysis done, the Delegation has concluded that there is a need for a joint agency tip-off function for work-related crime and that it is expedient to establish one.

The Delegation considers that a tip-off function in the form of a joint agency tip-off portal on the Internet should be established for tip-offs on work-related crime. It is assessed that a joint agency tip-off portal could make it easier for those who want to provide tip-offs about work-related crime to do so. Furthermore, a tip-off portal of this kind can be designed so that the risk of a tip-off not reaching the right government agency or not being processed appropriately is reduced. In addition, a tip-off portal of this kind ought to be able to provide a basis for better joint action in this cooperation, and for better follow-up of the cooperating government agencies' work with submitted tip-offs. The assessment is also that it could provide a good basis for appropriate processing of tip-offs from specific actors, such as the social partners.

Design of the tip-off portal

A function that helps the user to choose which government agencies the tip-off should be transferred to

Here, a joint tip-off portal means a technical solution where tip-offs are submitted via a user interface that assists the user in determining which government agencies the tip-off should be transferred to. This solution means that, just by providing the portal, the party that manages the portal does not constitute the recipient of the tip-off. The Delegation uses the term tip-off portal in this sense, while the term tip-off function is used as a general term for various kinds of gateways for receiving tip-offs.

Based on how the tip-off is described by the user, the underlying software suggests which government agencies are concerned. In all cases, the software should suggest that the tip-off should be trans-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ferred to the Swedish Police Authority, to avoid information about crimes not being shared with the police. However, the choice of government agencies should ultimately be the user's own. Once the user has actively chosen in the portal which government agencies should receive the tip-off, it is transferred in its entirety to them. It would seem useful that each tip-off should be given a serial number that is shared with both the person submitting the tip-off and the recipient government agencies, and that the recipient government agencies are informed about which other government agencies have also received the tip-off.

What kinds of tip-offs is the function intended for and who should be able to receive tip-offs from it?

The tip-off function should concern tip-offs on work-related crime within the areas of responsibility of the cooperating government agencies.

The Delegation proposes that the Swedish Tax Agency be commissioned to establish the tip-off function and to manage it. In addition to the Swedish Tax Agency, the government agencies that should be able to receive tip-offs via the portal are the Swedish Public Employment Service, the Swedish Work Environment Authority, the Swedish Economic Crime Authority, the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Migration Agency and the Swedish Police Authority.

The purpose of the joint tip-off function is to share with the recipient government agencies information that may be relevant to their work to combat work-related crime.

Casting the net wide

The tip-off function should be available to a wide range of users, and no group should be excluded from being able to submit tip-offs via the portal. This may include people who are associated with an activity where work-related crime is occurring, but also, for example, trade union representatives or representatives of various civil society organisations. It should also be possible for the tip-off function to be used by people working at municipalities or government agencies,

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

if the municipality or the government agency deems this to be appropriate and has good procedures for it.

Tip-offs from specific actors

A joint agency tip-off portal can be designed to provide a good basis for proper processing of tip-offs from the social partners, municipalities and other relevant actors. It should be possible for users to identify themselves as belonging to one of these actors. This allows the government agencies to appropriately prioritise received tip-offs. It should also be possible for users to request to get a response where it is possible for the government agencies to provide it. Furthermore, it should be possible – in consultation between the government agencies and relevant actors – to design the tip-off portal so that certain actors are given the option to submit tip-offs using a specific template.

Information to those providing tip-offs and vulnerable workers

Clear and appropriate information should be provided in connection with the joint agency tip-off portal, including what types of tip-off the portal is intended for and that, for example, matters regulated in collective agreements should not be dealt with via the tip-off portal. Furthermore, there should be information about what the regulations on whistleblowing and trade secrets say, as well as on public access to information and secrecy. A joint agency tip-off portal would be best placed on a separate website for work-related crime. Such a website would provide a good foundation for spreading information about work-related crime in a broad sense, including information to vulnerable workers.

A new ordinance for a joint agency tip-off function

The Delegation proposes that an ordinance on a joint agency tip-off portal for tip-offs about work-related crime should be introduced. It is proposed that the ordinance enter into force on 1 January 2025.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Personal data will be processed in the tip-off portal

Personal data will be processed by the Swedish Tax Agency, when managing the portal, in connection with the transfer of tip-offs from the tip-off portal, and where this is required for managing the technical operation of the system.

The General Data Protection Regulation and the Criminal Data Act (2018:1177) will be applicable in parallel to the personal data processing in the joint agency tip-off portal. The Delegation makes the assessment that there will be a legal basis for the processing of personal data in the tip-off portal.

After the transfer to the recipient government agencies, the conditions for processing the data received will be governed by the data protection regulations applicable for the recipient government agency concerned.

Content of the ordinance

The Delegation proposes that the ordinance should contain general provisions on the joint agency tip-off function, and provisions on the processing of personal data in this function, regarding the following.

The ordinance shall state that it contains provisions that supplement the General Data Protection Regulation and the Criminal Data Act when the Swedish Tax Agency, as controller, processes personal data in accordance with the new ordinance.

The Swedish Tax Agency shall be designated the controller for the processing of personal data that occurs in the tip-off portal. The purposes of that processing shall be specified in such a way that the Swedish Tax Agency is permitted to process personal data where necessary for the submitted tip-offs to be transferred to the recipient government agencies, or for managing the technical operation of the system.

The Delegation also proposes that a provision states that sensitive personal data may be processed in the tip-off portal if the data is found in the tip-offs submitted, and the processing is necessary for the purposes specified in the ordinance. Furthermore, the Delegation proposes that personal data may not be processed for longer than is necessary for these purposes.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

The regulatory frameworks for data protection include the rights of individuals to receive certain information about the processing of their personal data and to object to the processing of their personal data. The Delegation proposes that these rights be limited in the ordinance, as otherwise the purpose of the tip-off portal would be frustrated.

No further regulation to reduce privacy risks is deemed necessary.

Protection of certain important interests

The Delegation assesses that the protection against retaliation that individuals have under the Act on the Protection of Persons Reporting Irregularities (SFS 2021:890) is sufficient and that there is no need for additional protection against retaliation in connection with the submission of tip-offs via the tip-off portal.

As regards the Trade Secrets Act (SFS 2018:558), the Delegation assesses that the protections there for trade secrets are sufficient. The same applies to the protection of individuals under that Act, which provides considerable scope for reporting irregularities without risking sanctions. There is therefore no need for any amendments to the Trade Secrets Act.

In the opinion of the Delegation, the existing rules on confidentiality for data transferred to the recipient government agencies are sufficient. There is therefore no need ensuing from the proposed introduction of the tip-off portal to introduce new rules on confidentiality to protect the community or to protect the personal and financial circumstances of individuals.

Government agencies should be more actively involved in cross-border efforts

Work-related crime is a problem for society that is international in nature, partly because it is often the case that foreign workers are exploited and partly because the networks that are responsible for work-related crime can have links with other countries. This means that there may be a need for international cooperation between government agencies to combat cross-border work-related crime. Today, such cooperation takes place in multiple forums at the Nordic,

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Nordic-Baltic and EU levels. One example is a recently started Nordic-Baltic network to combat work-related crime with funding from the Nordic Council of Ministers. At EU level, cooperation has mainly been pursued within the European Labour Authority (ELA), the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), and the European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT).

In particular, there is great interest within the Swedish Police Authority in developing cross-border cooperation, both in terms of inspections and more strategic matters such as charting the actors and the procedures that pose the biggest systemic threats.

The possibilities for cooperation across national borders, including information sharing and joint inspections, are not being fully exploited in Sweden. The Delegation assesses that there is reason to deepen cross-border efforts to combat work-related crime.

Lessons learned from Belgium's work to combat labour exploitation

The Delegation has drawn inspiration from Belgium's work to combat labour exploitation. This includes proposals and assessments that more government agencies should be tasked with contributing to the work of combating trafficking in human beings, that information to vulnerable workers should be improved, that the protection in criminal law against labour exploitation should be strengthened, and that governance of this work should be more coordinated and have a long-term focus.

A key to success in this work is that the Belgian government has long sent clear signals to all actors involved that the issue is a priority. The Belgian government agencies have dedicated resources and specialists at all levels, from inspectors to prosecutors. Additionally, and in contrast to Sweden, there is support available to identified victims of human trafficking. This is mainly provided by the three specialised reception centres. This support also creates opportunities for obtaining good testimonies from the victims, which seems to be essential for the Belgian authorities to be able to conduct criminal investigations that lead to prosecution.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

For exploited workers, there are substantial opportunities to get earned wages paid and an option to obtain a permanent residence permit in Belgium if prosecution for trafficking in human beings results from their testimony. This also provides a reason to co-operate with the authorities. In Belgium there is also accessible information in many languages on rights and obligations in the workplace, addressed to people at risk of exploitation.

The design of the trafficking in human beings provision seems to be a contributing factor to the large number of convictions in Belgium. Belgium differs from many countries, including Sweden, in that it is not necessary to prove that any improper means, such as coercion or deception, have been used.

Another strength of Belgium's work is Myria's role as an independent national rapporteur on trafficking in human beings. Myria continuously evaluates Belgium's work to combat trafficking in human beings and submits suggestions for improvement to the Belgian government.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning (0000:00) om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om en myndighetsgemensam tipsfunktion för uppgifter om misstänkt arbetslivskriminalitet som faller inom ansvarsområdet för de myndigheter som anges i 5 § (tips om arbetslivskriminalitet).

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Syftet med tipsfunktionen

2 § Syftet med den myndighetsgemensamma tipsfunktionen är att mottagande myndigheter som anges i 5 § ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana upp-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

gifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, och brottsdatalagen (2018:1177) när Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig behandlar personuppgifter enligt denna förordning.

Myndighetsgemensam tipsfunktion

4 § Skatteverket ska tillhandahålla en teknisk plattform där tips om arbetslivskriminalitet kan lämnas och där lämnade tips kan överföras till de myndigheter som anges i 5 § (myndighetsgemensam tipsfunktion).

5 § Tips från den myndighetsgemensamma tipsfunktionen får överföras till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket (mottagande myndigheter).

Behandling av personuppgifter i tipsfunktionen

6 § Skatteverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen.

7 § Personuppgifter får behandlas i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen om det är nödvändigt

1. för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna som anges i 5 §, eller
2. för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

8 § Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning (känsliga personuppgifter) får behandlas, om uppgifterna förekommer i lämnade tips och behandlingen är nödvändig enligt 7 §.

9 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål som anges i 7 §.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

10 § Besked om att personuppgifter behandlas enligt 7 § får inte lämnas ut till den registrerade.

Rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning gäller inte vid behandling av personuppgifter enligt denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket att 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

2 §[1]

Myndigheten har särskilt till uppgift att

1. ha tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs och planera tillsynen främst med utgångspunkt i analyser av arbetsmiljörisk och risk för att aktörer medvetet bryter mot regelverket,

2. vara förbindelsekontor för utstationering, ha tillsyn över att bestämmelserna om anmälningsskyldighet vid utstationering följs och ha hand om ett register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige,

3. vara marknadskontrollmyndighet och utöva marknadskontroll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 över att produkter överensstämmer med kraven i

a) Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/42/EG av den 17 maj 2006 om maskiner och om ändring av direktiv 95/16/EG,

b) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/68/EU av den 15 maj 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av tryckbärande anordningar,

c) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/29/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av enkla tryckkärl, och

d) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/34/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om utrustning och skyddssystem som är avsedda för användning i

[1] Senaste lydelse 2022:1216.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

potentiellt explosiva atmosfärer, utom när det gäller elektrisk utrustning,

4. meddela föreskrifter och allmänna råd enligt arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen,

5. ta fram och tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information inom sitt ansvarsområde, där små och medelstora företags behov särskilt ska beaktas,

6. ansvara för ett informationssystem om arbetsskador, där skillnader mellan kvinnor och män särskilt ska belysas,

7. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,

8. vara yrkesinspektionsorgan som deltar i Europeiska kommissionens yrkesinspektörskommitté enligt kommissionens beslut 95/319/EG av den 12 juli 1995 om inrättande av en yrkesinspektörskommitté,

9. ansvara för övergripande samordning av frågor som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149 och som är av betydelse för flera myndigheter eller arbetsmarknadens parter,

10. representera Sverige i Europeiskt forum för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete som har inrättats enligt artikel 16.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149, inbegripet att på nationell nivå samordna arbetet med berörda myndigheter och med arbetsmarknadens parter,

11. ansvara för marknadskontroll i övrigt av sådana produkter enligt 3 kap. 8–10 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160) som kan användas yrkesmässigt, *och*

12. delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

11. ansvara för marknadskontroll i övrigt av sådana produkter enligt 3 kap. 8–10 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160) som kan användas yrkesmässigt,

12. delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, *och*

13. bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

Bestämmelser om en marknadskontrollmyndighets befogenhet att besluta om åtgärder enligt förordning (EU) 2019/1020 finns i arbetsmiljölagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

5 §

Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten.

Arbetsmiljöverket får, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

2 §[1]

Försäkringskassan ska

1. ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för,
2. se till att myndighetens föreskrifter och andra styrande dokument och rutiner är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för enskilda och företag,
3. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott,
4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten,
5. följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sitt verksamhetsområde,
6. ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten har ansvar för, med utgångspunkt i de mål och andra åligganden som gäller för myndigheten,
7. stödja forskning inom socialförsäkringsområdet,
8. i sin verksamhet belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna,
9. ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

[1] Senaste lydelse 2020:96.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

10. vid beslut och andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter,

11. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet,

12. ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrares etablering i samhället, *och*

13. ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn och, inom ramen för detta, på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet.

12. ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrares etablering i samhället,

13. ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn och, inom ramen för detta, på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet, *och*

14. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Myndigheten ska	
1. se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring,	
2. arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet,	
3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter, *och*	3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter,
4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.	4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*
	5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

[1] Senaste lydelse 2020:91.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Myndigheten ska	
1. se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring,	
2. arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet,	
3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter, *och*	3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter,
4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.	4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*
	5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

[1] Senaste lydelse 2020:92.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §[1]	
Skatteverket ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.	Skatteverket ska *1.* förebygga och motverka ekonomisk brottslighet, *2. medverka i brottsutredningar som rör vissa brott*, *3. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten*, *4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet*, *och* *5. bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.*
Skatteverket ska medverka i brottsutredningar som rör vissa brott. *Skatteverket ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.*	

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

[1] Senaste lydelse 2020:101.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
Myndigheten ska	
1. följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen,	
2. främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt,	
3. stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen,	
4. främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser,	
5. inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik, *och*	5. inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik,
6. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag.	6. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag, *och*
	7. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Myndigheten ska	
1. ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet,	
2. verka för att den sammantagna vistelsetiden i mottagandet blir så kort som möjligt,	
3. verka för att handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, viseringar samt ansökan och anmälan om medborgarskap blir så korta som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet,	
4. bedriva en ändamålsenlig förvarsverksamhet,	
5. verka för att tiden för utfärdande av intyg om permanent uppehållsrätt, uppehållskort och permanenta uppehållskort blir så kort som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet,	
6. vara tillgänglig och ge god service som möter de sökandes och andra intressenters behov,	
7. bidra till att genomföra regeringens migrationspolitiska prioriteringar genom att delta i internationella samarbeten,	
8. bidra till regeringens arbete inom ramen för politiken för global utveckling, *och*	8. bidra till regeringens arbete inom ramen för politiken för global utveckling,
9. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.	9. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*

[1] Senaste lydelse 2020:103.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

10. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §	
Myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.	Myndigheten ska *1.* delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och* *2. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet*.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten att 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §	
Myndigheten ska	
1. leda den verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten som enligt lag eller annan författning endast får utföras av polismän,	
2. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*	2. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten,
3. ansvara för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt.	3. ansvara för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt, *och*
	4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

2 Delegationens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Delegationens arbete styrs av kommittédirektiv som finns i bilaga 1, 2, 3 och 4. Delegationen redovisar i detta delbetänkande arbetet med följande uppdrag:

- Att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet.
- Att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion mot arbetslivskriminalitet och lämna nödvändiga författningsförslag.
- Att ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan.
- Att samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning.
- Att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser, såväl vad gäller gränsöverskridande som nationellt arbete, mot arbetslivskriminalitet från andra länder inom EU och EES samt på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

De tre sistnämnda punkterna ska redovisas årligen med start 2023. När det gäller den sistnämnda punkten redovisade delegationen i juni 2022 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) där delegationen bland annat redovisade lärdomar från arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge. Delegationen redovisade i februari 2023 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) där delegationen bland annat redovisade lärdomar från arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland. Delegationen har för denna delredovisning valt att fortsätta arbetet med att undersöka gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet samt arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien.

2.2 Delegationens arbete

Delegationens ledamöter har under 2023 träffats vid fem tillfällen.

Fem möten med experter och sakkunniga ägde rum under 2023. Delegationen har under 2023 haft fem möten med referensgruppen med arbetsmarknadens parter. Delegationen har utöver det haft löpande kontakter med ledamöter, experter, sakkunniga och referensgruppsledamöter.

Som redogörs för i kapitel 3 har delegationen i arbetet med uppdraget att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet genomfört cirka 40 intervjuer med företrädare för bland annat de myndigheter som har i uppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet. Myndigheterna har även erbjudits möjlighet att inkomma med ett skriftligt underlag, vilket Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har gjort. Delegationen har även gjort studiebesök vid de regionala centren mot arbetslivskriminalitet i Göteborg och Umeå.

Delegationen har även haft möten med bland annat regionkoordinatorerna mot människohandel och företrädare för Almega Serviceföretagen, Arbetsmiljöverket, Europeiska arbetsmyndigheten (ELA), eSam, Fair Play Bygg, Frälsningsarmén, Heuni, ID06, Integritetsskyddsmyndigheten, Landsorganisationen i Sverige (LO), MUR (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter),

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Myndigheten för arbetsmiljökunskap (Mynak), Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Polismyndigheten, Riksrevisionen, Skatteverket, Statskontoret, professor Petra Herzfeld Olsson och universitetslektor Erik Sjödin vid Stockholms universitet, Sveriges Ingenjörer, Svenskt Näringsliv, Sveriges arbetares centralorganisation (SAC), Tillväxtverket, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Upphandlingsmyndigheten, Veidekke och Åklagarmyndigheten. Delegationen har även deltagit i en workshop om arbetskraftsexploatering i Tallinn anordnad av Heuni. Delegationen har vidare besökt riksdagens arbetsmarknadsutskott och deltagit vid ett flertal seminarier, bland annat ett seminarium på temat arbetslivskriminalitet anordnat av EU:s nätverk för brottsförebyggande arbete EUCPN i samband med Sveriges ordförandeskap i EU, flera seminarier under Almedalsveckan såväl som ett antal myndighetsgemensamma konferenser och seminarier om arbetslivskriminalitet.

Delegationen har även haft möten med andra för området relevanta utredningar, såsom utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution (dir. 2022:15), utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37), utredningen om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret (dir. 2022:70), utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring (dir. 2022:90) och utredningen om effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt (dir. 2022:50).

Delegationen har gjort en studieresa till Belgien, där delegationen hade möten med byrån för det interdepartementala samordningsforumet mot människohandel, åklagare och arbetsinspektörer specialiserade på människohandel, det specialiserade mottagningscentret PAG-ASA och den nationella rapportören Myria.

Delegationen har verkat samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet bland annat genom de kontakter och möten som delegationen har redogjort för ovan, samt genom de uppdrag i övrigt som åligger delegationen och som redovisas i delegationens betänkanden.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i åtta kapitel. I kapitel 1 finns författningsförslag. Kapitel 2 behandlar delegationens uppdrag och arbete. I kapitel 3 behandlas myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. I kapitlet redogörs även för ett antal framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet. I kapitel 4 behandlas frågan om en myndighetsgemensam tipsfunktion. I kapitel 5 beskrivs gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå. I kapitel 6 beskrivs arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien. I kapitel 7 behandlas tidpunkten för ikraftträdande för delegationens författningsförslag. I kapitel 8 finns en konsekvensbeskrivning.

3 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

3.1 Inledning

3.1.1 Bakgrund och uppdrag

Sedan ett antal år har ett flertal myndigheter haft i uppdrag att samverka för att motverka arbetslivskriminalitet. Under 2018–2020 hade Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.[1] Regeringen gav i januari 2021 myndigheterna i uppdrag att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan.[2] I februari 2022 fick de åtta myndigheter som tidigare deltagit i myndighetssamverkan samt Åklagarmyndigheten i uppdrag att under 2022–2023 samverka för att motverka arbetslivskriminalitet.[3] I uppdraget angavs bland annat att Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket under 2022 skulle påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet (AKC) till vilka övriga samverkande myndigheter successivt skulle ansluta sig, dock senast i slutet av 2023. I december 2023 förlängdes uppdragstiden i tillämpliga delar till och med den 31 december 2024.[4]

[1] Regeringsbeslut A2017/02422, A2017/00678. Arbetsmiljöverket hade redan innan, tillsammans med flera andra myndigheter, under ett antal år arbetat med och haft flera regeringsuppdrag i syfte att motverka osund konkurrens.
[2] Regeringsbeslut A2021/00085.
[3] Regeringsbeslut A2022/00333.
[4] Regeringsbeslut A2023/01693.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Av delegationens direktiv framgår att det även finns andra relevanta former av myndighetssamverkan, bland annat satsningen mot organiserad brottslighet. Enligt direktivet finns, särskilt vad gäller de mest systematiska formerna av arbetslivskriminalitet, flera beröringspunkter mellan dessa två satsningar. Det framgår vidare av direktiven att bland de förfaranden som kan anses utgöra arbetslivskriminalitet finns sådana som är särskilt komplexa och svåra att upptäcka. Det kan handla om brottsupplägg som är avancerade till sin natur och kräver insatser från flera olika myndigheter för att motverkas. Sådana brottsupplägg kan användas för att bedriva exploatering av arbetskraft, inklusive människohandel och människoexploatering. Det är i sådana fall vanligt förekommande att offren inte självmant berättar om sin utsatthet och det kan vara svårt att upptäcka människohandel eller människoexploatering vid ett enskilt inspektionstillfälle. Samverkan mellan myndigheter är därmed särskilt viktigt för att motarbeta exploatering av arbetskraft och andra avancerade brottsupplägg.

Delegationen har i uppdrag att analysera hur myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet kan utvecklas. I direktiven anges att delegationen ska följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet. Särskilt fokus ska läggas på arbetet med myndighetsgemensamma kontroller samt hur effektiv samverkan är i förhållande till sådan arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, exempelvis sådan som kan innefatta att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.

Delegationen har även i uppdrag att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet (se kapitel 4). En del i det uppdraget är att undersöka om det är möjligt och lämpligt att, som ett led i utvecklad samverkan mellan myndigheterna å ena sidan och arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer å andra sidan, skapa en prioriterad ingång till myndighetssamverkan för deras informationslämnande. Enligt delegationens mening är detta deluppdrag nära förknippat med uppdraget att följa upp och analysera myndigheters samverkan och de båda uppdragen behandlas därför samlat i detta kapitel.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.1.2 Disposition

I avsnitt 3.1.3 redovisas den metod delegationen har valt för arbetet med uppdraget. I avsnitt 3.2 redovisas tidigare analyser av det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. I 3.3 redovisas andra för uppdraget relevanta rapporter. I avsnitt 3.4 redogörs för regeringsuppdragen till myndigheterna och i 3.5 behandlas de samverkande myndigheternas uppdrag och förutsättningar. I avsnitten 3.6 till 3.18 redovisas de iakttagelser som delegationen har gjort under arbetet med uppdraget, tillsammans med bedömningar och förslag.

3.1.3 Metod

Delegationen har i uppdrag att analysera och följa upp myndigheternas samverkan. Delegationen tolkar det som att vi huvudsakligen ska analysera den samverkan mot arbetslivskriminalitet mellan nio myndigheter som i dag sker på regeringens uppdrag, även om vi i kapitlet berör även andra aktörers arbete mot arbetslivskriminalitet. Delegationen ska vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet. Delegationen tolkar det som att vi har regeringens uppdrag både att identifiera förbättringsmöjligheter i myndighetssamverkan och i statens insatser i övrigt. Den övergripande frågeställningen för delegationen i arbetet med uppdraget har varit hur myndigheternas samverkan kan bli mer välfungerande och därmed bättre bidra till att motverka arbetslivskriminalitet.

Delegationen har inhämtat underlag till analysen genom dokumentstudier, intervjuer och skriftliga frågor till myndigheterna.

Inspiration till både metod och genomförande har delegationen hämtat från bland annat Statskontorets modell för myndighetsanalys[5] och utvärderingen av den norska myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet (se avsnitt 3.3.1).

[5] Statskontoret (2008).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Dokument

Dokumentgenomgången har primärt syftat till att ge bakgrund, identifiera relevanta frågeställningar, att etablera fakta om samverkan, samt att på olika sätt verifiera påståenden i intervjuerna. Delegationen har studerat myndighetsspecifika underlag som årsredovisningar och budgetunderlag för att få information om respektive myndighets verksamhet kopplat till det myndighetsgemensamma arbetet. Myndighetsgemensamma dokument såsom mötesanteckningar, återrapporteringarna av det myndighetsgemensamma arbetet, liksom de olika myndighetsgemensamma lägesbilderna har bidragit med information om hur myndigheterna har tagit sig an uppdraget. Delegationen har även tagit del av statistiken över de myndighetsgemensamma kontrollerna.

Intervjuer

Delegationen har i arbetet med uppdraget genomfört cirka 40 intervjuer, i huvudsak med företrädare för de olika myndigheterna som har i uppdrag att samverka för att motverka arbetslivskriminalitet. Bland de intervjuade finns representanter från de regionala centren mot arbetslivskriminalitet och de operativa grupper som genomför myndighetsgemensamma kontroller. Bland de intervjuade finns även representanter för de regionala styrgrupperna, den nationella styrgruppen, chefsnätverket samt kanslifunktionen och övriga till samverkan knutna grupper såsom metod, kommunikation och partssamverkan (se närmare om den myndighetsgemensamma organisationen i avsnitt 3.8). Delegationen har även intervjuat företrädare för arbetsmarknadens parter.

I samband med intervjuerna har delegationen genomfört studiebesök på de regionala centren mot arbetslivskriminalitet i Göteborg och Umeå. Delegationen har vidare träffat företrädare som arbetar med det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.

I dag är det så många personer inblandade i samverkan att det inte hade varit möjligt att intervjua alla som skulle kunna lämna synpunkter eller information av värde för delegationens analys. Bedömningen är att urvalet är så pass representativt att den bild delega-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tionen ger av samverkan inte skulle förändras väsentligt av ytterligare intervjuer.

Frågorna vid intervjuerna har handlat om att få en uppfattning om hur förhållandena ser ut i nuläget, de större utmaningarna i samverkan, samt de utvecklingsförslag som intervjupersonerna har.

Delegationen har valt att inte namnge enskilda företrädare för myndigheter eller organisationer som har intervjuats. Den information som har framkommit vid intervjuerna redovisas samlat (se närmare under avsnitt 3.6–3.18). Ett skäl för denna metod har varit att skapa ett så öppet samtalsklimat som möjligt vid intervjuerna. Den valda metoden har dock vissa begränsningar, såsom att intervjuerna ger en lägesbild vid själva intervjutillfället. Merparten av intervjuerna genomfördes i maj och juni 2023. Ett fåtal kompletterande intervjuer har genomförts under perioden augusti till november 2023. Delegationen har försökt att, så långt möjligt, beskriva väsentliga förändringar i det myndighetsgemensamma arbetet efter intervjuperioden. Delegationen har i detta syfte haft löpande kontakter med företrädare för de samverkande myndigheterna.

Faktagranskning och skriftliga underlag

Expert- och sakkunniggruppen och referensgruppen med arbetsmarknadens parter har fått möjlighet att ge synpunkter både muntligt och skriftligt på analysen. Myndigheterna har även erbjudits möjlighet att inkomma med skriftliga svar på de frågor som har ställts under intervjuerna. Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har inkommit med svar.

Avgränsningar

Delegationen har efter bästa förmåga försökt sammanfoga dokumentanalys och intervjuer till en beskrivning av vad som fungerar väl och mindre väl i samverkan. Det är så delegationen har uppfattat regeringens önskan, så som den är formulerad i direktiven. Delegationen har inte haft som ambition att göra en effektutvärdering. Det kan vara betydelsefullt att förklara varför en sådan inte hade varit möjlig.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

En effektutvärdering går ut på att identifiera en förändring som har skett till följd av en specifik åtgärd och som annars inte skulle ha skett. En förutsättning för en effektutvärdering är att det finns data över både åtgärder och utfall som håller tillräckligt hög kvalitet och som är jämförbar över tid. Den förutsätter också att det går att skilja på effekter på grund av allmänna trender i exempelvis brottslig aktivitet eller på grund av myndigheternas ordinarie verksamhet, från effekter av det myndighetsgemensamma arbetet. För att isolera effekten från andra faktorer som kan påverka utfallet behöver man göra en bedömning av vad som hypotetiskt skulle ha skett utan åtgärderna till följd av det myndighetsgemensamma arbetet. Här är en vanlig metod att använda en jämförelsegrupp under antagandet att bara åtgärden grupperna exponeras för skiljer dem åt. I det här fallet är det svårt att hitta en naturlig jämförelsegrupp. Delegationen kan alltså konstatera att förutsättningarna för en effektutvärdering saknas, så som samverkan i dag bedrivs. Det är dock inte ovanligt att offentlig verksamhet bedrivs så att en effektutvärdering inte kan göras.

3.2 Tidigare analyser av myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

Det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet har analyserats vid flera tillfällen tidigare. Dessa analyser redovisas kortfattat nedan. Återkommande teman i de tidigare analyserna har varit myndigheternas utmaningar med informationsutbyte, digitala verktyg, skillnader i resurssättning och befogenheter, samt relationen till arbetsmarknadens parter. De tidigare gjorda analyserna har legat till grund för delegationens arbete med uppdraget bland annat på så sätt att delegationen har följt upp dessa teman i de intervjuer som har genomförts med bland andra företrädare för myndigheterna som har i uppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet.

3.2.1 Följeforskningsuppdrag om myndighetsgemensam kontroll

Arbetsmiljöverket gav två forskare i uppdrag att genom följeforskning undersöka hur samverkan fungerade i de regionala samverkansgrupperna och hur den metodmässigt kunde utvecklas. Slutrapporten,

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

som publicerades 2020, beskriver och analyserar resultaten från samtal med fem regionala grupper för myndighetssamverkan (så kallade RMS-grupper).[6] Den organisation som forskarna studerade liknar till viss del den organisation som finns i dag, med nationella funktioner för övergripande ledning och analysstöd. RMS-grupperna motsvarar dagens regionala styrgrupper och regionala center mot arbetslivskriminalitet (se närmare om nuvarande organisation i avsnitt 3.8).

Slutsatser

Resultaten som redovisas i rapporten visar på både möjligheter och hinder för myndighetssamverkan.

De begränsade möjligheterna till informationsutbyte sågs av samtliga myndigheter i alla regioner som djupt problematiska. Detta både på grund av sekretessregleringen och avsaknaden av digitala verktyg som kan överföra sekretessbelagd information och lagra data på ett säkert sätt. Exempelvis saknades ett säkert videokonferenssystem som samtliga myndigheter kan använda för gemensamma möten. Det fanns inte heller möjlighet att dela information via en gemensam molntjänst. När det gäller delning av information saknades även tydliga strukturer för hur detta ska ske, men också för vilken sorts information som bör delas.

Avsaknaden av väl fungerande system för informations- och kommunikationsteknik i kombination med bristfälliga strukturer för informationsdelning- och hantering ansågs påverka kvaliteten i myndighetssamverkan samt arbetsmiljön och säkerheten för medarbetarna.

Forskarna konstaterade att sekretessregleringen medför svårigheter för myndigheterna att dela information med varandra före och under ett tillslag, men också att det påverkar möjligheterna till efterarbete. Forskarna ansåg att myndigheterna behöver utökade möjligheter att dela information för att det ska bli praktiskt möjligt att bearbeta insamlade underlag gemensamt och för att analysera effekterna av samverkan.

Skillnader i resurssättning, befogenheter och mandat ansågs som ytterligare ett gemensamt hinder. Skillnader i avsatt tid för aktivt arbete och tidsåtgång för resor till möten var också problematiska.

[6] Vänje och Ottosson (2020). För en definition av följeforskning, se https://samsynwiki.su.se/wiki/F%C3%B6ljeforskning. Hämtad 2023-12-01.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Även prioriteringar i relation till andra arbetsuppgifter inom respektive myndighet togs upp som hinder för samverkan.

Personliga kontakter och informella arbetssätt var återkommande teman. Detta såg forskarna som ett uttryck för brist på tydlighet i uppdraget och en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna samt i deras relation till regioner och kommuner. I praktiken betydde denna brist på strukturer att informella mekanismer till viss del har styrt RMS-verksamheten.

Rekommendationer

I rapporten rekommenderas myndigheterna att utveckla strukturer och metoder för uppföljning och utvärdering av arbetsplatskontroller. Det kan enligt rapporten göras genom att berörda departement utökar resurserna för samverkan i form av tid men också i termer av fungerande IT-lösningar för informationsdelning.

I rapporten konstateras att sekretessfrågan behöver lösas på nationell nivå, och då med särskilt fokus på insamling av data inför tillslag, delning av information under tillslag samt att tillgodose behov som kan stärka effekterna av tillslag.

Forskarna rekommenderar att uppdraget tydliggörs av Arbetsmarknadsdepartementet och därefter förankras i respektive myndighet. I detta arbete ingår att förtydliga skillnaderna i relation till samverkan mot organiserad brottslighet (se närmare i avsnitt 3.16), men också att se över hur de kan samarbeta för att uppnå synergieffekter.

I rapporten rekommenderas myndigheterna att utveckla ett så kallat backup-office, som i realtid kan vara behjälpligt vid arbetsplatskontroller. En sådan lösning skulle öka effektiviteten och kvaliteten i samverkan genom att ge samtliga myndigheter möjlighet att bidra med kunskaper och expertis under kontrollerna.

Forskarna konstaterar slutligen i rapporten att arbetsmarknadens parter i dag inte är den resurs de skulle kunna vara i samverkan. Parterna har både god kompetens om branscher och erfarenheter av samverkan med olika aktörer. Det blir därför enligt forskarna centralt att Arbetsmarknadsdepartementet utvecklar en formaliserad struktur där parterna får till uppgift att bidra med råd och stöd i arbetet. Denna samverkan bör ske på nationell nivå och involvera såväl arbetsgivarsom arbetstagarparter och berörda myndigheter.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.2.2 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1)

Regeringen gav i början av 2020 en utredare i uppdrag att biträda Arbetsmarknadsdepartementet med att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Utredningen beskrev arbetslivskriminalitet som ett omfattande och troligen växande problem.[7] Som underlag genomfördes bland annat intervjuer med företrädare för de samverkande myndigheterna och andra relevanta aktörer.

Organisation och syfte

Utredningen ansåg att myndigheterna generellt hade uppvisat ett starkt engagemang för syftet med samverkan och bidragit på ett konstruktivt sätt utifrån förutsättningarna. Utredningen bedömde att samverkan hade bedrivits i en organisationsform som framstår som lämplig. Liksom för följeforskningsuppdraget som beskrivs ovan, liknar den organisationsform som då var föremål för analys dagens, med nationella funktioner för övergripande ledning och analysstöd, men i stället för regionala styrgrupper och center var det regionala samverkansgrupper som var ansvariga för planering och genomförande av kontroller. [8]

En av de utmaningar som pekades ut gällde hur regionindelningen inom samverkan förhållit sig till den regionala strukturen hos de samverkande myndigheterna, eftersom det på vissa platser hade uppstått olyckliga överlappningar som försvårat planeringen av kontroller.

Utredningens bild var att relationen till arbetsmarknadens parter inte fungerade helt tillfredsställande och att det fanns förbättringspotential på detta område.[9]

Det gemensamma arbetets gång och resultat

Utredningen konstaterade att det är svårt att till fullo göra en bedömning av vad samverkan har resulterat i. Detta dels på grund av avsaknad av kvantitativa resultatmål, dels på grund av svårigheter att

[7] Ds 2021:1, s. 31.
[8] Ds 2021:1, s. 58.
[9] Ds 2021:1, s. 61.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

mäta insatsernas effekter. Utredningen poängterade att de myndigheter som typiskt sett deltar vid en myndighetsgemensam kontroll även tidigare hade möjlighet att göra samma slags kontroller även utan ett särskilt regeringsuppdrag och att värdet i uppdraget således inte har legat i att det nu genomförs kontroller av ett slag som inte kunde göras tidigare. I stället får syftet med uppdraget förutsättas ha varit att involvera fler i arbetet kring kontrollerna och ta steg mot att fler ska kunna bidra till det praktiska genomförandet, för att på så sätt göra kontrollerna mer träffsäkra och effektiva. Detta innebär också, enligt utredningen, att det inte enkelt går att bedöma samverkans resultat i termer av antal genomförda kontroller.

Utredningen ansåg att relationen till arbetsmarknadens parter kunde förbättras. Utredningen gjorde bedömningen att detta skulle underlättas om myndighetssamverkan utvecklades till att bli mer varaktig. I en situation där uppstartsfasen är över och myndigheterna bedriver ett mer löpande arbete bedöms det finnas bättre förutsättningar att utveckla kontaktytorna på regional och nationell nivå.

Förutsättningar för fortsatt arbete och utveckling

Det konstateras i promemorian att en nödvändighet för att en fortsatt utveckling ska prioriteras är att regeringen beslutar om uppdrag till myndigheterna. Utredningen noterar två spår i utvecklingen sedan myndigheterna fick uppdraget år 2017: dels att ett konkret gemensamt arbete bedrivits sedan dess, dels en allmänt ökad medvetenhet och prioritering av dessa frågor inom respektive myndighet.

Det framhålls även att svårigheten att dela information mellan myndigheterna är en tydligt begränsande faktor för fortsatt samverkan.[10]

Förslag kring formerna för fortsatt samverkan

I promemorian lämnades flera förslag. Det framhölls som viktigt att regeringen tydligt pekar ut ett gemensamt arbete mot arbetslivskriminalitet som fortsatt prioriterat.[11] Utredaren föreslog bland annat:

[10] Ds 2021:1, s. 62.
[11] Ds 2021:1, s. 62.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

- Att de åtta myndigheter som deltagit dittills i samverkan även fortsättningsvis styrs till arbete mot arbetslivskriminalitet i samverkan, med sikte på etablerandet av en varaktig samverkan som sker med tydligare utgångspunkt i myndigheternas respektive förutsättningar och uppdrag.
- Att det behövs en struktur där vissa myndigheter har uttryckligt uppdrag att planera och genomföra kontroller medan andra har en kunskapsstödjande roll. Detta torde göra medverkan mer anpassad till respektive myndighets styrkor.
- Att Arbetsmiljöverket bör ha som uppgift i instruktionen att samordna arbetet inom samverkan. Samordningen bör också stärkas genom etablerandet av ett kansli, med kompetens från flera av myndigheterna, som bland annat kan ansvara för utbildning, gemensamma rutiner och återrapportering.
- Att myndigheterna bör ges förutsättningar och uppdrag att utveckla uppföljningen av arbetet och dess resultat. Uppföljningen bör utformas på ett sätt som kan bidra till att öka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige generellt.

3.2.3 Statskontorets utvärdering av regeringens arbetsmiljöstrategi

Statskontoret har utvärderat Sveriges arbetsmiljöstrategi för åren 2016–2020, där myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet ingår.[12] Flera företrädare för de samverkande myndigheterna beskrev för Statskontoret att samverkan inledningsvis inte fungerade så bra och att det tog tid för myndigheterna att bygga upp samarbetet och förstå vad det kunde bidra med. Det var först när åtta myndigheter fick ett gemensamt regeringsuppdrag som samverkan tog fart på allvar. Vidare framhölls att arbetet ställer stora krav på ledning och styrning från den samordnande myndigheten. Statskontoret konstaterade att myndigheterna anser att uppdraget har bidragit till att öka samverkan på området, men att det samtidigt finns hinder för en effektiv sådan. Detta gäller bland annat de begränsade möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheterna. Vidare konstaterade Statskontoret generellt gällande strategin att arbetsmarknadens parter

[12] Statskontoret (2020).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

förväntade sig mer samråd med Arbetsmiljöverket om uppdragen i denna.

3.2.4 Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft

Riksrevisionen granskade år 2021 statens insatser mot arbetskraftsexploatering.[13] Riksrevisionen använder arbetskraftsexploatering som ett samlingsbegrepp för situationer som innebär utnyttjande av arbetskraft genom till exempel mycket låga löner, orimligt långa arbetstider, farlig arbetsmiljö eller dåliga boendeförhållanden. Enstaka eller mindre missförhållanden på arbetsplatsen klassas inte som arbetskraftsexploatering, utan bristerna behöver vara omfattande och de mest allvarliga formerna kan betraktas som människohandel eller till och med slaveri.[14] Riksrevisionens motiv till granskningen var att problemet är växande samtidigt som flera aktörer, däribland Europarådets oberoende expertgrupp GRETA, har kritiserat Sveriges arbete på området.

Särskilt om kontroller av arbetslivskriminalitet

För att besvara den övergripande revisionsfrågan om huruvida regeringen och de ansvariga myndigheterna arbetar på ett effektivt sätt för att motverka arbetskraftsexploatering ställde Riksrevisionen upp fyra delfrågor. En av dessa var om myndigheternas kontroller för att ingripa mot arbetsgivare som utsätter arbetstagare för arbetskraftsexploatering fungerar. Riksrevisionen granskade arbetet som skett inom ramen för det myndighetsgemensamma uppdraget om att utveckla kontrollmetoder för att motverka arbetslivskriminalitet, som åtta myndigheter hade under åren 2018 till 2020.[15]

Riksrevisionen gör bedömningen att de myndighetsgemensamma kontrollerna har svårt att komma åt arbetskraftsexploatering, att det finns ett bristande brottsofferperspektiv i Polismyndighetens arbetsplatsinspektioner och att arbetstagarorganisationerna har svårt att bevaka arbetsvillkoren i branscher där exploatering ofta förekommer.

[13] Riksrevisionen (2020).
[14] Riksrevisionen (2020), s. 15 f.
[15] Regeringsbeslut A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Arbetskraftsexploatering kontrolleras inte

Riksrevisionen tolkar det som att regeringen har avsett att det myndighetsgemensamma kontrolluppdraget ska rikta in sig på fenomenet arbetskraftsexploatering. Riksrevisionens uppfattning är dock att sådana missförhållanden som innebär arbetskraftsexploatering inte kontrolleras, trots denna ambition från regeringen. Detta, menar Riksrevisionen, beror på att det inte är någon av myndigheterna som ingår i uppdraget som har i uppgift att kontrollera att arbetstagarna har goda arbetsvillkor, samtidigt som varken Arbetsmiljöverket eller Skatteverket, enligt Riksrevisionens uppfattning, har fått något uttalat uppdrag från regeringen att motverka människohandel och människoexploatering. Riksrevisionens bedömning är att myndigheterna därmed inte har mandat och uppdrag att fullt ut åtgärda den problembild som målas upp i uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll.[16] De myndighetsgemensamma kontrollerna kan ändå ha betydelse för att motverka arbetskraftsexploatering, förutsatt att myndigheterna informerar arbetstagare om deras rättigheter. Det kan motverka exploatering i det fall arbetstagarna själva söker hjälp hos till exempel en arbetstagarorganisation, menar Riksrevisionen. Vidare är Riksrevisionens bild att det är få utsatta för exploatering som tas om hand efter att ha upptäckts vid myndighetsgemensamma kontroller.[17]

Begränsat fokus på brottsoffer vid Polismyndighetens arbetsplatsinspektioner

Utöver att medverka vid de myndighetsgemensamma kontrollerna gör Polismyndigheten egna arbetsplatsinspektioner. Riksrevisionens bild är att dessa oftast genomförs av gränspolisen med huvudfokus att ta reda på om det finns arbetsgivare som har anställda som saknar arbets- eller uppehållstillstånd. Riksrevisionen noterar att Polismyndigheten kan göra en sådan inspektion utan någon särskild brottsmisstanke, till skillnad från vad som gäller för att leta efter potentiella offer för arbetskraftsexploatering.[18] Poliser som genomför en arbetsplatsinspektion ska dock agera om de upptäcker andra brott,

[16] Riksrevisionen (2020), s. 42.
[17] Riksrevisionen (2020), s. 43.
[18] 9 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

utöver brott mot utlänningslagen (2005:716), såsom människoexploatering eller människohandel. Riksrevisionen menar att det kan finnas en intressekonflikt i detta eftersom en person kan vara i landet illegalt och samtidigt vara ett brottsoffer som behöver skydd.[19] Riksrevisionens bild är att det finns en betydande risk för att potentiella brottsoffer som hittas på en arbetsplats inte identifieras som sådana. Detta bland annat eftersom det händer att personer avvisas redan samma dag. Riksrevisionen noterar att Polismyndigheten i en lägesrapport från 2019 själva har uppmärksammat att gränspolisen inte tar hänsyn till potentiell människohandel vid avvisningsärenden.[20]

Vidare uppmärksammar Riksrevisionen att inte heller den lag[21] som syftar till att irreguljära arbetskraftsinvandrare ska kunna få ut en innestående lön används.[22]

Riksrevisionen rekommenderar Polismyndigheten att säkerställa att alla som jobbar med arbetsplatsinspektioner får utbildning om arbetskraftsexploatering och att det finns rutiner för hur potentiella offer ska hanteras.[23]

Svårigheter för arbetsmarknadens parter att kontrollera

Riksrevisionen noterar att myndigheterna saknar mandat att granska vissa av de missförhållanden som kan innebära arbetskraftsexploatering. I stället är det arbetsmarknadens parter som har ett stort ansvar att bevaka arbets- och anställningsvillkoren på arbetsplatserna. Av den anledningen har Riksrevisionen även granskat hur parterna upplever sina möjligheter att granska arbetsvillkor på de delar av arbetsmarknaden där arbetskraftsexploatering förekommer. Riksrevisionens bild är att det inte är svårt att få företag att teckna kollektivavtal. Däremot är det en utmaning att få utländska arbetstagare att gå med i en svensk arbetstagarorganisation. Riksrevisionen har fått bilden att det finns flera orsaker till detta. Det handlar dels om språkutmaningar, dels om att arbetstagarna vistas temporärt i landet, men också om kunskapsbrister om vilka arbetstagarorganisationerna är och hur de jobbar. Riksrevisionen bedömer att detta tycks vara det största hindret

[19] Riksrevisionen (2020), s. 45.
[20] Riksrevisionen (2020), s. 45, se även Polismyndigheten (2019), s. 90.
[21] Lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.
[22] Riksrevisionen (2020), s. 45.
[23] Riksrevisionen (2020), s. 7.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

för att parterna ska kunna bevaka arbetsvillkoren för arbetskraft som riskerar att exploateras som arbetskraft.[24]

Information till utsatta arbetstagare

Även om arbetskraftsexploatering inte täcks in vid myndigheternas kontroller kan dessa, enligt Riksrevisionen, ändå ha betydelse om myndigheterna informerar arbetstagare om deras rättigheter. Riksrevisionen konstaterar dock att det saknas lättillgänglig information till utländsk arbetskraft om vilka rättigheter arbetstagare har i Sverige. Det saknas också information om vart man kan vända sig för stöd om man utsätts för arbetskraftsexploatering.[25]

Slutsatser och rekommendationer

När det gäller de myndighetsgemensamma kontrollerna för att upptäcka fusk och brottslighet hos arbetsgivare gör Riksrevisionen bedömningen att dessa inte fångar upp om de anställda är utsatta för exploatering. Riksrevisionens uppfattning är att detta beror på att myndigheterna inte har i uppgift att kontrollera arbetsvillkor och att det är oklart vilken myndighet som ansvarar för att agera om de misstänker att någon är utsatt. Riksrevisionen noterar att Polismyndigheten vid sina kontroller av arbetstillstånd träffar på potentiella offer för arbetskraftsexploatering, men att de mycket sällan inleder ärenden om misstänkt exploatering. Det är också få arbetsgivare som fälls för brotten människohandel eller människoexploatering efter att ha utnyttjat arbetskraft.

I granskningen av statens övriga insatser kommer Riksrevisionen fram till att det saknas regler som skyddar arbetstagare mot att få oskälig lön, inkvarteras i ett undermåligt boende eller att sättas i skuld till arbetsgivaren. Riksrevisionen rekommenderar bland annat att regeringen ska:

- Ta ett helhetsgrepp för att motverka arbetskraftsexploatering genom att ge myndigheterna på området tydliga uppdrag och mandat för att kunna genomföra åtgärder mot problemet.

[24] Riksrevisionen (2020), s. 50.
[25] Riksrevisionen (2020), s. 7 och 51 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

- Se till att lämpliga myndigheter tar fram information som är tillgänglig för alla riskgrupper om arbetstagares rättigheter och skyldigheter och en process för skydd och stöd som är anpassad till offer för arbetskraftsexploatering.
- Utreda hur riskgrupper för arbetskraftsexploatering kan få bättre möjligheter att utkräva en avtalad eller innestående lön.
- Utreda hur krav på boendestandard och -kostnad kan ställas på arbetsgivare när en anställd erbjuds boende som en del av anställningen.
- Utreda om myndigheterna bör utöva tillsyn över arbetsvillkor för utländsk arbetskraft i branscher med ökad risk för arbetskraftsexploatering.[26]

3.3 Andra relevanta rapporter

Det finns även andra aktuella rapporter som är relevanta i sammanhanget, även om de inte direkt eller enbart handlar om myndighetssamverkan. Nedan sammanfattas innehållet från fem rapporter. Det handlar om en utvärdering av den norska myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, departementspromemorian *Utökat informationsutbyte*, en rapport om efterlevnaden av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, samt om rapporter om arbetslivskriminalitet publicerade av LO respektive Svenskt Näringsliv.

3.3.1 Utvärdering av den norska myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

Delegationen har i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) studerat den norska strategin mot arbetslivskriminalitet, med särskilt fokus på myndighetssamverkan inom ramen för så kallade a-krimcenter. En utvärdering av den norska myndighetssamverkan genomfördes under 2022 av konsultföretaget KPMG på uppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdeparte-

[26] Riksrevisionen (2020), s. 7.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

mentet och Justis- og beredskapsdepartementet.[27] Bakgrunden till att en utvärdering beställdes är att arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge har utvecklats på senare år och i dag involverar fler aktörer. Syftet med utvärderingen var att ge en bild av i vilken utsträckning myndighetssamverkan bidrar till att genomföra de fastställda målen för myndigheternas insatser och vilket mervärde samarbetet ger för myndigheterna. Utvärderingen baserades på en dokumentgenomgång, en enkätundersökning, semistrukturerade intervjuer, fokusgrupper, fallstudier och workshops. Målet var att svara på följande problemställningar:[28]

- Hur är måluppfyllelsen för myndighetssamverkan?
- Hur påverkar styrningsmodellen och organiseringen måluppfyllelsen och myndighetssamverkan?
- Hur är det operativa samarbetet mellan myndigheterna organiserat och vad har samarbetet hittills resulterat i?
- I vilken utsträckning har myndighetssamverkan stärkt den enskilda myndighetens möjligheter att hantera arbetslivskriminalitet inom ramen för sitt ansvarsområde?
- Hur används sanktioner i myndighetssamverkan?
- I vilken utsträckning är det skillnader mellan hur den operativa myndighetssamverkan organiseras och följs upp lokalt?

Sammanfattningsvis visar utvärderingen att myndighetssamverkan har bidragit till många goda resultat och har gett förutsättningar för att bedriva ett mer effektivt samarbete mellan myndigheterna. Myndighetssamverkan har stärkt insatsen mot arbetslivskriminalitet på strategisk nivå. Myndighetssamverkan bedöms även ha bidragit till en mer effektiv samordning på operativ nivå. Samlokaliseringen i a-krimcentren har varit direkt bidragande till bättre samarbete. Myndighetssamverkan har enligt KPMG vidare gett mer uppmärksamhet till insatserna mot arbetslivskriminalitet och har varit en grogrund för innovation genom bland annat användning av olika datakällor och

[27] KPMG (2022).
[28] Delar av dessa frågeställningar har delegationen använt sig av i de intervjuer som genomförts i arbetet med uppdraget att analysera myndigheternas samverkan (se närmare om metod i avsnitt 3.1.3). Det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet skiljer sig dock i flera avseenden från det svenska, exempelvis finns inte motsvarande styrningsmodell.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

sanktioner. Samarbetet har vidare bidragit till nödvändiga ändringar i lagar och regler. Myndighetssamarbetet har också bidragit till att sätta fokus på komplexiteten i arbetet mot arbetslivskriminalitet och utmaningarna med att samverka mellan myndigheter med olika kulturer, verksamhetsområden och regelverk.

Tillgängliga data ger däremot inte förutsättningar för att bedöma om myndighetssamverkan har lett till en minskning av arbetslivskriminaliteten. I myndigheternas årsrapporter finns vissa subjektiva värderingar från myndigheterna om måluppfyllelsen. Det finns dock enligt KPMG inte tillräckligt med objektiva indikatorer eller statistik som stärker denna slutsats och för att konstatera att omfattningen av arbetslivskriminalitet har minskat.

Utvärderingen visar även på betydande utmaningar i myndighetssamverkan. KPMG har grupperat utmaningarna i tre olika områden: organisation, kunskapsuppbyggnad och strategisk styrning. När det gäller organisation är bedömningen att styrningsmodellen är resurskrävande samt att den i praktiken fokuserar uteslutande på myndigheternas samarbete i a-krimcentren och inte på det arbete som sker i myndigheternas linjeverksamhet, där det finns många goda exempel på myndighetssamverkan. Viktiga verktyg (såsom det digitala verktyget akrim.no) och regeländringar rörande informationsdelning är på plats, men det har tagit lång tid och det är fortsatt osäkert hur träffsäkra dessa verktyg är.

När det gäller kunskapsuppbyggnad menar KPMG att de processer för erfarenhetsutbyte som beskrivs i styrningsmodellen inte har fungerat i praktiken. I rapporten anges även att Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenters (NTAES)[29] kunskap inte har använts till sin fulla potential. Detta har lett till att myndigheterna inte har kommit särskilt långt när det gäller att stärka förståelsen för vilka åtgärder som är mest effektiva och som bör prioriteras.

När det gäller styrningen konstaterar KPMG att svagheter i organisation och kunskapsuppbyggnad hindrar en effektiv strategisk styrning av a-krimsamarbetet.

[29] NTAES är särskilt samarbetscenter mellan ett antal myndigheter (Politiet, Skatteetaten, Økokrim, Tolletaten, NAV och Arbeidstilsynet).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Rekommendationer baserat på utvärderingen

KPMG lämnar elva rekommendationer om hur myndighetssamverkan kan stärkas och insatsen mot arbetslivskriminalitet kan effektiviseras. Rekommendationerna rör områdena organisation, kunskapsuppbyggnad och strategisk styrning.

När det gäller organisation rekommenderar KPMG att säkerställa att styrningsmodellen fångar hela samarbetet mot arbetslivskriminalitet, såväl i a-krimcentren som i myndigheternas linjeverksamhet. KPMG rekommenderar vidare att klargöra a-krimcentrens mandat och arbetsfördelningen mellan centren och linjeverksamheten, samt att tydliggöra polisens roll i a-krimcentren. KPMG rekommenderar också ett mer systematiskt användande av projekt i samarbetet, då det har visat sig vara ett effektivt verktyg bland annat mot bakgrund av att myndigheterna har kommit överens om resurser och uppföljning.

Ytterligare rekommendationer angående organisationen är att stärka informationsutbytet med civilsamhällesorganisationer som kommer i kontakt med offer för arbetslivskriminalitet samt att göra det enklare att kontakta a-krimcentren via till exempel en hemsida.

När det gäller kunskapsuppbyggnad rekommenderar KPMG en förbättrad resultatrapportering, att ge NTAES utvidgat mandat för strategisk och operativ analys, samt att stärka användningen av registerdata i riskanalyser och underrättelsearbete.

Inom området strategisk styrning rekommenderar KPMG att den strategiska styrningen av a-krimsamarbetet utvecklas så att den i högre utsträckning är kunskaps- och riskbaserad, att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter, samt att arbetslivskriminalitet, social dumping och ekonomisk kriminalitet bör behandlas samlat för att undvika fragmentering av insatsen.

3.3.2 Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)

En utredare gavs 2021 i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Syftet var att säkerställa att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har tillgång till den information om enskilda personer och företag som de behöver för att fatta korrekta beslut i fråga om ersättningar från välfärdssystemen, och för att motverka arbetslivskriminalitet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Utredningen lämnade en delrapport i januari 2022.[30] Där redovisas en sammanställning av tidigare förslag, kartläggning av behov av ytterligare informationsutbyte och en bedömning av om informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket.

Uppdraget slutredovisades i juni 2022 genom promemorian *Utökat informationsutbyte*.[31] Förslagen i promemorian innebär huvudsakligen följande. En generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet föreslås införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Den nya bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Med författningsreglerad verksamhet avses verksamhet som följer av lag eller förordning. I detta begrepp ryms enligt utredningen även sådan samverkan som myndigheterna utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra myndigheter.

Bestämmelsen innebär att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ. Bestämmelsen innebär dock inte någon skyldighet att lämna ut uppgifter. Bestämmelsen bryter endast sekretess till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och inte sekretess till skydd för allmänna intressen, såsom till exempel sekretess till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (17 kap. OSL) eller sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott (18 kap. OSL). Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar samtliga statliga och kommunala myndigheter samt de som enligt OSL jämställs med myndigheter. En uppgift ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgifterna lämnas ut.

Vidare är vissa former av sekretess undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde. Undantagen motsvarar de undantag som i dag gäller enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, bland annat hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL) och socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL).

[30] Finansdepartementet, dnr Fi2021/02991.
[31] Ds 2022:13.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Även om en personuppgift är offentlig kan en myndighet inte alltid lämna ut uppgiften på eget initiativ då det i vissa fall saknas rättslig grund för en sådan behandling av personuppgiften. I promemorian föreslås en ny bestämmelse som gör det möjligt för en myndighet att i större utsträckning på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet. Så ska få ske om uppgiften kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Vidare föreslås utökade uppgiftsskyldigheter i vissa fall. Bland annat föreslås en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, som innebär att vissa myndigheter på begäran av Arbetsförmedlingen ska lämna uppgifter som är av betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Promemorian har remitterats och förslagen bereds i Regeringskansliet. Arbetet med en lagrådsremiss pågår.[32] När det gäller förslaget om införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse är de flesta remissinstanser positiva, medan några instanser är kritiska, bland annat Justitiekanslern och Integritetsskyddsmyndigheten. Regeringen beslutade i oktober 2023 om en ny utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, se avsnitt 3.9.5 och 4.3.2.

3.3.3 GRETA:s utvärdering av Sveriges arbete mot människohandel

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel trädde för svensk del i kraft den 1 september 2010.[33] Några av konventionsåtagandena beskrivs i avsnitt 3.13.1. Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, har vid tre tillfällen utvärderat hur väl Sverige lever upp till dessa åtaganden. Den senaste utvärderingen publicerades i oktober 2023.[34] Några av slutsatserna i utvärderingen beskrivs nedan.

GRETA noterar att Sverige har vidtagit vissa åtgärder sedan den förra utvärderingen. Det handlar bland annat om att brottet människoexploatering har införts i brottsbalken. Det uppmärksammas

[32] Svar på skriftlig fråga 2023/24:177.
[33] Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel (CETS 197).
[34] GRETA (2023).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

även att rättegångsbalken har ändrats för att göra det möjligt att åberopa videoinspelade förhör vid huvudförhandling, vilket gör att det i större utsträckning går att dra nytta av exempelvis ett polisförhör som hålls i nära anslutning till brottet.[35]

GRETA uttrycker oro över det låga antalet åtal och fällande domar i människohandelsärenden, och särskilt avsaknaden av fällande domar för människohandel i syfte att exploatera arbetskraft. GRETA uppmanar de svenska myndigheterna att se till att människohandelsbrott utreds och lagförs effektivt, att allokera tillräckligt med resurser till detta arbete och att se till att fall av människohandel inte endast klassificeras som människoexploatering. GRETA noterar vidare att principen om att brottsoffer inte ska straffas för de brott som de har begått inom ramen för exploateringen, som kommer till uttryck i artikel 26 i konventionen, inte tillämpas på ett tillfredsställande sätt i Sverige. GRETA uppmanar därför Sverige att införa en uttrycklig bestämmelse om straffrihet. En sådan finns i Belgien, vilket redovisas i kapitel 6.

GRETA bedömer även att identifieringen av offer har underlättats av att regionkoordinatorer mot människohandel, vars roll beskrivs i avsnitt 3.13.4, har deltagit vid Polismyndighetens uppsökande verksamhet och vid myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner. GRETA uppmanar dock de svenska myndigheterna att förbättra identifieringen av offer för människohandel.

Samtidigt som GRETA välkomnar de ändringar i utlänningslagen som möjliggjort för socialnämnden att ansöka om betänketid (något som beskrivs närmare i delegationens tidigare betänkanden[36]), konstaterar rapporten att antalet offer som beviljats en sådan tid fortfarande är lågt. GRETA anser därför att myndigheterna bör vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att betänketid ges till alla utländska offer för människohandel. Detta berörs närmare i avsnitt 3.13.4.

GRETA noterar vidare att det, under vissa förutsättningar, finns möjligheter för brottsoffer att få kostnadsfri juridisk rådgivning, men att detta inte är tillräckligt. GRETA anser att de svenska myndigheterna bör se till att kostnadsfri rättshjälp ges så snart det finns anledning att anta att en person är ett offer för människohandel och att dessa offer har tillgång till advokater som har fått specialutbildning om människohandel. GRETA konstaterar vidare att antalet fall

[35] 35 kap. 15 § rättegångsbalken.
[36] SOU 2023:8, s. 68 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

där offer har fått kompensation från förövaren förefaller vara lågt och att ytterligare åtgärder behöver vidtas på området, vilket bland annat kan handla om att förbättra brottsbekämpande myndigheters förmåga att beslagta gärningsmäns tillgångar.

Samtidigt som GRETA välkomnar ökningen av budgeten för det nationella stödprogrammet (se avsnitt 3.13), konstaterar GRETA att finansieringen fortfarande inte är tillräcklig och uppmanar Sverige att tillhandahålla långsiktig och hållbar finansiering. GRETA anser också att de svenska myndigheterna bör vidta ytterligare åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 i konventionen, och i synnerhet för att säkerställa att offrens tillgång till assistans som finansieras av staten inte är villkorad av deras vilja att samarbeta i utredningen och straffrättsliga förfaranden, och att alla förmodade offer skyndsamt förflyttas till lämpliga boenden anpassade till deras behov.

3.3.4 Rapport från Svenskt Näringsliv om arbetsmarknadskriminalitet

Svenskt Näringsliv, som samlar 60 000 företag via 48 bransch- och arbetsgivarorganisationer, publicerade i februari 2023 en rapport om så kallad arbetsmarknadskriminalitet. Begreppet, som är nära besläktat med den av delegationen föreslagna definitionen av arbetslivskriminalitet, ”inkluderar alla de aktiviteter som i dag sker på den svenska marknaden med syfte att underminera för företag att bedriva sin verksamhet under schyssta villkor”.[37] Syftet med rapporten är att den ska utgöra ett underlag för de ställningstaganden och beslut som krävs av politiken och andra beslutsfattare i det fortsatta arbetet med att bekämpa kriminalitet på arbetsmarknaden. I rapporten pekar Svenskt Näringsliv ut ett antal problem i arbetet mot kriminaliteten på arbetsmarknaden. I rapporten föreslås också ett antal åtgärder. Nedan redogörs kortfattat för några av dessa, som har särskild bäring på myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet.

[37] Svenskt Näringsliv (2023), s. 9.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Arbetet mot arbetskraftsexploatering

Svenskt Näringslivs bild är att de grövre fall av arbetskraftsexploatering som myndigheterna upptäcker framför allt sker i utländska företag som agerar underentreprenörer åt svenska företag och att det finns brister i de svenska upphandlande företagens arbete med kontroll av sina underentreprenörer.[38] I rapporten framhålls att en del av förklaringen till att arbetskraftsexploatering i högre utsträckning upptäcks bland utländska företag och rör personer från andra länder är att dessa, i mindre utsträckning än svenska arbetstagare, är medvetna om sina rättigheter och hur man, om dessa kränks, söker hjälp och stöd för att åtgärda dem. Svenskt Näringslivs bild är att det saknas lättillgänglig information till utländsk arbetskraft om vilka rättigheter de har och vart de kan vända sig för att få stöd.

Vidare framhålls att det finns brister i Polismyndighetens sätt att arbeta med arbetskraftsexploatering, både gällande resurser och kompetens. Svenskt Näringslivs bild är att detta leder till att de som misstänkts ha utsatts för människoexploatering eller människohandel inte omhändertas och får den information och betänketid som de har rätt till, utan i stället grips och avvisas ur landet.[39]

Svenskt Näringsliv föreslår bland annat att information till förmodade offer för arbetskraftsexploatering tas fram och görs tillgänglig för alla utländska arbetstagare som kommer och arbetar i Sverige, att det blir enklarare för seriösa företagare att kontrollera utländska leverantörer samt att myndigheternas kontroller fokuseras på de mest riskfyllda företagen och projekten.[40]

Regeringsuppdraget om samverkan mot arbetslivskriminalitet

Svenskt Näringsliv uppmärksammar ett antal utmaningar för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. En av dessa är avsaknaden av möjligheten att utbyta information. I rapporten framhålls att detta är det största hindret för samverkan och att den fysiska samlokalisering som sker genom bildandet av regionala center inte löser sekretessproblematiken.[41]

[38] Svenskt Näringsliv (2023), s. 14.
[39] Svenskt Näringsliv (2023), s. 15.
[40] Svenskt Näringsliv (2023), s. 16.
[41] Svenskt Näringsliv (2023), s. 20 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

I dag är det Arbetsmiljöverket som har uppgiften att samordna myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. I Svenskt Näringslivs rapport föreslås att detta ansvar förs över till Skatteverket, med anledning av myndighetens övriga uppdrag, storlek och den information som myndigheten råder över.

I rapporten efterfrågas även bättre rapportering om de effekter som samverkan leder till, då den uppföljning som finns i dag anses vara bristfällig och i för stor utsträckning fokuserar på antal kontroller. Vidare efterfrågas en plan för hur myndigheterna avser att stödja de företag som önskar göra rätt, så att detta blir lättare.[42]

3.3.5 Rapport från LO om arbetslivskriminalitet

Landsorganisationen i Sverige, LO, som samlar 14 arbetstagarorganisationer, publicerade 2022 en rapport om arbetslivskriminalitet.[43] I den beskriver organisationen sin bild av problemen inom fyra olika branscher och lämnar förslag på åtgärder.

För att beskriva arbetslivskriminalitetens karaktär och utbredning utförde Novus en enkätundersökning på uppdrag av LO. Tusen intervjuer genomfördes med yrkesverksamma inom branscherna bygg och anläggning, hotell och restaurang, transport samt hemtjänst och personlig assistans. En av slutsatserna från undersökningen var att mer än var fjärde svarande var orolig för att osund konkurrens och arbetslivskriminalitet i deras bransch kommer att påverka dem negativt. Lika många hade själva stött på människor i sin bransch det senaste året som de vet utnyttjas i sitt arbete.

LO konstaterar i rapporten att det inte finns en enskild lösning för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten. I rapporten presenteras därför flera förslag. Dessa gäller bland annat att myndigheternas samverkan bör få utökade resurser för arbetet mot arbetslivskriminalitet, att informationsdelningen underlättas och att de regionala centren mot arbetslivskriminalitet bör byggas ut och förstärkas. LO anser även att samrådet med arbetsmarknadens parter regionalt och nationellt behöver fortgå och utvecklas inom ramen för detta. LO lyfter även fram att problematiken är gränsöverskridande och efterfrågar därför en förstärkning av det internationella samarbetet med

[42] Svenskt Näringsliv (2023), s. 23.
[43] LO (2022).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tillsyns- och kontrollmyndigheter i andra länder. LO:s bild är vidare att utländska arbetstagare ofta hamnar i ett tydligt underläge gentemot arbetsgivaren, vilket leder till att många av dessa utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden, exempelvis när löner och villkor inte blir som man har kommit överens om. Därför anser LO att skyddet för arbetskraftsinvandrare behöver stärkas, exempelvis genom att arbetskraftsinvandrare ska ges bättre möjligheter att kunna driva in sina lönefordringar. LO föreslår därför utökad möjlighet till rättshjälp och rätt att stanna kvar i Sverige under tiden för den rättsliga processen.

3.4 Regeringsuppdrag om samverkan mot arbetslivskriminalitet

3.4.1 Allmänt om samverkan

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter, vilket framgår av 8 § förvaltningslagen (2017:900). I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anges vidare att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. I det förvaltningspolitiska målet anges att statsförvaltningen ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning. Utöver detta använder regeringen samverkan som ett styrmedel genom att ange i instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag att myndigheter ska samverka med varandra eller med andra för att åstadkomma olika typer av resultat. Samverkan innebär i praktiken att organisationer agerar utanför sina organisatoriska gränser, där frågor om mandat och ansvar inte alltid är tydliga utan kan behöva förhandlas. Det är ett tidskrävande arbetssätt som ställer höga krav på medverkande organisationer. Samverkan är ett arbetssätt som kräver olika grad av koordinering för att uppnå olika typer av resultat. Ju högre grad av koordinering som krävs mellan organisationer desto mer koordinering krävs inom organisationer, vilket i sin tur kräver resurser.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.4.2 Uppdrag om att utveckla och genomföra myndighetsgemensamma kontroller

Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket hade under 2018–2020 ett regeringsuppdrag om att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.[44] Arbetsmiljöverket hade redan innan, tillsammans med flera andra myndigheter, under ett antal år arbetat med och haft flera regeringsuppdrag i syfte att motverka osund konkurrens.

De åtta myndigheterna hade därefter ett regeringsuppdrag att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan.[45] I uppdraget ingick att utifrån respektive myndighets uppgift delta i myndighetsgemensamma kontroller och i enlighet med utvecklade metoder med utgångspunkten att arbetet ska intensifieras och att antalet kontroller ska öka under 2021. Det ingick också att ta fram indikatorer för uppföljning av den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten och dess resultat, genomföra förebyggande informationsinsatser med fokus på att stärka allmänhetens kunskap och förändra attityder samt föreslå hur en varaktig myndighetssamverkan kring kontrollverksamhet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet kan organiseras. Arbetsmiljöverket fick i uppdrag att samordna detta arbete och redovisa uppdraget, i samråd med övriga myndigheter, till regeringen i samband med årsredovisningen för 2021.

Förslaget om hur en varaktig myndighetssamverkan kan organiseras återrapporterades den 15 juni 2021 till regeringen.[46] Övriga delar av uppdraget återrapporterades i februari 2022.[47] Av redovisningen framgår att antalet kontroller ökade under 2021, från 1 274 kontroller inom myndighetssamverkan 2020 till 2 007 kontroller 2021. Redovisningen återger bland annat vilka sanktioner som kontrollerna har resulterat i hos de olika myndigheterna.

[44] Regeringsbeslut A2017/02422 och A2017/00678.
[45] Regeringsbeslut A2021/00085.
[46] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021).
[47] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Vidare framgår av redovisningen att för att förbättra möjligheten att följa upp kontrollverksamheten och dess resultat över tid har myndigheterna tagit fram både myndighetsspecifika variabler och myndighetsgemensamma variabler för uppföljning. De myndighetsspecifika variablerna ska ge en möjlighet att följa upp respektive myndighets resultat som är av vikt i samverkan för att motverka arbetslivskriminalitet, medan de myndighetsgemensamma variablerna ska möjliggöra att följa process och ärende över tid gemensamt. Enligt den information som delegationen har fått innefattade de variabler som togs fram till exempel nedlagd tid, antal besökta arbetsplatser eller kontrollerade personer, olika typer av misstänkt brottslighet, antal potentiella brottsoffer, olika typer av åtgärder såsom antal sanktionsavgifter eller återkrav och antal initierade ärenden eller tips. Det framgår även av redovisningen att myndigheterna har tagit fram ett förslag för en ny struktur och ett nytt arbetssätt för att underlätta inhämtande, sammanställning och lagring av myndigheternas uppgifter. Förslaget innefattar en informationsöverföring från de samverkande myndigheterna till Arbetsmiljöverket. Uppgifterna hanteras enligt förslaget i en databas, vilken Arbetsmiljöverket är tänkt att förvalta.

När det gäller de indikationer och variabler som togs fram är det delegationens bild att de inte har bedömts fungera väl, bland annat då de haft svårt att illustrera det myndighetsgemensamma resultatet och mervärdet av samverkan, varför myndigheterna har gjort en ny ansats att komma vidare när det gäller denna fråga, se avsnitt 3.11.

3.4.3 Uppdrag om regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan

I februari 2022 fick de åtta myndigheter som tidigare har deltagit i myndighetssamverkan samt Åklagarmyndigheten i regeringsuppdrag att under 2022–2023 samverka för att motverka arbetslivskriminalitet.[48] I uppdraget anges att Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket under 2022 ska påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet till vilka övriga samverkande myndigheter ska ansluta sig successivt, dock senast i slutet av 2023. I uppdraget ingår att utifrån respektive myndighets uppgift och förutsättningar:

[48] Regeringsbeslut A2022/00333.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

- Inrätta och bedriva ett brett arbete mot arbetslivskriminalitet vid regionala center, i den mån det är ändamålsenligt i förhållande till respektive myndighets uppgift och förutsättningar. Arbetet ska utgå ifrån gemensamma fysiska kontor som ska samlokaliseras med de regionala underrättelsecentren (RUC), vilka redan finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet.
- Delta i arbetet med planering, genomförande och uppföljning av myndighetsgemensamma kontroller med utgångspunkten att utveckla verksamheten och att kontrollerna årligen ska öka under perioden.
- Vidareutveckla arbetssätt för att upptäcka, motverka och förebygga arbetslivskriminalitet, särskilt genom fortbildning av myndigheternas anställda. Arbetssätten ska särskilt utvecklas när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.
- Genomföra gemensamma informationsinsatser med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer och förändra attityder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet, samt i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns. När det gäller informationsinsatser särskilt riktade mot utsatta arbetstagare ska ett delsyfte med insatserna vara att samla erfarenhet kring hur insatser riktade till just denna målgrupp kan genomföras löpande och på ett ändamålsenligt sätt.
- Följa upp och utvärdera de gemensamma informationsinsatser som har genomförts för att stärka allmänhetens kunskap och förändra attityder.
- Vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt.
- Samordna arbetet med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, och med övrig myndighetssamverkan då det är möjligt.
- Säkerställa att utvecklade metoder och arbetssätt tillvaratas i respektive myndighets ordinarie verksamhet, så att myndighetssamverkan fungerar effektivt och varaktigt.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Av regeringsuppdraget framgår att de regionala centren ska fungera som nav för myndigheterna avseende planering, genomförande och uppföljning av gemensamma aktiviteter, med fokus på myndighetsgemensamma kontroller. Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket skulle enligt uppdraget senast den 30 juni 2022 inrätta minst två regionala center mot arbetslivskriminalitet, varav minst ett i en storstadsregion. Totalt skulle sju center vara inrättade inom ramen för uppdraget. Övriga center skulle inrättas så snart som möjligt, dock senast vid utgången av 2023. Myndigheterna skulle dock kunna delta i centrens verksamhet redan från start. Av regeringsuppdraget följer även att myndigheternas deltagande vid centren behöver utformas med beaktande av respektive myndighets uppgift och förutsättningar. De regionala centren ska inrättas med beaktande av befintliga regelverk för hur information får utbytas mellan de nio myndigheterna. För att myndigheterna ska kunna bedriva en effektiv samverkan vid centren ingår det i uppdraget att ta fram ett behovsanpassat metodstöd för samarbetet och informationsutbyte mellan samtliga myndigheter som ingår i samverkan. Det utvecklade metodstödet ska säkerställa att den information som finns hos de nio myndigheterna nyttjas på ett bättre sätt än i dag och att det informationsutbyte som i dag är möjligt används i större omfattning. Redan etablerade metoder för samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna ska, i den mån det är möjligt och lämpligt, nyttjas i framtagandet av metodstödet, till exempel de som finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Arbetsmiljöverket ska fortsatt samordna arbetet och uppdraget finansieras genom särskilt avsatta medel i statsbudgeten.

I regeringsuppdraget betonas att myndigheternas kontrollverksamhet är avgörande för att upprätthålla skyddet för arbetstagare och för att rättvisa konkurrensförhållanden ska kunna råda. Den är också betydelsefull för att motverka organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet. Regionala center mot arbetslivskriminalitet kan, enligt regeringen, möjliggöra att arbetet med gemensamma kontroller kan ges en varaktig struktur och stärkas, då möjligheterna till gemensam planering, utförande och uppföljning av kontroller förbättras. I regeringsuppdraget betonas vidare att en förstärkt regional närvaro i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan möjliggöra förbättrade kontakter med regionala aktörer, såsom företag, kommuner och lokala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, och kan bidra till ökad

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

synlighet av myndigheternas arbete. En delredovisning av uppdraget ska innehålla en redogörelse för inrättandet av minst två center, lärdomar och erfarenheter av arbetet med inrättandet samt även planerna för inrättandet av övriga center.

Det framgår av uppdraget att Arbetsmiljöverket i samband med årsredovisningarna för 2022 och 2023 ska redovisa uppdraget i en särskild årsrapport till Regeringskansliet. Redovisningen ska tas fram i samråd med övriga myndigheter som omfattas av uppdraget. Redovisningen ska innehålla en plan för hur myndigheterna fortsatt avser att inrätta center och bedriva arbetet vid centren, ekonomiska och personella konsekvenser av planen samt eventuella förslag på utvecklingsåtgärder som myndigheterna kan vidta som har aktualiserats under arbetets gång. Redovisningen ska också bland annat innehålla antalet genomförda myndighetsgemensamma kontroller samt en bedömning av resultatet och effekterna av arbetet.

I december 2023 förlängdes uppdragstiden till och med den 31 december 2024. Myndigheterna ska under denna tid fortsätta att bedriva arbetet vid de regionala center som inrättats. Regeringens uppdrag gäller i övrigt oförändrat i tillämpliga delar. Det framgår av uppdraget att regeringen avser att senast under tredje kvartalet 2024 återkomma med ett förnyat uppdrag till myndigheterna.[49]

Delredovisning av uppdraget juni 2022

I juni 2022 inlämnades en delredovisning av regeringsuppdraget.[50] I redovisningen konstaterades att två center mot arbetslivskriminalitet – ett i Umeå och ett i Göteborg – hade etablerats. Centren har lokalytor som innebär en samlokalisering med de regionala underrättelsecentren inom myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Med anledning av regeringsuppdraget har myndigheterna parallellt med etableringen av centren mot arbetslivskriminalitet genomfört en översyn av struktur och organisation i syfte att säkra ett väl fungerande samarbete utifrån de nya förutsättningarna. Fyra myndigheter – Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket – fick de övriga myndigheternas förtroende att utarbeta ett gemensamt förslag som åtminstone inled-

[49] Regeringsbeslut A2023/01693.
[50] Arbetsmiljöverket (2022a).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ningsvis skulle kunna ligga till grund för arbetet vid centren. Utgångspunkten i arbetet har varit att behålla det som tidigare fungerat väl och i detta läge avgränsa till att genomföra de förändringar som har en direkt koppling mot de nya förutsättningarna med center mot arbetslivskriminalitet, samt en samlokalisering och ett ökat samarbete med de regionala underrättelsecentren. Av återrapporteringen framgår vidare att samtliga myndigheter, trots snäv tidsram, har visat ett mycket stort engagemang för etableringen av de båda centren mot arbetslivskriminalitet och majoriteten deklarerade en tydlig avsikt att ansluta sig till centren så snart som möjligt. Genom den myndighetsgemensamma översynen av struktur, organisation med mera, bedömdes det finnas goda förutsättningar för ett mer utvecklat samarbete och en bra grund i övrigt att stå på avseende arbetet vid centren. De första centren ska ses som piloter inför den fortsatta etableringen och myndigheterna kommer att utvärdera arbetet och genomföra eventuella nödvändiga justeringar i strukturer, arbetssätt och arbetsformer innan nästa steg tas.

Redovisning av uppdraget februari 2023[51]

I en redovisning av uppdraget från februari 2023 anges att en arbetsgrupp för myndighetsgemensamt metodstöd har bildats i syfte att utveckla metodiken och höja effektiviteten av gemensamma åtgärder. Metodstödsgruppen leds av Skatteverket. Representanter från några av de samverkande myndigheterna har arbetat med att utveckla arbetet med komplexa fall som dels är regionöverskridande, dels kan innehålla misstankar om människoexploatering eller människohandel. Det anges vidare att partssamverkan har utvecklats på nationell och regional nivå med byggbranschen och att under hösten 2022 har även partssamverkan med städbranschen påbörjats. Partssamverkan samordnas av Skatteverket. I redovisningen anges vidare att myndigheterna har gjort kontroller inom flera branscher. Exempel på verksamheter som har kontrollerats är bärplockning, bilverkstäder, biltvättar, slakterier, byggverksamhet, skönhetsbranschen och restauranger. Myndigheterna har fortsatt att kommunicera för att öka medvetenheten och kunskapen om arbetslivskriminalitet hos allmänheten och andra målgrupper, exempelvis arbetstagare, skyddsombud och arbets-

[51] Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

givare. Myndigheterna har också analyserat och kartlagt befintlig information för att nästa år kunna rikta kommunikationsinsatser till utsatta arbetstagare.

I redovisningen anges vidare att under året har kontroller genomförts i samverkan mellan uppdragen mot organiserad brottslighet (se avsnitt 3.16) och arbetslivskriminalitet. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet har kunnat få värdefull information från kontroller inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet har också genomförts tillsammans med aktionsgrupper från den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet som har haft möjlighet att använda exempelvis drönare och hundförare.

I rapporten anges att en myndighetsgemensam uppföljning av arbetet mot arbetslivskriminalitet startade i januari 2022. Uppföljningen innebär att varje myndighet själv har identifierat de variabler som är relevanta att följa upp inom det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Utgångspunkten var att följa Ekonomistyrningsverkets modell för uppföljning där myndigheterna ska identifiera variabler inom resurs, aktivitet, prestation och effekt. Enligt redovisningen av regeringsuppdraget redovisar samtliga myndigheter månadsvis till Arbetsmiljöverket, som hanterar den myndighetsgemensamma uppföljningen. Som anges i avsnitt 3.4.2 har denna redovisning inte bedömts fungera väl, och har därför pausats. Det har gjorts ett arbete med att komma vidare i denna fråga under 2023 i den myndighetsgemensamma metodstödsgruppen, se avsnitt 3.11.

Tabell 3.1 illustrerar den utveckling av kontroller, förelägganden och förbud samt sanktionsavgifter som Arbetsmiljöverket har redovisat mellan 2018 och 2022.

Tabell 3.1 Kontroller, förelägganden och förbud samt sanktionsavgifter

Antal

År	2018	2019	2020	2021	2022
Kontroller	1 127	1 833	1 274	2 007	2 651
Förelägganden och förbud	145	245	140	259	345
Sanktionsavgifter	134	208	115	374	394

Källa: Arbetsmiljöverket (2023a).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.5 De samverkande myndigheternas uppdrag och förutsättningar

De myndigheter som har i uppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet är olika när det gäller verksamhet och storlek. De har också olika förutsättningar och vana av att arbeta mot arbetslivskriminalitet, särskilt av att utföra kontroller på arbetsplatser.

Av förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket framgår att *Arbetsmiljöverket* ska verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden och främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Myndigheten har särskilt till uppgift att ha tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs och planera tillsynen främst med utgångspunkt i analyser av arbetsmiljörisk och risk för att aktörer medvetet bryter mot regelverket. Arbetsmiljöverket är också behörig myndighet och förbindelsekontor i Sverige enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, utstationeringslagen, och utövar tillsyn över anmälda utstationeringar. Av instruktionen framgår vidare att Arbetsmiljöverket ska delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Av instruktionen framgår även att Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten. Myndigheten har drygt 700 anställda. En stor del av myndighetens verksamhet består av att genomföra inspektioner på arbetsplatser i syfte att kontrollera hur väl man följer bland annat arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Av Arbetsmiljöverkets regleringsbrev[52] framgår att myndigheten får totalt 40 miljoner kronor för arbetet mot arbetslivskriminalitet, vilket bland annat ska fördelas mellan de samverkande myndigheterna (se avsnitt 3.8.3). Arbetsmiljöverket får enligt 7 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) besluta om de förelägganden eller förbud som behövs gentemot den som har skyddsansvar (oftast arbetsgivaren). Sådana beslut förenas oftast med ett vite. Ordet arbetslivskriminalitet nämns i Arbetsmiljöverkets instruktion och regleringsbrev, men inte i instruktioner eller regleringsbrev för övriga myndigheter i samverkan.

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor och har drygt 10 000 anställda. Myndigheten ansvarar bland annat för att förvalta de stöd som riktas till arbetsgivare såsom

[52] Regeringsbeslut A2023/01757, A2023/01308 och A2023/01716 (delvis).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

olika typer av subventionerade anställningar. Myndigheten har också möjlighet att besluta om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program som ger möjlighet till ersättning för den deltagande individen och anordnaren. Myndigheten gör kontroller i syfte att säkerställa att stödet utbetalas till rätt mottagare på korrekt grund. Myndigheten kan besluta att ersättningen ska upphöra eller besluta om återkrav vid felaktig utbetalning. Misstänkta brott polisanmäls. Arbetsförmedlingen har möjlighet att delta vid arbetsplatskontroller om arbetsgivaren som ska kontrolleras har någon form av stöd eller ersättning från Arbetsförmedlingen. Myndigheten ska enligt instruktionen delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Enligt en ny bestämmelse som trädde i kraft den 1 januari 2024 ska Arbetsförmedlingen även samverka med Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter, kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och då särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.

Ekobrottsmyndighetens uppdrag är att bekämpa ekonomisk brottslighet. Myndigheten har drygt 600 anställda och dess uppdrag omfattar brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt underrättelsearbete, allt avseende ekonomisk brottslighet. Underrättelseverksamheten bedrivs vid polisoperativa enheter. Uppdraget innefattar inte möjlighet att utöva tillsyn på arbetsställen. Ekobrottsmyndigheten har vidare som uppdrag att främja brottsförebyggande arbete genom hela organisationen, vilket innebär att förebyggande åtgärder mot arbetslivskriminalitet kan ske i flera delar av verksamheten. För dem som arbetar uteslutande med förebyggande verksamhet handlar arbetet i stort om operativ och strategisk samverkan med aktörer som utövar kontroll och tillsyn samt fokus på lagstiftningsfrågor. Organisatoriskt är Ekobrottsmyndighetens verksamhet indelad i tio ekobrottskammare (varav sex regionala) och en finansmarknadskammare, fem polisoperativa enheter och ett brottsförebyggande kansli. Eftersom myndigheten har såväl åklagarverksamhet som brottsförebyggande verksamhet och polisoperativ verksamhet har myndigheten ett övergripande perspektiv som kan vara värdefullt i identifierandet av kontrollobjekt. Förutom ekobrott kan Ekobrottsmyndigheten även se indikationer på människohandel eller människoexploatering (exempelvis handel med arbetstillstånd) och misstänkt folkbokföringsbrott i myndighetens ärenden. Myndigheten ska enligt instruk-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tionen delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

Försäkringskassan administrerar och betalar ut förmåner och ersättningar inom socialförsäkringen. Därutöver handlägger och betalar myndigheten ut vissa ersättningar på det arbetsmarknadspolitiska området. Myndigheten har cirka 14 000 anställda. Myndigheten gör kontroller före och efter utbetalning, polisanmälningar av misstänkta brott och återkrav av felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan kan bland annat hålla inne en förmån eller kräva tillbaka utbetald ersättning om det visar sig att personen inte har haft rätt till förmånen eller lämnat felaktiga uppgifter. Försäkringskassan har rätt att besöka en enskilds arbetsplats om det behövs för att bedöma rätten till en ersättning som omfattas av socialförsäkringsbalken. Myndigheten ska enligt instruktionen delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Enligt en bestämmelse som trädde i kraft den 1 januari 2024 ska Försäkringskassan även samverka med Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter, kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och då särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.

Jämställdhetsmyndigheten har cirka 130 anställda. Myndigheten ska bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken så att regeringens jämställdhetspolitiska prioriteringar får genomslag. Av särskild relevans när det gäller arbetet mot arbetslivskriminalitet är att myndigheten ansvarar för nationell samordning av arbetet mot människohandel för alla ändamål, för att utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer samt för att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling på området. Myndigheten leder ett nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). Andra deltagande aktörer är socialtjänsten, Polismyndigheten, hälso- och sjukvården, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Arbetet har till syfte att stärka samhällets insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål. Jämställdhetsmyndigheten hanterar inte individärenden och har i normalfallet inga uppgifter om enskilda personer eller deras personliga förhållanden. Myndigheten driver en stödtelefon dit yrkesverksamma kan vända sig för stöd i ärenden som rör olika former av människohandel och delfinansierar regionkoordinatorerna som arbetar inom socialtjänsten för att stärka och stödja yrkesverksamma i

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

denna typ av ärenden. Regionkoordinatorerna deltar i vissa fall vid myndighetsgemensamma kontroller, se avsnitt 3.13.4.

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör invandring till Sverige och prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig, studera eller arbeta i Sverige, komma på besök, söka skydd eller få svenskt medborgarskap. Migrationsverket har cirka 6 000 anställda. Migrationsverket ska vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler och bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Migrationsverkets viktigaste roll i arbetet mot människohandel är att upptäcka misstänkta offer och anmäla de misstankar som framkommit till särskilt Polismyndigheten och socialtjänsten. Migrationsverket kan bland annat förhindra arbetslivskriminalitet genom att vidta kontroller av arbetsgivare, att neka tillstånd eller att utvisa personer. Migrationsverket kan i sin prövning upptäcka potentiella offer för människoexploatering och människohandel. Migrationsverket kan kalla till muntlig utredning samt begära in exempelvis lönespecifikationer, räkenskapshandlingar eller andra underlag i ärenden som rör arbetskraftsinvandring. Migrationsverket kan även göra efterkontroll av arbetstillstånd. Migrationsverket gör i regel inte fysiska kontroller på arbetsplatser. Myndigheten ska enligt instruktionen delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

Migrationsverket har under 2022 ökat antalet personer som arbetar med regeringsuppdraget och det förebyggande arbetet. Det har inletts ett arbete med att skapa en organisation för kontroll av att den som har fått arbetstillstånd har påbörjat arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda under tillståndstiden. Detta är en del i att höja ambitionsnivån i arbetet med återkallelse av tillstånd, och ett viktigt steg för att motverka missbruk av regelverket och att arbetskraftsinvandrare utnyttjas på arbetsmarknaden. Enligt myndigheten tyder mycket på att fler arbetsgivare döms för brott mot utlänningslagen, men det är för tidigt att se om det är en tillfällig uppgång eller ett resultat av det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.[53]

Polismyndigheten har i uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och

[53] Migrationsverket (2023).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

säkerheten och ingripa när störningar har inträffat, samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Myndigheten har cirka 35 000 anställda. Det finns flera exempel på verksamheter där Polismyndigheten inte bara utreder brott utan själva upptäcker och förebygger brottslig verksamhet. Exempel på detta är krogkontroller, trafikkontroller och utlänningskontroller. Dessa kontroller kan utföras tillsammans med andra myndigheter, där varje myndighet ansvarar för att göra sina kontroller utifrån relevanta regelverk.

Utlänningskontroller har till syfte att upptäcka personer som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige. Polismyndigheten ansvarar för gränskontroll till och från Sverige. I gränspolisverksamheten ingår också att utföra inre utlänningskontroll och verkställa Migrationsverkets och domstols beslut om avvisning eller utvisning. I Polismyndighetens arbete ingår även att utföra så kallad inre utlänningskontroll inom Sveriges gränser. Då kontrolleras att en utländsk person har laglig rätt att vistas i Sverige. För att genomföra en sådan kontroll krävs att det antingen finns grundad anledning att anta att en person saknar laglig rätt till vistelse eller att det föreligger en annan särskild anledning till kontrollen. Polismyndigheten kan också utföra arbetsplatskontroller där det kontrolleras att arbetsgivare följer gällande regelverk. Sådana kontroller genomförs vanligtvis efter tips och ofta tillsammans med andra myndigheter som till exempel Skatteverket. Polismyndigheten kan även göra dessa självständigt. I samband med en arbetsplatskontroll kan det finnas skäl att även genomföra en inre utlänningskontroll av personer som påträffas. Inre utlänningskontroll är en uppgift som ska kunna utföras av samtliga poliser, inte enbart av gränspolisen. Ibland kan det även finnas anledning att göra inre utlänningskontroll i andra sammanhang, till exempel i samband med en trafikkontroll eller en brottsutredning. Polismyndigheten lämnar också bistånd till andra myndigheter vid kontroller som de genomför, genom så kallad handräckning.[54]

*Skatteverket*s uppdrag är att bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv och att motverka brottslighet. Myndigheten har cirka 10 000 anställda. För att kontrollera vissa förhållanden har Skatteverket möjlighet att genomföra tillsyn och kontrollbesök utan misstanke om brott. Detta gäller kravet på att använda kassaregister inom kontanthandeln och skyldigheterna avseende per-

[54] Se t.ex. 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

sonalliggare i vissa branscher. Kravet på kassaregister inom kontanthandeln innebär att majoriteten av dem som säljer varor och tjänster mot kontant betalning (innefattar även betalning med exempelvis kontokort) måste använda ett certifierat kassaregister och alltid erbjuda kunden kvitto. Skatteverket kan, för att kontrollera detta, göra oanmälda kontrollbesök där näringsidkaren ska lämna uppgifter till myndigheten. En personalliggare ska ge en ögonblicksbild av vilka som är verksamma på arbetsplatsen. Den ska föras löpande och förvaras i verksamhetslokalen. Syftet är att minska skattefusk och skatteundandragande samtidigt som det ges ett bättre underlag för Skatteverkets kontrollverksamhet. Enligt Skatteverkets instruktion ska myndigheten förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Skatteverket ska medverka i brottsutredningar som rör vissa brott.

Skatteverket ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Brottsbekämpning är en egen enhet inom Skatteverket. Skattebrottsenheten har organisatoriskt sett en så fristående ställning inom Skatteverket att den utgör en självständig verksamhetsgren. En brottsutredning och en skatteutredning har olika syften och styrs av olika regelverk. En skatteutredning syftar bland annat till att kontrollera en uppgiftsskyldighet och att ta fram underlag för en korrekt beskattning, medan en brottsutredning bland annat syftar till att ta fram underlag för åklagarens ställningstagande om åtal ska väckas.

Åklagarmyndighetens uppdrag är att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten har cirka 1 900 anställda varav drygt 1 200 är åklagare. Åklagarverksamheten utövas i fyra geografiska områden och en nationell åklagaravdelning. Åklagarområdena består av 31 allmänna kammare, som har ett geografiskt arbetsfält motsvarande ett eller två län. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum har i uppgift att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden. Åklagarmyndigheten ska enligt instruktionen delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Myndighetens verksamhet innefattar inte att delta i myndighetsgemensamma kontroller.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.6 Allmänt om samverkans nytta

3.6.1 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är en viktig verksamhet som fortsatt bör prioriteras

Delegationens bedömning: Myndighetssamverkan är avgörande i arbetet mot arbetslivskriminalitet och bör få fortsatt hög prioritet av regeringen och respektive myndighetsledning.

Skälen för delegationens bedömning: Aktörer som bedriver arbetslivskriminalitet kombinerar ofta regelöverträdelser inom flera områden. Olika myndigheters verksamheter bidrar på olika sätt när det gäller att bekämpa arbetslivskriminalitet. Samverkan och erfarenhetsutbyte är i dessa fall av central betydelse som grund för samhällets insatser för att stoppa dessa aktörer. Som anges ovan under avsnitt 3.1.3 har delegationen i arbetet med uppdraget att följa upp och analysera myndigheternas samverkan genomfört intervjuer med bland andra företrädare för de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet. Många som delegationen har träffat vittnar om att regeringsuppdraget har inneburit att myndigheterna förstår varandras verksamheter bättre och har fått en större kunskap om vilka verktyg som myndigheterna gemensamt besitter i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Flera har beskrivit att myndigheterna åstadkommer mer tillsammans än vad varje enskild myndighet kan åstadkomma på egen hand. Även om det finns utmaningar när det gäller informationsutbyte (se närmare i avsnitt 3.9.5), uppger de som delegationen har intervjuat att den information som kan utbytas om intressanta objekt gör stor skillnad och innebär att myndigheterna blir allt bättre på att upptäcka arbetslivskriminalitet. Genom att flera olika verktyg kan användas när myndigheterna agerar tillsammans ökar möjligheterna att agera mot kriminella och oseriösa företag. De samverkande myndigheterna kan vara en stark motkraft mot arbetslivskriminella aktörer när samverkan fungerar. Det kan även finnas ett värde i sig av att myndigheterna vid arbetsplatskontroller syns gemensamt. Det ger ett större fokus på frågan och är ett viktigt element ur ett brottsförebyggande perspektiv. Samverkan kan också leda till en möjlighet att se större perspektiv. Även om den egna myndigheten inte får ett konkret resultat av en viss kontroll kan myndigheten bidra till att en annan myndighet kan använda sina

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

verktyg för tillsyn, vilket i sin tur som helhet kan ha en större total effekt i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Många som delegationen har intervjuat vittnar om att detta sker och att regeringsuppdraget på detta sätt kan sägas bidra till att statens insatser mot arbetslivskriminalitet fungerar bättre som helhet.

Det finns generellt ett mycket stort engagemang bland de personer som jobbar operativt med samverkan och en utbredd samsyn om att arbetet med arbetsplatskontrollerna fungerar relativt väl (se dock närmare om arbetet efter kontrollerna under avsnitt 3.9.4 och särskilt om arbetet mot människohandel och människoexploatering i avsnitt 3.13 där det finns ett flertal utmaningar). Vissa personer som delegationen har träffat vittnar om att man i dag arbetar bättre med tips, vilket ger ett bättre resultat vid kontrollerna. Från Jämställdhetsmyndighetens och regionkoordinatorernas perspektiv har myndighetssamverkan bidragit till större möjligheter att utsatta personer identifieras, även om det fortfarande finns stora utmaningar i detta arbete och potential för att utveckla arbetssätten (se närmare i avsnitt 3.13). Samverkan har även en viktig funktion när det gäller det förebyggande arbetet. Även i detta avseende sker många goda initiativ mellan myndigheterna, även om det är delegationens intryck att fokus för samverkan hittills framför allt har varit på det operativa arbetet med kontroller.

Vid de intervjuer som delegationen har haft med myndighetsföreträdare har det framkommit ett antal konkreta exempel på när samverkan har fungerat särskilt väl. Till exempel kan nämnas myndigheternas samverkan med anledning av arbetslivskriminalitet relaterad till den pågående industrisatsningen i norra Sverige, som av flera aktörer har lyfts fram som ett framgångsrikt exempel på när samverkan har gett goda resultat. Delegationens bild är att det i dessa fall har varit ett gediget förarbete inför arbetsplatskontrollerna och det har funnits en gemensam uppfattning om vilka tänkbara problem som kan komma att påträffas under arbetsplatskontrollen och även inom vilket geografiskt område kontroller bör genomföras.

Myndigheternas arbete anses vidare ha gett en brottsförebyggande effekt inte minst genom uppmärksamhet i media. Detta har lett till att flera företag som inte har varit föremål för tillsyn har blivit medvetna om risken för arbetslivskriminalitet och har kommit att agera proaktivt för att till exempel tillse att arbetslivskriminalitet inte förekommer hos anlitade underentreprenörer. Myndigheternas arbete

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

och den mediala uppmärksamheten på arbetslivskriminalitet,[55] har även lett till en ökad medvetenhet och samsyn om problembilden bland politiska beslutsfattare.

Flera myndighetsföreträdare lyfter även fram att myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet har lett till effekter även i den egna så kallade linjeverksamheten där dessa frågor har prioriterats allt högre i myndighetens egna ärenden.

Sammantaget är det delegationens bedömning att det faktum att myndigheterna samverkar är en avgörande del i samhällets insatser för att motverka arbetslivskriminalitet. Det är vidare delegationens intryck, baserat bland annat på de intervjuer som har genomförts, att myndigheternas samverkan har bidragit på ett positivt sätt i arbetet mot arbetslivskriminalitet på en mängd olika sätt. Även om samverkan förefaller ha bidragit i arbetet mot arbetslivskriminalitet på ett framgångsrikt sätt är det, som nämnts ovan, inte möjligt att verifiera detta med den uppföljning och de statistikkällor som finns i dag, se närmare i avsnitt 3.1.3. Det sammantagna intrycket från de intervjuer delegationen har genomfört vittnar dock om att detta är en mycket viktig verksamhet i arbetet mot arbetslivskriminalitet som bör få fortsatt hög prioritet av regering och myndighetsledningar. Samtidigt finns det flera utmaningar, varav de mest centrala beskrivs närmare nedan.

3.7 Målen för samverkan

3.7.1 Regeringsuppdraget

Myndigheternas samverkan har utvecklats som svar på flera olika regeringsuppdrag (se närmare om regeringsuppdragen i avsnitt 3.4.2 och 3.4.3). De huvudsakliga uppdragen enligt de olika regeringsbesluten är att (tidpunkt för regeringsbeslutet anges inom parentes):

- Utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll (2017).

[55] I sammanhanget kan nämnas att det har publicerats ett flertal böcker på temat under senare år, däribland Alexandrova-Zorina (2023), Fyrk (2020), Klingberg Hjort och Martinsson (2021), Torp (2020) och Torp (2023).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

- Säkerställa att de utvecklade metoderna integreras i myndigheternas verksamhet så att myndighetssamverkan efter 2020 fungerar väl (2017).
- Samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförande av myndighetsgemensamma kontroller med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan (2021).
- Ta fram indikatorer för uppföljningen av den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten och dess resultat (2021).
- Återrapportera förslaget om hur en varaktig myndighetssamverkan kan organiseras (2021).
- Inrätta och bedriva ett brett arbete mot arbetslivskriminalitet vid regionala center. Arbetet ska utgå ifrån gemensamma fysiska kontor som ska samlokaliseras med de regionala underrättelsecentren (2022).
- Delta i arbetet med planering, genomförande och uppföljning av myndighetsgemensamma kontroller med utgångspunkten att utveckla verksamheten och att kontrollerna årligen ska öka under perioden (2022).
- Vidareutveckla arbetssätt för att upptäcka, motverka och förebygga arbetslivskriminalitet, särskilt genom fortbildning av myndigheternas anställda. Arbetssätten ska särskilt utvecklas när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering (2022).
- Genomföra gemensamma informationsinsatser för att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer och förändra attityder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet, samt i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns (2022).
- Följa upp och utvärdera de gemensamma informationsinsatser som har genomförts (2022).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

- Vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt (2022).
- Samordna arbetet med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, och med övrig myndighetssamverkan då det är möjligt (2022).

Regeringen använder inte begreppet ”mål” i uppdragen, däremot ”syfte”. Enligt delegationen framgår det att regeringens mål är att samverkan ska motverka arbetslivskriminalitet.

3.7.2 Myndigheternas bild av regeringens mål för samverkan

Myndigheterna tolkar uppdraget så att det övergripande målet är att motverka arbetslivskriminalitet. I vilken mån det målet är tillräckligt styrande för att vara användbart råder det dock delade meningar om.

Det finns också enighet om att myndighetssamverkan är ett delmål, eftersom regeringen anser att det ger bättre förutsättningar att motverka arbetslivskriminalitet. Delegationens bild är att samtliga personer som har intervjuats delar denna analys: samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att framgångsrikt motverka arbetslivskriminella förfaranden. Ett skäl är att myndigheterna har olika rättsliga förutsättningar, exempelvis när det gäller tillträde till arbetsplatser och möjligheten att utfärda olika sanktioner. Myndigheternas samlade förmåga att upptäcka och lagföra arbetslivskriminella aktörer, eller på andra sätt försvåra verksamheten för dem, är större än den enskilda myndighetens. Det är alltså genom samverkan som myndigheterna får möjlighet att realisera samhällets fulla kraft att motverka normöverträdelser.

Uppdraget innehåller fler delmål. Ett sådant är att samverkan ska leda till myndighetsgemensamma arbetsplatskontroller. Att en kontroll är myndighetsgemensam innebär att fler än en myndighet deltar. Efter hand har det vuxit fram en samsyn bland myndigheterna om att även de efterföljande skrivbordskontroller som vissa myndigheter gör ska betraktas som myndighetsgemensamma, även om de möjligen historiskt har varit i mindre fokus.

Regeringsbeslutet innehåller ett konkret och uppföljningsbart resultatmål: kontrollerna ska öka årligen. Det finns få invändningar mot resultatmålet i sig. Däremot anser en stor majoritet av de delegationen

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

har intervjuat att antalet kontroller inte ensamt är ett bra resultatmål, om det egentliga syftet är att motverka arbetslivskriminalitet.

Det har också framförts att målet om att öka antalet kontroller kan stå i strid med delmålet att arbeta bättre mot komplexa former av arbetslivskriminalitet, som till exempel människohandel och människoexploatering (se avsnitt 3.13). Samstämmigheten är stor om att det med dagens förutsättningar är svårt och resurskrävande att lagföra för dessa brottstyper.

De flesta vi har intervjuat anser att ett annat delmål är att motverka människohandel och människoexploatering. Delegationens bild är att det inom vissa myndigheter finns en uppfattning om att det, givet dagens förutsättningar, är så svårt och resurskrävande att lagföra för denna brottslighet att det är bättre att försöka lagföra potentiella förövare för mer lättbevisade brott, såsom bokföringsbrott eller brott mot utlänningslagen. Inom andra myndigheter finns en uppfattning om att det inte är bestämmelsernas utformning som är problemet, utan att det snarare är bristande prioriteringar, kunskap och engagemang som förklarar bristen på resultat. Det betonas i dessa fall att mindre ingripande åtgärder inte är tillräckligt effektiva när de gäller aktörer som ägnar sig åt denna typ av brottslighet, samt att en sådan strategi skulle riskera att åsidosätta den utsatta personens perspektiv. Det förefaller vidare finnas en upplevelse av att det är svårt att ha ett fokus på den komplexa brottsligheten samtidigt som måluppfyllelsen endast mäts utifrån kvantitet, vilket beskrivs närmare nedan. Det finns också en syn att utlänningslagens bestämmelser om straff för utlänningar som arbetar i Sverige utan tillstånd alltför ofta får företräde framför den grova brottslighet (mätt som straffvärde) som människohandel och människoexploatering kan utgöra. Se närmare om denna målkonflikt i avsnitt 3.13.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.7.3 Myndighetsgemensamma mål mot arbetslivskriminalitet

De flesta delegationen har intervjuat uppfattar att det inte finns myndighetsgemensamma mål i bemärkelsen att myndigheterna gemensamt har tolkat uppdraget.[56] I stället sker tolkningen av de enskilda myndigheterna, eller av enskilda individer på myndigheterna. Många av de delegationen har intervjuat beskriver detta som en tydlig brist. Det pågår dock ett arbete för att försöka etablera en större samsyn om målen med samverkan. Detta arbete inkluderar även en diskussion om vad det innebär att delta i samverkan. Ska det finnas möjlighet att delta i delar av samverkan, eller måste alla myndigheter vara aktiva inom alla områden?

Det är uppenbart att det i vart fall historiskt har funnits en påtaglig spännvidd i hur man på olika myndigheter har tolkat regeringens uppdrag och därmed målet för samverkan. Vilken typ av företag eller arbetsplatser som bör prioriteras i kontrollerna har återkommande diskuterats. Förenklat har det funnits två huvudlinjer. En linje har menat att kontrollerna i hög grad ska prioritera ”svarta” företag, med vilka det i regel avses företag som har brott som en del av sin affärsidé. En annan linje anser att kontrollerna också måste lägga stor vikt vid ”grå” företag, med vilket det vilket brukar avses företag som begår regelöverträdelser, men med rätt incitament skulle kunna förmås att agera enligt lagar och regler. Vissa hävdar att skiljelinjen har uppstått eftersom regeringen har blivit otydligare om vad uppdraget egentligen syftar till. Det har skett en glidning från att ursprungligen ha fokuserat tydligt på osund konkurrens (grå företag), till att handla mer om organiserad brottslighet (svarta företag). Samtidigt anser många av de vi har intervjuat att spännvidden i uppfattningar under senare tid har minskat och att skiljelinjen i det närmaste kan ses som överspelad. Konsensus börjar uppstå om att samverkan måste prioritera både grå och svarta företag.

De företrädare för arbetsmarknadens parter som har intervjuats upplever inte att det finns något myndighetsgemensamt mål. Det finns en kritik om att myndigheterna i alltför hög grad tillåts tolka uppdraget som det passar dem. Otydliga mål och otydlig styrning anses bidra till att myndigheterna rör sig i olika riktningar.

[56] Det är här värt att notera att myndigheterna efter det att intervjuerna har hållits har beslutat en myndighetsgemensam inriktning som kan sägas utgöra en gemensam tolkning av regeringsuppdraget, se vidare nedan.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

I sammanhanget kan det nämnas att de norska myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet, på uppdrag av det norska regeringskansliet, har utarbetat en gemensam mål- och resultatstyrning för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.[57] Målet på samhällsnivå är att minska förekomsten av arbetslivskriminalitet i syfte att säkra centrala värden i samhället om hög uppslutning bakom finansiering av välfärdssystemen, konkurrens på lika villkor, rättssäkerhet, lagenliga löne- och arbetsvillkor för arbetstagare, tillit till myndigheterna och kvalitet vid köp av varor och tjänster. Mot bakgrund av detta har myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet i Norge formulerat tre huvudmål:

- Centrala kriminella aktörer (så kallade centrala trusselaktører[58] på norska) har fått sin kapacitet och sina incitament avsevärt reducerade.
- Utländska arbetstagare har möjlighet att tillvarata sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter.
- Uppdragsgivare och konsumenter bidrar inte till arbetslivskriminalitet vid köp av varor och tjänster.

Att arbetet har varit inriktat på centrala trusselaktører har sin bakgrund i att det är de som bedömts orsaka störst skada i samhället och därmed bör en stor del av resurserna inom a-krimcentren inriktas mot dessa aktörer. Det framhålls samtidigt som viktigt att arbetet inte enbart inriktas mot de som redan är centrala trusselaktører utan även mot att hindra andra trusselaktører från att öka sin kapacitet. Närmare information om den norska mål- och resultatstyrningen finns i delegationens tidigare delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge*.[59]

[57] Arbeidstilsynet m.fl. (2018).
[58] En trusselaktør definieras som ”et individ, en gruppe individer eller en organisasjon som har en kjent intension om, og kapasitet til å overta, entre eller ødelegge verdier”, se Arbeidstilsynet m.fl. (2018), s. 25. Trussel betyder ungefär hot, och en trusselaktører kan fritt översatt sägas vara en individ, en grupp individer eller en organisation som har avsikt och förmåga att förstöra vissa viktiga värden.
[59] SOU 2022:36.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Myndigheternas inriktningsbeslut

Ett beslut om en myndighetsgemensam inriktning fattades av den nationella styrgruppen den 1 november 2023.[60] Syftet med inriktningen är att den ska vara ett stöd för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Av beslutet framgår att myndigheterna tolkar sitt uppdrag som att de, inom ramen för sina uppdrag, tillsammans arbetar för att bekämpa arbetslivskriminalitet genom brottsförebyggande åtgärder, kontroller, administrativa åtgärder, lagföring, identifiering av brottsutsatta och stöd till dessa. Myndigheterna ska också arbeta gemensamt avseende samråd med arbetsmarknadens parter och extern kommunikation. Det sägs också att nära samverkan och informationsutbyte med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet och de regionala underrättelsecentren ska säkerställa att arbetet mot arbetslivskriminalitet blir mer effektivt. Vid behov sker samverkan med andra relevanta myndigheter och aktörer.

Myndigheterna anger flera inriktningar för arbetet:

- Strategiskt utvalda arbetsgivare som bedöms ägna sig åt arbetslivskriminalitet på ett systematiskt sätt. Med en strategiskt utvald arbetsgivare avses en arbetsgivare som ägnar sig åt omfattande systematiska regelöverträdelser eller brottslighet avseende stora ekonomiska värden eller regelmässigt utnyttjar människor för tvångsarbete enligt regler om människohandel och människoexploatering.
- Strategiskt utvalda branscher där riskerna för arbetslivskriminalitet bedöms vara hög. Med en strategiskt utvald bransch avses de branscher som genom sin verksamhet sätter konkurrensneutraliteten ur spel alternativt de branscher där många strategiskt utvalda arbetsgivare befinner sig eller omsätter stora summor.
- Strategiskt utvalda områden där det bedöms vara stor risk för arbetslivskriminalitet. Med strategiskt utvalda områden avses platser där en stor mängd entreprenörer är verksamma eller stora investeringar sker och som har stor samhällspåverkan.

[60] Arbetsmiljöverket (2022d).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

- Kontroller för att uppnå regionala effekter. Tanken är att denna kategori ska fungera som en ventil för övriga objekt där det bedöms finnas anledning för kontroll utifrån regionala eller lokala behov.

I och med detta beslut kan myndigheterna sägas ha gjort en gemensam tolkning av regeringsuppdraget. Vilka eventuella skillnader detta kan betyda för hur arbetet mot arbetslivskriminalitet bedrivs är, vid tidpunkten för betänkandets färdigställande, för tidigt att bedöma.

3.7.4 Myndighetsspecifika mål

Att myndigheterna har olika kompetenser och förmågor är motivet till samverkan och inte i sig problematiskt. Däremot är det viktigt att förstå att samverkansuppdraget alltid i viss mån står i ett spänningsförhållande till myndigheternas så kallade linjeverksamhet.

Vissa myndigheter kan sägas ha myndighetsspecifika mål för samverkan. Polismyndigheten har ett övergripande fokus på så kallad kriminell ekonomi och brott mot anställda inom ramen för näringsverksamhet, där delar av arbetslivskriminaliteten ingår. Polismyndigheten vill inom samverkan få till ett samarbete där myndigheterna agerar tillsammans mot aktörer och där andra myndigheter kan vidta åtgärder inom områden där polisen inte har möjlighet att göra detta. De regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) ses också som lämpliga för mer snabbfotade insatser. Det finns dock enligt delegationen ett intryck av att de olika interna kompetensområdena inom Polismyndigheten kan sägas arbeta mot olika mål, där gränspolisen framför allt fokuserar på utlänningslagens bestämmelser, och andra delar av Polismyndigheten har ett annat fokus (se närmare om denna målkonflikt i avsnitt 3.13). Ekobrottsmyndigheten ser gärna att kontrollerna bidrar till att få fram fler kvalificerade ärenden, särskilt när det gäller skatte- och bokföringsbrott. Arbetsmiljöverkets mål är att brister i arbetsmiljön inte ska utgöra en konkurrensfördel och att ingen, oavsett nationalitet, ska bli sjuk, skadas eller dö av jobbet. Skatteverket, å sin sida, försöker styra mot effekter och påverka branscher positivt, snarare än att maximera skatteuppbörden. Jämställdhetsmyndighetens mål är att brottsofferperspektivet ska få större genomslag under inspektionerna, liksom att kompetensen på

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

området generellt ska öka hos andra samverkande myndigheter. Migrationsverkets fokus ligger på att stärka sina egna tillståndsprocesser, särskilt när det gäller arbetstillstånd och ärenden om undantag för asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Arbetsförmedlingens mål är att stärka de egna kontrollerna, genom att få tillgång till fler informationskällor. Försäkringskassan anser sig inte ha något eget mål för samverkan. Åklagarmyndigheten har inte heller formulerat ett eget mål.

3.7.5 Uppföljning och återrapportering

Uppföljningen handlar i dag närmast uteslutande om att rapportera antalet kontroller. Det finns en diskussion bland myndigheterna om att fokusera mer på kvalitativa aspekter, vilket väcker frågan om hur kvalitet ska bedömas. Det finns hos de flesta delegationen har intervjuat en stark efterfrågan på en mer utvecklad uppföljning. Många vill kunna följa ärenden över tid och därmed se de mer långsiktiga effekterna av en kontroll. Det förutsätter någon form av gemensamt dokumenthanteringssystem. Särskilt företrädare för Skatteverket är angelägna om att begreppet kontroller ska uppfattas bredare och inte vara liktydigt med fysiska inspektioner av arbetsplatser utan även innefatta så kallade skrivbordskontroller.

Återrapporteringen till regeringen och processen som föregår den ses av de flesta som delegationen har intervjuat som bristfällig. Det uppfattas som att varje myndighet själv väljer vad som ska ingå i återrapporteringen och det saknas gemensamma standarder om hur åtgärder och resultat ska värderas. Den bilden delas inte av företrädare för Arbetsmiljöverket, som anser att varje myndighet behöver ta ansvar för sin egen resultatredovisning. Området är ett särskilt fokus för metodstödsgruppen och där finns ett konkret förslag som har remitterats till nationella styrgruppen (se närmare i avsnitt 3.11).

Ett kompletterande kvantitativt mål som har framförts under de intervjuer delegationen har haft är resurser i form av arbetad tid. Det skulle ge regeringen en klarare bild av vad de olika myndigheterna faktiskt bidrar med i samverkan. Andra menar att ett sådant mål säger lite om vad myndigheterna faktiskt uppnår.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.7.6 Målet för samverkan behöver tydliggöras

Delegationens bedömning: Regeringen bör i ett nytt uppdrag till myndigheterna tydliggöra målet för samverkan. Målet bör gälla för de myndighetsgemensamma kontrollerna liksom övriga åtgärder.

Skälen för delegationens bedömning: Regeringens övergripande mål med samverkan kan i dag sägas vara outtalat. Det är till nackdel för samverkan, som delvis till följd av detta i alltför hög grad handlar om att uppfylla de olika processmålen och det enda resultatmålet, det vill säga att antalet kontroller ska öka över tid. Vi återkommer till hur regeringen kan formulera ett övergripande mål i avsnitt 3.18, där delegationen gör ett antal bedömningar och lämnar förslag angående regeringens styrning av det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

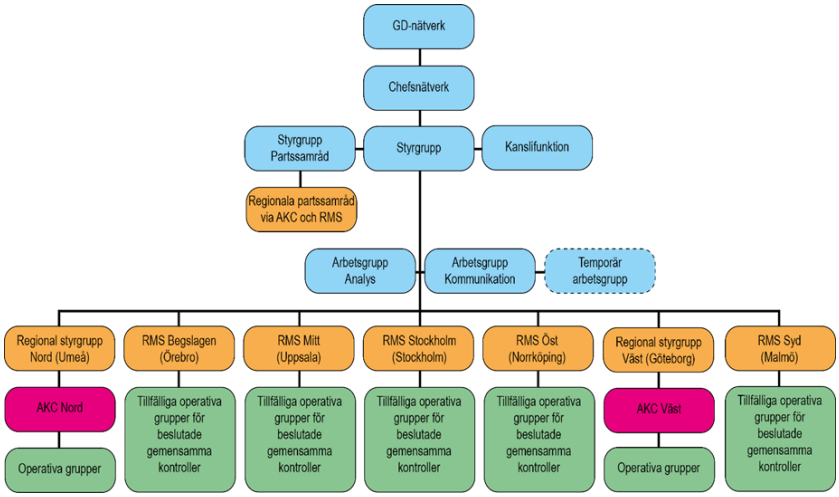
3.8 Organisation, förutsättningar och resurser

Den myndighetsgemensamma organisationen för samverkan har genomgått en del förändringar i samband med det senaste regeringsuppdraget om etableringen av regionala center mot arbetslivskriminalitet (AKC). Utifrån tidigare regeringsuppdrag (se avsnitt 3.4.2) etablerades så kallad regional myndighetssamverkan (RMS) på fem platser i landet och det startades en nationell samordningsgrupp samt ett nationellt chefsnätverk. Denna struktur har under 2022 och 2023 arbetats om mot bakgrund av etableringen av AKC, se nedan organisationsöversikt (figur 3.1) som beskriver organisationen innan etableringen av samtliga regionala center. Se även den organisationsöversikt (figur 3.2) som gäller efter etableringen av samtliga AKC.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

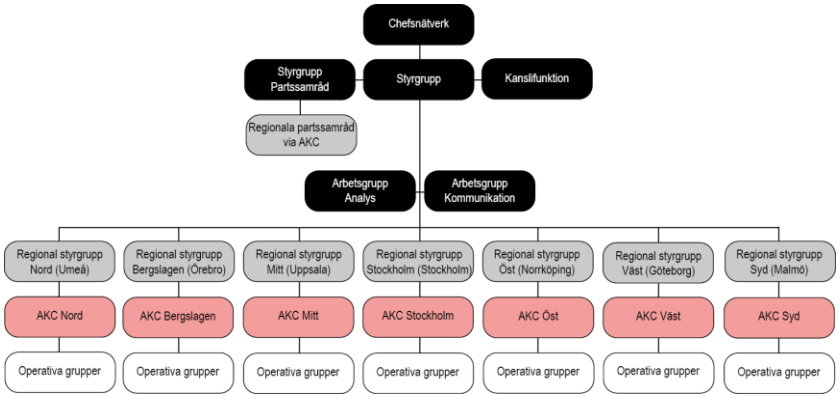
3.8.1 Den myndighetsgemensamma organisationen mot arbetslivskriminalitet

Figur 3.1 Organisationsöversikt 2023 innan etablering av alla AKC



Källa: Arbetsmiljöverket (2022b), bil. 1.

Figur 3.2 Organisationsöversikt efter etablering av alla AKC



Källa: Arbetsmiljöverket.

Syftet med det tidigare *GD-nätverket* var att utgöra ett strategiskt forum med samtliga generaldirektörer för de myndigheter som omfattas av regeringsuppdraget.

Chefsnätverket består av chefer från respektive myndighet med särskilt ansvar för regeringsuppdragets framdrift.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Den nationella styrgruppen ska vara ett nav för hantering av strategiska frågor. Gruppen ansvarar för de myndighetsgemensamma arbetsgrupperna och för att stödja det regionala operativa arbetet vid AKC.

Det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet ska stödjas av en *kanslifunktion* vid Arbetsmiljöverket och av nationella myndighetsgemensamma arbetsgrupper: en grupp för *metodutveckling* (se närmare i avsnitt 3.11), en *kommunikationsgrupp* (se närmare i avsnitt 3.12) och en grupp för *partssamverkan* (se närmare i avsnitt 3.14). I organisationen finns även en *analysgrupp*, som samordnades av Skatteverket och vars huvudfokus har varit att ta fram så kallade årliga lägesbilder om arbetslivskriminalitet. Analysgruppens arbete är för närvarande pausat. Enligt den information delegationen har var bakgrunden bland annat att det saknades utrymme för att göra det analysarbete som krävdes för att lägesbilden skulle kunna utgöra ett tillräckligt bra underlag för såväl strategisk som operativ planering. Delegationen har fått information om att det finns ett aktuellt förslag från Arbetsmiljöverket om hur analysverksamheten skulle kunna utvecklas.

Den regionala styrgruppen, där varje myndighet utser lämplig representant, är ett strategiskt forum som ska vara länken mellan den nationella styrgruppen och AKC. Den regionala styrgruppen ansvarar för att lägga upp en regional strategisk plan utifrån de nationella inriktningarna samt att ta fram egna regionala inriktningar inom ramen för uppdraget. Den regionala styrgruppen har ett regionalt övergripande ansvar för alla delar inom regeringsuppdraget. Den regionala styrgruppen ska omhänderta de erfarenheter som har gjorts regionalt och sprida kunskapen till den nationella styrgruppen. Enligt det beslut som finns om den regionala strukturen ska myndigheternas respektive representant i den regionala styrgruppen ha mandat att förfoga över resurser på sin myndighet, något som dock enligt delegationens intryck inte alltid har varit fallet i praktiken hittills.[61]

AKC ska ansvara för att bearbeta inkomna tips, göra urval samt förbereda och planera kontroller. AKC ska vidare ansvara för att kontroller genomförs och att de omedelbara åtgärder som behöver göras omhändertas. Efter kontrollerna ska AKC ansvara för att omhänderta inkommen information och tillse att de myndigheter som inte har varit på plats får ta del av den information som de är i behov

[61] Arbetsmiljöverket (2022b).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

av för fortsatta åtgärder. AKC ska vidare ansvara för uppföljning och utvärdering av gjorda kontroller, ett arbete som dock är under utveckling (se närmare i avsnitt 3.11). AKC ska ansvara för att, utifrån den regionala styrgruppens inriktning, arbeta brottsförebyggande och ansvarar även för metodutveckling. AKC ska vara ett operativt forum och varje myndighet utser representation utifrån respektive myndighets uppdrag och förutsättningar.[62]

Några utmaningar med den myndighetsgemensamma organisationen

Delegationens bild är att det i praktiken är den nationella styrgruppen som hanterar nationella och strategiska frågor. Mötena i GD-nätverket har ställts in vid flera tillfällen. Företrädare för Arbetsmiljöverket har uppgett att GD-nätverket numera är upplöst. Bakgrunden till detta är bland annat utrymmet för övriga generaldirektörer att medverka och att myndigheten menar att förekomsten av ett GD-nätverk kanske var mest relevant under en uppstartsfas och inte i det skede som de samverkande myndigheterna för närvarande befinner sig i. En stor del av de delegationen har intervjuat har dock gett uttryck för en annan uppfattning, och menar tvärtom att det hade varit värdefullt med regelbundna möten på GD-nivå.

Det förefaller inte vara helt tydligt vilka frågor som ankommer på chefsnätverket. En beskrivning som delegationen har fått är att chefsnätverket dels ska fånga upp politiska signaler och styra respektive myndighet utifrån dessa, dels ansvara för att ekonomiska och personella resurser avsätts till regeringsuppdraget i enlighet med respektive myndighets beslut.

Att det är den nationella styrgruppen som huvudsakligen fungerar som beslutsfattande forum för nationella och strategiska frågor har enligt delegationens intryck i vissa fall lett till praktiska problem då de som bemannar den nationella styrgruppen i varierande utsträckning har beslutsmandat för sin egen myndighets räkning.

Det förefaller också finnas en viss osäkerhet när det gäller vilka frågor som ankommer på den nationella respektive den regionala styrgruppen, vilket delvis skulle kunna förklaras av att strukturen är relativt ny. Delegationens bild från de intervjuer som har genomförts

[62] Arbetsmiljöverket (2022b).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

är att det finns önskemål om tydligare styrning från den nationella styrgruppen till stöd för de regionala styrgrupperna och ökad tydlighet om vilka typer av beslut som bör fattas på vilken nivå.

En fråga som det förefaller finnas delade meningar om bland myndigheterna är innebörden av att uppdraget samordnas av Arbetsmiljöverket. Delegationens bild är att Arbetsmiljöverket ser det som att det i första hand handlar om att skapa förutsättningar för samverkan, men inte att myndigheten ska leda uppdraget. Delegationens intryck är dock att ett flertal andra myndigheter upplever att det saknas ett tydligt ledarskap och att det har präglat samverkan på ett negativt sätt. Delegationens intryck är sammantaget att det finns en efterfrågan på ett tydligare ledarskap vad gäller regeringsuppdraget än vad som har varit fallet hittills.

Något som har framkommit i delegationens arbete med uppdraget är att informationsflödet i den myndighetsgemensamma strukturen inte förefaller ha fungerat tillfredsställande. Delegationens bild är att tillgången till information i många fall i praktiken är beroende av ett gott informationsutbyte inom respektive myndighet och att det inte finns fastställda rutiner för informationsflöde mellan de olika myndighetsgemensamma forumen. Detta leder inte sällan till att olika myndighetsrepresentanter i samma forum har tillgång till olika information.

3.8.2 De enskilda myndigheternas egen organisation för uppdraget

Hos *Arbetsmiljöverket* ligger uppgiften att samordna arbetet mot arbetslivskriminalitet på avdelningen för myndighetsgemensam kontroll. När det gäller bemanningen av uppdraget skalas den för närvarande upp. Tidigare har de inspektörer som arbetat med arbetslivskriminalitet på Arbetsmiljöverket alla varit anställda på samma avdelning inom myndigheten, avdelningen för inspektion. Nu finns egna inspektörer vid avdelningen för Myndighetsgemensam kontroll. Avsikten var att cirka 60 inspektörer skulle arbeta med kontrollverksamhet avseende arbetslivskriminalitet, men mot bakgrund av ekonomiska skäl vid myndigheten är antalet inspektörer i dagsläget cirka 40.[63] Det har vidare under 2023 rekryterats samordnare mot arbetslivskriminalitet i varje region som har påbörjat sitt arbete

[63] https://arbetet.se/2023/06/12/arbetsmiljoverket-stoppar-rekrytering-av-nya-inspektorer-har-inte-rad/. Hämtad 2023-11-20.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

under november 2023. Totalt är det cirka 50 personer som arbetar på Arbetsmiljöverkets avdelning för myndighetsgemensam kontroll. Avdelningen har även tillknutna resurser från andra avdelningar inom myndigheten och omfattar cirka 80 årsarbetskrafter.

Till stöd för *Polismyndighetens* verksamhet avseende arbetslivskriminalitet finns Sekretariatet för myndighetssamverkan (SMS) som är placerat vid Nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten. SMS är en stödfunktion för regionerna och har ett ansvar att samordna uppdraget internt inom Polismyndigheten. SMS har vid varje region en nationell samordnare placerad för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Samordnaren stödjer regionen i arbetet mot arbetslivskriminalitet. SMS ska även stödja regionerna avseende frågor av praktisk karaktär, administration och kontaktytor samt löpande informera om beslut och pågående verksamhet. SMS ansvarar också för övergripande kontakter med andra myndigheter och aktörer och ansvarar för Polismyndighetens uppföljning av det myndighetsgemensamma uppdraget. Nationellt arbetar cirka tio årsarbetskrafter med att samordna uppdraget inom Polismyndigheten. Till det ska det knytas sju regionala resurser. Utöver de fasta resurserna deltar vid behov andra delar inom Polismyndigheten vid de olika kontroller som genomförs. Det kan handla om resurser vid gränspolisen,[64] trafikpolisen med mera.[65] Polismyndigheten uppger att utveckling pågår för att förstärka den brottsförebyggande förmågan och det finns även nationella och regionala heltidstjänster som specifikt fokuserar på människohandel och människoexploatering. Resurserna är enligt Polismyndigheten inte tillräckliga och arbetet mot arbetslivskriminalitet konkurrerar om resurserna med myndighetens övriga uppdrag. Resurserna för uppdraget har dock ökat från ett fåtal på heltid till i dag cirka 18 personer som på heltid koordinerar och samordnar uppdraget.

Inom *Skatteverket* bedrivs arbetet i uppdraget huvudsakligen i den befintliga linjeverksamheten inom det område som arbetar mot osund konkurrens, skatteområde 3 på skatteavdelningen. Uppdraget samordnas och följs upp genom en styrgrupp. Flera av de övriga verksamhetsområdena inom Skatteverket är också engagerade i arbetet.

[64] I gränspolisens verksamhet ingår att utföra så kallade inre utlänningskontroller, det vill säga en kontroll av om utländsk person har laglig rätt att vistas i Sverige. Inre utlänningskontroll är dock en uppgift som ska kunna utföras av samtliga poliser, inte enbart av gränspolisen, https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/. Hämtad 2023-12-01.
[65] Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

I det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet samordnar Skatteverket arbetsgrupperna för analys och metodstöd samt samrådet med arbetsmarknadens parter.[66] Målsättningen var att cirka 45 000 arbetstimmar skulle läggas på insatser mot arbetslivskriminalitet under 2023.

Genom att *Ekobrottsmyndigheten* ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet, såsom skattebrott och bokföringsbrott, återfinns arbetslivskriminalitet i en stor andel av myndighetens ärenden och samlade uppdrag. Ekobrottsmyndigheten har ett antal medarbetare direkt kopplade till uppdraget och det gäller främst ett antal underrättelsehandläggare, analytiker och brottsförebyggande specialister, både på regional och nationell nivå. I övrigt utförs arbetet mot arbetslivskriminalitet inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Jämställdhetsmyndigheten deltar i styrgrupp, analysgrupp och tillfälliga arbetsgrupper. Jämställdhetsmyndigheten deltar dock inte i det regionala operativa arbetet med arbetsplatsinspektioner. Myndigheten samordnar och delfinansierar, genom avtal med kommuner och länsstyrelser, regionkoordinatorer mot människohandel. Regionkoordinatorerna är anställda av socialtjänsten i kommunerna och har expertkunskap om människohandel och deltar ibland vid de myndighetsgemensamma kontrollerna. Regionkoordinatorernas roll är huvudsakligen att stötta andra yrkesverksamma och de har inte resursmässiga möjligheter att delta vid alla inspektioner utan får prioritera utifrån tillgängliga resurser. Se närmare om regionkoordinatorernas roll i avsnitt 3.13.4.

Åklagarmyndighetens uppdrag är inriktat på utredning och lagföring och myndigheten kan därför inte delta i kontrollverksamheten eller den verksamhet som sker i de regionala centren mot arbetslivskriminalitet. Myndigheten är representerad i chefsnätverk, styrgrupper samt i kommunikationsgruppen.[67] I de fall där brottslighet uppdagas och anmäls till följd av kontrollerna bidrar myndigheten med att utreda och lagföra brott såsom arbetsmiljöbrott, människohandel, människoexploatering, bedrägerier, bidragsbrott och brott mot utlänningslagen. Åklagarmyndigheten bidrar också med kunskap och expertkompetens inom dessa områden.

Hos *Migrationsverket* samordnas arbetet mot arbetslivskriminalitet hos den nationella operativa avdelningen. Den regionala struk-

[66] Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).
[67] Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

turen för arbetet med arbetslivskriminalitet bemannas av regionerna syd, väst och nord vid Migrationsverket. Den nationella operativa avdelningen ger vägledning för bemanningen som ytterst beslutas av regionerna. Det finns även regionala ansvariga för människohandel inom myndigheten som kontaktpunkter i arbetet med uppdraget.

Arbetsförmedlingen har under 2023 skalat upp arbetet med regeringsuppdraget genom att centralisera den regionala bemanningen till myndighetens ekonomiavdelning, som ansvarar för och samordnar arbetet mot både arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet, och genom att delta på fler inspektioner. De som bemannar AKC och genomför arbetsplatsinspektioner är myndighetens inspektörer. Det är en ny funktion med uppgift att genomföra oannonserade arbetsplatskontroller hos de arbetsgivare som uppbär stöd till subventionerade anställningar från myndigheten. Funktionen startade under hösten 2022 som en pilotverksamhet och kommer nu att bli permanent. Utöver verksamheten vid AKC bemannar Arbetsförmedlingen alla styrgrupper och arbetsgrupper samt hanterar de ärenden som genereras i samverkan.

Försäkringskassan har en relativt liten organisation konkret avsatt för bemanning av arbetet med regeringsuppdraget. Myndigheten bemannar dock alla styrgrupper och har resurser i beredskap för arbete med konkreta ärenden. Försäkringskassans inriktning är att aktivt delta i arbetet vid de regionala centren. Resultatansvarig enhetschef hos myndigheten ska ansvara för bemanning av respektive regionalt center. Myndighetens inriktning är att delta i planeringsarbetet om det finns information som kan vara viktig för insatsen, till exempel att personer som har pågående ersättning från Försäkringskassan kan finnas på arbetsplatsen. Försäkringskassans inriktning är vidare att myndigheten bör delta på fysiska arbetsplatskontroller om det finns ett ärende som skulle kunna bli föremål för en kontrollutredning. Kontrollutredare ska kunna delta under genomförandet backoffice (det vill säga finnas tillgänglig med sin dator om något skulle behöva kontrolleras i samband med den fysiska arbetsplatsinspektionen). Myndigheten ska även delta och bidra med att göra skrivbordskontroller efter genomförda inspektioner.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Hur de enskilda myndigheterna organisatoriskt bemannar uppdraget får effekter för myndigheternas samverkan

Hur de enskilda myndigheterna bemannar arbetet mot arbetslivskriminalitet får i flera avseenden effekter för myndigheternas samverkan. Även om det genom olika forum sker en samordning mellan de berörda skatteområdena inom Skatteverket, kan det nämnas att delegationen har fått intrycket av att det finns en efterfrågan på bättre samordning mellan Skatteverkets olika avdelningar, i syfte att fokusera på andra typer av regelöverträdelser än de som gäller personalliggare och kassaregister.

Ett annat exempel på att det sätt som den enskilda myndigheten organisatoriskt bemannar uppdraget på får effekter för myndighetssamverkan finns hos Polismyndigheten. När det gäller Polismyndighetens deltagande vid myndighetsgemensamma kontroller så bemannas de i stor utsträckning av resurser från gränspolisen, vilket i praktiken förefaller få betydelse för kontrollernas fokus och utfall, se närmare om detta i avsnitt 3.13.

Det bör även nämnas att det i stor utsträckning är samma personer som ansvarar för samordning och kanslifunktionen inom Arbetsmiljöverket som bemannar styrgruppen. Det är delegationens intryck att det från vissa myndigheter finns en större förväntan på att Arbetsmiljöverket renodlar de olika rollerna i arbetet med regeringsuppdraget. Det är vidare delegationens intryck att det hittills har varit tidsmässigt utmanande att hantera samtliga dessa delar.

3.8.3 Förutsättningar och resurser för arbetet

Det statliga anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet har varit 40 miljoner kronor sedan 2022. Det inkluderar medel till myndigheterna för genomförande av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, samt medel som ska betalas ut enligt förordningen (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.

För genomförandet av uppdraget tilldelas Arbetsmiljöverket 35,5 miljoner kronor. Av dessa ska Arbetsmiljöverket använda 10 miljoner kronor och betala ut 6,5 miljoner till Polismyndigheten, 6 mil-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

joner till Skatteverket, 3 miljoner vardera till Ekobrottsmyndigheten och Migrationsverket, 2 miljoner vardera till Arbetsförmedlingen, Jämställdhetsmyndigheten och Försäkringskassan och 1 miljon kronor till Åklagarmyndigheten. Arbetsmiljöverket ska betala ut 4,5 miljoner kronor enligt ovan nämnda förordning om statsbidrag till arbetsmarknadens parter.

Anslaget har successivt ökat. För budgetåret 2021 avsattes 30 miljoner i statligt anslag för arbetet mot arbetslivskriminalitet. För åren 2018–2020 fanns ett statligt anslag om 18 miljoner kronor för metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet i enlighet med det regeringsuppdrag som då fanns på området.

Under arbetet med detta betänkande har vissa lyft fram att medlen på sikt kanske bör överföras på respektive myndighets förvaltningsanslag, om avsikten är att samverkan ska vara varaktig. Andra har pekat på risken att insatserna mot arbetslivskriminalitet, i konkurrens med andra uppgifter hos myndigheterna, skulle minska om det inte fanns särskilt öronmärkta medel för detta. Enligt delegationen finns mycket som talar för att öronmärkta medel är nödvändigt under en period tills samarbetsformerna är mer etablerade, i vart fall till dess att samverkan mot arbetslivskriminalitet tydligare framgår av respektive myndighets instruktion (se närmare i avsnitt 3.18 när det gäller delegationens bedömningar rörande regeringens styrning av arbetet). Tabell 3.2 illustrerar anslagsutvecklingen mellan 2018 och 2024.

Tabell 3.2 Anslag till myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet varav statsbidrag till parterna

Miljoner kronor

År	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Arbetet mot arbetslivs-kriminalitet	18	18	18	30	40	40	40
– varav statsbidrag till arbetsmarknadens parter	3	3	3	4,5	4,5	4,5	4,5

Källa: Arbetsmiljöverkets regleringsbrev 2018–2024.
Anm.: Statsbidraget till arbetsmarknadens parter behandlas i avsnitt 3.14.9.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.8.4 Myndigheterna avsätter olika mycket resurser för arbetet, vilket får effekter för samverkan

Arbetet mot arbetslivskriminalitet sker inte enbart inom ramen för samverkan utan även, i större eller mindre utsträckning, i myndigheternas egna så kallade linjeverksamheter. Flera myndigheter använder också långt mer resurser för uppdraget än vad som följer av det statliga anslaget, däribland Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Delegationens intryck är att det i stor utsträckning skiljer sig åt mellan myndigheterna hur mycket resurser som avsätts för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Vissa myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen, har på senare tid kommit att avsätta allt mer resurser för regeringsuppdraget. Hos andra myndigheter, däribland Migrationsverket, är det delegationens intryck att det finns en stor potential att bidra i samverkan och att upptäcka olika former av arbetslivskriminalitet, men att verksamheten hittills har avsatt relativt knappa resurser för arbetet. Delegationens bild är att det finns ett utbrett önskemål om att myndigheten i större utsträckning ska arbeta med dessa frågor. Flera som delegationen har träffat har pekat på dels att Migrationsverket har viktig information som kan vara till stöd för andra myndigheters arbete, dels att den information som genereras i samband med myndighetsgemensamma kontroller kan ligga till grund för ytterligare åtgärder inom Migrationsverket.

Det finns vidare vad delegationen erfar ingen uttalad minimibemanning vid AKC. I sammanhanget kan nämnas att AKC i region Nord hittills har samordnats av Polismyndigheten i stället för av Arbetsmiljöverket, då bemanning för detta inte har funnits hos Arbetsmiljöverket. I Göteborg har samordning skett av både Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten. Delegationens intryck från intervjuerna är vidare att kansliet och den nationella samordningen för uppdraget har varit bemannat med för få personer. Som framgår ovan håller dock Arbetsmiljöverket för närvarande på att skala upp sin bemanning av uppdraget genom att bland annat anställa samordnare mot arbetslivskriminalitet i respektive region som påbörjade sitt arbete i november 2023. I sammanhanget bör nämnas att myndigheten har haft två nationella samordnare för regeringsuppdraget som lämnat myndigheten under 2023. Tills vidare är en tillförordnad nationell samordnare tillsatt och utöver detta har det tillsatts ytterligare resurser för att säkra regeringsuppdragets framdrift.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Delegationens intryck är att regionkoordinatorerna mot människohandel gör ett viktigt arbete vid AKC, men att resurserna för detta är mycket knappa, samt att det kan diskuteras vilka uppgifter som faktiskt ska ankomma på regionkoordinatorerna respektive övriga myndigheter. Se vidare i avsnitt 3.13.4 om regionkoordinatorernas roll.

Delegationen har också fått en bild av att det är stor konkurrens mellan olika insatser inom Polismyndigheten vilket gör att det ibland kan vara svårt att få tillgång till operativa resurser för arbetsplatskontroller. Delegationens intryck är att Polismyndigheten är väl bemannad för uppdraget på nationell nivå, men skulle kunna behöva mer regionala resurser för uppdraget än vad som är fallet i dag.

En synpunkt som har framkommit till delegationen i arbetet med detta betänkande är att flera av de utbetalande myndigheterna har fått minskade anslag, samtidigt som uppdraget om samverkan om arbetslivskriminalitet och närliggande uppdrag, såsom omfattningsstudier och samverkan mot organiserad brottslighet, genererar fler ärenden och tar mer resurser i anspråk, vilket kommer att påverka myndigheternas förutsättningar att utföra sina uppdrag. Ett perspektiv som har framhållits är därför att det vore önskvärt, om regeringen vill att alla myndigheter ska satsa mer för att värna välfärdssystemet och motverka den brottslighet som på sikt är systemhotande, att tillföra extra medel och att öronmärka dessa för det arbetet och än tydligare följa upp det.

Att myndigheterna har olika ambitionsnivå och bemanning för uppdraget samt att det har saknats ett tydligt ledarskap och ägarskap för regeringsuppdraget (se närmare om detta ovan) har enligt delegationens intryck lett till en frustration där vissa aktörer upplever att arbetet fortskrider alltför långsamt. I vissa fall har detta lett till att andra myndigheter, i avsaknad av tydligt ledarskap, själva tagit en mer framträdande roll. Vissa andra kan ibland uppleva att det snarare går för fort när det kommer till beslutsfattande och att vissa myndigheter av storleksmässiga skäl eller på grund av sin myndighetskultur tar stor plats och forcerar arbetet på så sätt att det inte finns utrymme för eftertanke eller plats för samtliga myndigheters synsätt.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Myndigheterna efterfrågar mer resurser till rättskedjan

De myndigheter som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet har vid fyra tillfällen publicerat en gemensam lägesbild, i syfte att ge en uppdaterad bild av hur problematiken ser ut, att belysa sårbarheter hos de samverkande myndigheterna samt att lämna rekommendationer. I den senaste lägesbilden, som gäller för 2021, efterfrågar de samverkande myndigheterna mer resurser till myndigheterna i hela rättskedjan. Detta då de bedömer att det krävs för att kunna omhänderta det ökande antal ärenden som kontrollerna genererar. Många ärenden är komplicerade och i dag finns enligt myndigheterna en risk för att företag läggs ned innan kontroller och utredningar är slutförda, samtidigt som företrädarna skapar nya verksamheter.[68]

3.8.5 Den myndighetsgemensamma organisationen kan utvecklas ytterligare

Delegationens bedömning: Delegationens bedömning är att den organisationsskiss myndigheterna har tagit fram över lag framstår som lämplig. Det finns dock flera delar av organisationen som bör utvecklas ytterligare, framför allt när det gäller strategisk styrning och stöd. Kansliet hos den samordnande myndigheten bör stärkas. Arbetet skulle vidare kunna underlättas av att myndigheterna gemensamt beslutar om att tydliggöra roller, ramar och resurser för arbetet, inklusive en överenskommen minimibemanning för vissa delar av regeringsuppdraget.

Skälen för delegationens bedömning: Viktiga faktorer vid myndighetssamverkan är de rutiner och den organisation som etableras för att praktiskt kunna bedriva samverkan. Delegationen bedömer att myndigheterna har tagit fram en organisationsskiss som över lag framstår som lämplig. Den organisation som tidigare fanns på plats har under relativt kort tid ställts om med anledning av det senaste regeringsuppdraget med etablering av regionala styrgrupper och AKC. Samtidigt finns områden som enligt delegationens mening kan utvecklas ytterligare och delar i organisationen som borde få större utrymme, framför allt när det kommer till strategisk styrning och stöd.

[68] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 8.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Enligt delegationen ska vikten av att generaldirektörerna regelbundet träffas inte underskattas, bland annat när det gäller frågans framdrift samt förutsättningarna att ge generella direktiv för verksamheten och att fatta mer principiella beslut kring samarbetet. Så har det dock inte sett ut på senare tid. Det framstår vidare som ändamålsenligt med nationella funktioner för övergripande styrning och stöd, men dessa bör enligt delegationens mening förstärkas ytterligare. Det finns ett starkt önskemål från flera aktörer om att den kanslifunktion som finns hos Arbetsmiljöverket utökas med fler personer för såväl samordning av uppdraget som stöd för myndighetssamverkan när det gäller till exempel uppföljning och analys. Delegationen instämmer i att detta skulle vara positivt både för samarbetet myndigheterna emellan och för arbetet mot arbetslivskriminalitet i sin helhet. En liknande slutsats drogs i promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*.[69]

Delegationen bedömer att den samordnande myndigheten behöver inrätta ett kansli som på ett annat sätt än i dag kan stå för mötesförberedelser, koordinering, uppföljning och återrapportering. Ett sådant kansli skulle kunna vara myndighetsgemensamt. Delegationen bedömer dock att det inte i dag finns förutsättningar att inrätta ett verkligt myndighetsgemensamt kansli. Däremot är det viktigt att kansliet uppfattas värna samverkan och alla de ingående myndigheternas intressen. Här finns det möjlighet att inspireras av det kansli som inrättats kopplat till samverkan mot organiserad brottslighet, se närmare i avsnitt 3.16. I sammanhanget kan nämnas att det i våra nordiska grannländer finns långt större resurser för analys och kunskapshöjande insatser, vilket delegationen har belyst närmare i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8). Ett förstärkt kansli hos den samordnande myndigheten med möjlighet att bistå kunskapshöjande med analys och metodstöd, skulle kunna vara ett sätt att bidra till att täcka detta behov, se närmare i avsnitt 3.11.

När det gäller resurser är det delegationens bedömning att arbetet skulle kunna underlättas av en överenskommen minimibemanning för vissa delar av regeringsuppdraget, kanske särskilt i vilken utsträckning deltagande ska ske vid AKC. Arbetet skulle även kunna underlättas av att de olika myndighetsgemensamma gruppernas roller tydliggjordes ytterligare. I detta avseende kan lärdomar dras från den

[69] Ds 2021:1, s. 63.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

norska styrningsmodellen,[70] där man mellan de deltagande myndigheterna gemensamt har beslutat om en styrningsmodell i syfte att tydliggöra roller, ramar och resurser för arbetet. Den norska styrningsmodellen innehåller detaljerad information om bland annat organisation, kompetens, resurser, grundbemanning och geografiskt ansvarsområde för de norska så kallade a-krimcentren. Enligt de deltagande norska myndigheterna har styrningsmodellen underlättat prioritering och samordning mellan myndigheterna. Delegationen bedömer att en liknande överenskommelse myndigheterna emellan skulle kunna bidra till att ge tydliga ramar till stöd för myndigheternas samverkan. I sammanhanget kan nämnas att även de ursprungliga nio myndigheterna som ingår i samverkan mot organiserad brottslighet träffade en överenskommelse som behandlar beslutsordning med mera.[71] Se närmare om delegationens bedömningar och förslag avseende regeringens styrning av myndigheternas arbete i avsnitt 3.18.

3.9 Myndighetsgemensamma kontroller

3.9.1 Närmare om begreppet kontroll

Begreppet kontroll både används och uppfattas på olika sätt och det kan inkludera en rad olika åtgärder. Begreppet diskuteras bland annat i betänkandet *Det ska vara lätt att göra rätt – åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* (SOU 2014:16), liksom i promemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13).[72] I dessa utredningar anges en bred definition där man med kontroll avser förebyggande och upptäckande åtgärder i hela besluts- och tillsynsprocessen. Kontroll är således ett brett begrepp och en del i hela handläggnings- och beslutsprocessen, fram till och med eventuella efterkontroller. Bland annat då begreppet återfinns i regeringsuppdraget och delegationens direktiv bedömer delegationen att det är ett relevant begrepp att använda i detta betänkande. Delegationen ansluter sig till den breda definition av begreppet som använts i föregående utredningar, och vill understryka att det inne-

[70] Arbeidstilsynet m.fl. (2021) och Arbeidstilsynet m.fl. (2022).
[71] Polismyndigheten (2009).
[72] Jfr SOU 2014:16, s. 71 f., och Ds 2022:13, s. 66 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

fattar till exempel administrativa åtgärder på distans, så kallade skrivbordskontroller.[73]

3.9.2 Kontrollurval

De myndighetsgemensamma kontrollerna har historiskt sett föregåtts av ett arbete där risker bedömts nationellt på branschnivå. I samband med etableringen av den nya organisationen med regionala center mot arbetslivskriminalitet har delegationen uppfattat att det också tydligare ska finnas regionala strategiska perspektiv till grund för kontrollerna. Planering för konkreta kontrollobjekt sker sedan regionalt, i regel vid beredningsmöten där respektive myndighet tar med sig tips på potentiellt intressanta objekt till AKC som respektive myndighet sedan får ta ställning till. Det kan ibland förekomma att myndigheterna av olika anledningar vill rikta in sig på ett visst geografiskt område där man vill hitta objekt att kontrollera. Det bestäms sedan gemensamt vilka objekt som ska kontrolleras. Det är framför allt Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket som bidrar med förslag på kontrollobjekt. Delegationens bild är att många andra myndigheter upplever att de inom respektive myndighet har mycket relevant information som de skulle kunna bidra med, men som de i dag inte kan dela (se närmare om detta nedan i avsnitt 3.9.5). Delegationen har fått bilden av att Skatteverket har tillgång till värdefull information till grund för riskurval men inte ser att man har rättsliga möjligheter att dela denna information med övriga myndigheter. Generellt finns en frustration gällande att urvalet för kontroller skulle kunna bli mycket mer träffsäkert om myndigheterna hade bättre möjligheter att utbyta information med varandra.

Till grund för kontrollurvalet ligger bland annat om man kan se att det ger ett mervärde att flera myndigheter tillsammans kontrollerar objektet snarare än den enskilda myndigheten. De tips som kommer in är mer eller mindre bearbetade i den meningen att myndigheten innan diskussionen med övriga myndigheter har arbetat med att verifiera om tipset kan vara relevant för en myndighetsgemensam kontroll. Vissa myndigheter tar direkt med sig så gott som alla tips till grund för potentiella kontroller medan andra bearbetar dem

[73] Vissa myndighetsföreträdare förespråkar att i stället för kontroller tala om ”åtgärder” inom ramen för samverkan för att även inkludera brottsförebyggande verksamhet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

mer innan de tas upp för diskussion. Jämställdhetsmyndigheten pekar på att det finns bra exempel på ärenden och inspektioner där ett fördjupat förarbete har gjorts och där samtliga inblandande inspekterande myndigheter har informerats om slutsatserna av förarbetet. Myndigheten efterlyser dock att metoder och rutiner tas fram för att det i högre utsträckning ska kunna genomföras en mer systematisk tipshanteringsprocess till grund för kontrollurvalen. Även Polismyndigheten lyfter fram att det behöver göras ett bättre förarbete så att det kan göras mer träffsäkra kontroller där de flesta myndigheterna kan bidra.

3.9.3 Genomförande av kontroller

När själva kontrollerna ska utföras tar varje myndighet utgångspunkt i sitt eget regelverk och hur myndighetens egen kontrollverksamhet är organiserad. Det innebär bland annat att det för vissa myndigheter finns en verksamhet för fältkontroller att utgå från. Detta gäller i huvudsak Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket och Skatteverket och det är också dessa myndigheter som i huvudsak deltar vid fysiska kontroller av arbetsplatser, även om fler myndigheter har börjat delta vid fysiska arbetsplatsinspektioner. På plats vid en fysisk arbetsplatskontroll agerar varje myndighet utifrån de befogenheter och det uppdrag respektive myndighet har. Med andra ord sker alltså flera olika kontroller parallellt, till exempel en arbetsmiljöinspektion, en kontroll av kassaregister och personalliggare och en utlänningskontroll. Kanske uppkommer i samband med kontroller även misstanke om brottslighet eller andra regelöverträdelser. Delegationens intryck är att arbetet vid fältkontrollerna i allmänhet bedrivs på ett välfungerande sätt. Flera påpekar dock att det finns utrymme för förbättring särskilt när det gäller att beivra människohandel och människoexploatering, se närmare i avsnitt 3.13.

Vissa andra myndigheter använder i stället andra sätt för att utföra kontroller. Det handlar huvudsakligen om kontroller av olika typer av dokumentation, så kallade skrivbordskontroller. I mån av tid deltar även regionkoordinatorer vid de myndighetsgemensamma fysiska arbetsplatskontrollerna. Arbetsförmedlingen har under 2023 skalat upp sin kontrollverksamhet, bland annat i syfte att i högre utsträckning kunna delta vid fysiska arbetsplatskontroller. Migra-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tionsverket finns oftast tillgängliga på distans för att svara på frågor via telefon och e-post. Det har även hänt att Migrationsverket har deltagit fysiskt vid själva arbetsplatskontrollen även om det hör till ovanligheterna. Enligt vad delegationen erfar har deltagande vid de fysiska kontrollerna hittills främst skett i syfte att se och lära, och det pågår en diskussion om huruvida Migrationsverket ska utöka sitt deltagande, där faktorer som diskuteras bland annat är om myndigheten i sådant fall behöver ett tydligare mandat för detta.

3.9.4 Efterarbete och uppföljning av kontroller

Efter fältkontrollen arbetar respektive myndighet vidare med det som har uppmärksammats vid kontrollen och som behöver vidare hantering. När beslut väl har fattats, vilket kan ta olika lång tid beroende på myndighet och typ av ärende, är de typiskt sett offentliga. Sådan information kan vara intressant för andra myndigheters kontrollarbete men kan i vissa fall inte delas förrän ärendet är klart och beslut fattat, vilket i vissa fall kan ta lång tid. Delegationens intryck är att arbetet med regeringsuppdraget hittills framför allt har varit fokuserat på genomförande av fysiska arbetsplatskontroller. Delegationens bild är också att informationen om vad som har framkommit vid kontrollerna till de myndigheter som inte har deltagit ibland är bristfällig, vilket gör det svårt att göra tillfredsställande kontroller för övriga myndigheter som inte arbetar operativt med arbetsplatskontrollen. Det har även varit lite fokus på efterföljande åtgärder samt att följa kontrollobjektet över tid. Ekobrottsmyndigheten framför att fokus behöver förflyttas mot att information från kontroller omhändertas av samverkande myndigheter så att större ärenden kan upparbetas enskilt av en myndighet eller tillsammans med andra myndigheter som omfattas av regeringsuppdraget och att arbetet mot arbetslivskriminalitet på så sätt blir större än de fysiska arbetsplatsinspektionerna och innefatta en ökad förmåga att fortsätta med respektive myndighets linjearbete.

Myndigheterna har tidigare månadsvis rapporterat in åtgärder till kanslifunktionen för myndighetssamverkan vid Arbetsmiljöverket men gör inte längre det (se närmare i avsnitt 3.7.5). Vissa som delegationen har intervjuat uppger att man skulle önska en tydligare resultatuppföljning som fokuserar mindre på kvantitet i form av

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

antalet utförda kontroller. Flera aktörer uttrycker att det skulle vara värdefullt att ”märka” ärendena internt i respektive myndighet för att kunna följa dem långsiktigt i syfte att uppskatta den totala effekten av insatsen över tid. Delegationens bild är att eftersom varje myndighet rapporterar in sitt eget resultat är det svårt att göra uppskattningar av de samlade resultaten och hur träffsäkra kontrollerna är. Den generella bilden baserat på de intervjuer delegationen har haft är ändå att kontrollerna har blivit mer träffsäkra i den meningen att fler kontroller resulterar i myndighetsbeslut.

3.9.5 Möjligheterna att utbyta information är fortsatt en stor utmaning

De samverkande myndigheterna har under en längre tid lyft fram att möjligheterna till informationsutbyte dem emellan är ett hinder för samverkan. Bland annat understryks detta i den lägesbild som de samverkande myndigheterna gemensamt har publicerat.[74] Det är också något som har framkommit på ett tydligt sätt i samband med de intervjuer som delegationen har genomfört.

Frågan om informationsutbyte har belysts i flera utredningar

I Sverige gavs 2021 en utredning i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Utredningen slutredovisades i juni 2022[75] och föreslog bland annat att en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet införs i OSL. Innebörden är att sekretess inte hindrar att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Bestämmelsen innebär också att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ (se närmare om utredningens förslag i avsnitt 3.3.2).

Utredningen har remitterats. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet och arbetet med en lagrådsremiss pågår.[76] När det

[74] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 8.
[75] Ds 2022:13.
[76] Svar på skriftlig fråga 2023/24:177.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

gäller förslaget om införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse är de flesta remissinstanser positiva, medan några instanser är kritiska, bland andra Justitiekanslern och Integritetsskyddsmyndigheten. Delegationen har lämnat ett remissvar och är huvudsakligen positiv till förslagen som lämnas, bland annat om att införa en ny generell sekretessbrytande bestämmelse. Delegationen understryker i remissvaret vikten av att myndigheterna ges möjlighet att utbyta den information de behöver för ett effektivt myndighetsgemensamt arbete och att regelverket inte hindrar ett ändamålsenligt utbyte av uppgifter. Delegationen lämnar bland annat synpunkten att det i den fortsatta beredningen bör övervägas hur detta kan säkerställas på ett ännu tydligare sätt. Delegationen har i tidigare betänkanden gjort bedömningen att den fortsatta beredningen av ärendet bör hanteras skyndsamt för att myndigheterna ska få förutsättningar att bedriva ett effektivt tillsynsarbete i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet. Att stärka möjligheterna till informationsutbyte skulle inte minst underlätta arbetet för de regionala centren mot arbetslivskriminalitet.

Regeringen beslutade i oktober 2023 om en ny utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.[77] En särskild utredare ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt OSL jämställs med myndigheter. Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.

I oktober 2023 överlämnades vidare betänkandet *Informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel* (SOU 2023:69). I betänkandet föreslås bland annat att ett antal statliga myndigheter ska bli skyldiga att både på eget initiativ och på begäran lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ är avsedd att få till stånd ett ökat informationsflöde av uppgifter som myndigheterna uppmärksammar i sitt ordinarie arbete om till exempel begångna brott, brottsplaner eller nya brottsupplägg. I vissa situationer kan det finnas skäl att avstå från att lämna ut en uppgift. En myndighet kan därför efter

[77] Dir. 2023:146.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

en intresseavvägning avstå från att lämna ut en uppgift om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Utmaning i fråga om uppgifter från banker

Möjligheten att begära in uppgifter på underrättelsestadiet från banker och andra finansiella företag är i dag i princip begränsad till uppgifter som rör penningtvätt och finansiering av terrorism.[78] Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket har påtalat ett angeläget behov av att få tillgång till finansiella uppgifter från finansiella företag i underrättelsearbetet. Detta framkommer i en kartläggning som har genomförts av Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter. Utredningen beskriver bland annat att de brottsbekämpande myndigheterna är i behov av inhämtning av finansiell information i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det kan handla om att ett kontoutdrag kan ge indikationer om arbetslivskriminalitet om det syns regelbundna kontantuttag på månadsbasis eller löneutbetalningar som direkt studsar tillbaka till ursprungskontot. När det kommer till förfaranden som inkluderar människohandel och människoexploatering är det ofta en förutsättning för den kriminella verksamheten, som i vissa fall även styrs från andra länder, att pengar överförs för att betala för resor och logi, vilket gör att inhämtning av transaktionsuppgifter kan vara avgörande för att planera mot vilka företag som myndighetsgemensamma kontroller ska riktas i avsikt att upptäcka eller avbryta den här typen av grov brottslighet. Utredningen föreslår därför att en uppgiftsskyldighet förs in i de så kallade rörelselagarna som innebär att de nyss nämnda myndigheterna kan begära in finansiella uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer.

[78] SOU 2023:69, s. 30.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Särskilda möjligheter till informationsutbyte vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

För samverkan mot organiserad brottslighet gäller lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, som möjliggör för myndigheter att i vissa fall trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Lagen gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. I propositionen exemplifieras att den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet är ett exempel på en sådan samverkan som avses med lagen. Det anges dock att även annan samverkan mellan myndigheter kan omfattas.[79]

I en förordning anges vilka myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt lagen. I förordningen återfinns flertalet av de myndigheter som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet, dock inte Jämställdhetsmyndigheten. I samband med intervjuerna som delegationen har genomfört i uppdraget med att följa upp och analysera samverkan mot arbetslivskriminalitet har det framkommit att det föreligger olika syn mellan de myndigheter som samverkar om arbetslivskriminalitet om huruvida lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är möjlig att tillämpa även vid samverkan mot arbetslivskriminalitet. Det är tydligt att lagen tolkas olika av myndigheterna i samverkan och att det finns delade meningar om lagen alls är tillämplig på samverkan mot arbetslivskriminalitet och om den är det, i vilken utsträckning lagen regelmässigt kan användas inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Inte alla myndigheter som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet deltar i samverkan mot organiserad brottslighet (se närmare om denna samverkan i avsnitt 3.16) och upplever inte heller att de har i uppdrag att bekämpa organiserad brottslighet. Andra myndigheter menar att lagen bör kunna tillämpas även på samverkan mot arbetslivskriminalitet, och så har också skett i region nord.

Arbetslivskriminalitet är ett brett begrepp som omfattar även sådant som inte är brottsligt, till exempel systematiska regelöver-

[79] Prop. 2015/16:167 s. 27 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

trädelser.[80] Arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet är dock till viss del överlappande begrepp. Arbetslivskriminella upplägg är även en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Även om lagen skulle kunna tillämpas i vissa fall inom samverkan mot arbetslivskriminalitet, löser det enligt delegationens mening inte alla utmaningar med informationsutbyte som myndigheterna upplever i samverkan mot arbetslivskriminalitet. Det finns alltjämt ett starkt behov av ytterligare möjligheter till informationsutbyte myndigheterna emellan för att arbetet med inte minst myndighetsgemensamma kontroller ska kunna ske på ett effektivt sätt.

3.9.6 Arbetet med myndighetsgemensamma kontroller fungerar generellt sett väl men behöver utvecklas i vissa avseenden

Delegationens bedömning: Antalet myndighetsgemensamma kontroller har ökat och planeringen och utförandet av dessa har generellt sett förbättrats. Arbetet skulle underlättas väsentligt av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheterna. Uppföljningen av kontrollerna bör utvecklas.

Skälen för delegationens bedömning: Antalet myndighetsgemensamma kontroller fortsätter att öka. Det är delegationens intryck att planering och genomförande av de fysiska myndighetsgemensamma kontrollerna fungerar relativt väl, även om det finns ett stort utrymme för förbättring rörande arbetskraftsexploatering, se avsnitt 3.13. Många som delegationen har intervjuat vittnar också om att kontrollerna är allt mer träffsäkra i den meningen att de leder till allt fler åtgärder från myndigheternas sida. Möjligheterna att utbyta information är fortsatt en stor utmaning som gör det svårare att bedriva ett effektivt tillsynsarbete. Det finns vidare enligt delegationens intryck en möjlighet att bättre omhänderta den information som framkommit vid de fysiska arbetsplatskontrollerna. Det handlar dels om att överföra informationen till de myndigheter som inte har deltagit fysiskt, dels om att följa kontrollobjekt över tid och göra fördjupade kontroller. Här finns även en stor variation regionalt gällande hur resultaten från de fysiska kontrollerna följs upp. Denna

[80] Jfr SOU 2022:36, s. 55 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

fråga är även nära sammankopplad med målet för myndighetssamverkan, som främst kan sägas ha varit att öka antalet myndighetsgemensamma kontroller, se närmare i avsnitt 3.7.

3.10 De regionala centren mot arbetslivskriminalitet

Som framgår ovan har regeringen beslutat att det ska inrättas regionala center mot arbetslivskriminalitet. Enligt uppdraget ska samlokalisering ske vid de regionala underrättelsecentren som redan finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Av regeringsuppdraget framgår att de regionala centren ska fungera som nav för myndigheterna avseende planering, genomförande och uppföljning av gemensamma aktiviteter, med fokus på myndighetsgemensamma kontroller. Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket skulle senast den 30 juni 2022 inrätta minst två regionala center mot arbetslivskriminalitet, varav minst ett i en storstadsregion. Totalt skulle sju center vara inrättade inom ramen för uppdraget. Övriga center skulle inrättas så snart som möjligt, dock senast vid utgången av 2023. Myndigheterna ska dock kunna delta i centrens verksamhet redan från start.

Regionala center mot arbetslivskriminalitet kan, enligt regeringen, möjliggöra att arbetet med gemensamma kontroller ges en varaktig struktur och stärks, då möjligheterna till gemensam planering, utförande och uppföljning av kontroller förbättras. I regeringsuppdraget betonas vidare att en förstärkt regional närvaro i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan möjliggöra förbättrade kontakter med regionala aktörer, såsom företag, kommuner och lokala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer,[81] och kan bidra till ökad synlighet av myndigheternas arbete.

I juni 2022 inrättades de första två regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) i Göteborg och Umeå. Dessa center har etablerats i samma lokaler som Polismyndighetens regionala underrättelsecenter, som redan arbetar mot organiserad brottslighet. I juni 2023 öppnades ytterligare ett center i Norrköping och resterande center öppnades under hösten 2023.

[81] I regeringsuppdraget anges att samrådet med arbetsmarknadens parter ska vidareutvecklas såväl regionalt som nationellt, se närmare i avsnitt 3.14.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Centren i Umeå och Göteborg är pilotverksamheter och styrningen från nationell nivå har inte innehållit närmare beskrivningar om hur arbetet ska gå till utan hur arbetet ska utföras har varit upp till de olika regionerna att arbeta fram.[82]

Regeringsuppdraget får anses ha kommit relativt sent i förhållande till när de två första centren skulle vara etablerade. Detta har lett till att myndigheterna har behövt agera mycket skyndsamt när det gäller att lösa ut frågor om lämpliga lokaler och bemanning med mera.[83]

3.10.1 AKC har stor potential men det finns flera utmaningar

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att de regionala centren mot arbetslivskriminalitet har potential att göra stor skillnad i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Verksamheten skulle kunna underlättas av en gemensam plattform där myndigheterna kan dela information med varandra, även om delegationen bedömer att värdet av en sådan är begränsat om inte myndigheternas möjligheter att utbyta information med varandra utökas.

Skälen för delegationens bedömning: De regionala centren har nyligen etablerats, de sista så sent som i december 2023. Det är bland annat mot denna bakgrund svårt att i detta skede kunna uttala sig på ett säkert sätt om denna verksamhet. Delegationen har dock följt etableringen och har gjort studiebesök hos AKC väst och nord och bedömer ändå att det är möjligt att göra vissa iakttagelser av verksamheten så här långt.

Att etableringen av AKC har behövt ske skyndsamt har inneburit vissa utmaningar, vilka beskrivs närmare nedan. Delegationen vill dock framhålla att de personer som delegationen har träffat ger ett samstämmigt intryck av att inrättandet av AKC har stor potential att göra skillnad i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Flera vittnar om att det faktum att myndigheterna fysiskt befinner sig tillsammans i grunden är mycket positivt. Det ger inte bara en större möjlighet till informations- och kunskapsutbyte och förståelse för de olika myndigheternas respektive verksamhet utan också till ett bättre samarbete i grunden och i förlängningen sannolikt ett bättre resultat. Vid inter-

[82] Arbetsmiljöverket (2022b).
[83] Arbetsmiljöverket (2022a).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

vjuerna har det framkommit att det redan i dag är möjligt att se en högre aktivitet gällande kontroller och övriga åtgärder på de platser där AKC finns jämfört med övriga delar av landet. AKC kan bidra till att ge en regional lägesbild som är svår att fånga nationellt och kan vara en regional knutpunkt för att samla aktörer i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Delegationens bild är dock att det har funnits en frustration över att de två första centren, som i och för sig har varit pilotprojekt, inte har haft riktlinjer för arbetet utan i hög utsträckning fått ”uppfinna hjulet själva”. Delegationens intryck är även att det finns en rädsla för att detta skulle kunna leda till alltför stora regionala skillnader, där bristen på nationell styrning skulle kunna leda till att verksamheten bedrivs alltför olika i de olika regionerna. En lärdom inför etableringen av övriga AKC har varit att se till att en regional styrgrupp finns på plats i förväg, något som inte hanns med när de två första centren etablerades.

Vid AKC i Göteborg och Umeå har myndigheterna hittills träffats gemensamt på plats en dag i veckan. Vissa myndigheter bemannar centret mer än så, i nuläget framför allt Polismyndigheten. Polismyndigheten lyfter fram närvaron vid centret och samordnarrollen som avgörande för arbetet vid AKC. Avsikten är även att Arbetsmiljöverket ska ha en samordnare på heltid per AKC som ska tillbringa delar av arbetstiden där. Det finns dock ingen bestämd minimibemanning, vilket kan upplevas som frustrerande (se närmare om detta och delegationens bedömning i detta avseende i avsnitt 3.8). Vissa beskriver att centret hittills kan sägas fungera mer som ett mötesforum än en gemensam arbetsplats, även om det sker en utveckling där man är på väg mot det senare. I detta sammanhang kan dock noteras att de lokaler delegationen har besökt i Umeå och Göteborg är relativt små, vilket kan påverka möjligheterna för flera myndighetsföreträdare att sitta där gemensamt i större utsträckning. Vid de veckovisa mötena diskuteras bland annat inkomna tips och planering av kommande åtgärder. En svårighet i arbetet har varit möjligheterna att utbyta information om tips (se närmare i avsnitt 3.9.5 samt i kapitel 4). Ytterligare utmaningar har varit relativt hög personalomsättning och introduktion av nya medarbetare.

Arbetet försvåras även av ett, enligt delegationens mening, relativt stort antal praktiska problem varav vissa förefaller vara av relativt grundläggande natur när det gäller förutsättningarna för att verk-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

samheten ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Myndigheterna har till exempel haft svårt att ha digitala möten mot bakgrund av olika digitala mötesplattformar och interna säkerhetsföreskrifter. Eftersom lokalerna för AKC finns i anslutning till Polismyndighetens lokaler har det även förekommit praktiska problem med tillträde till lokalerna för övriga myndigheter. Något som enligt delegationens mening har försvårat arbetet är inte minst att det inte finns praktiska möjligheter att arbeta med dokument på en gemensam plattform. Att arbetet praktiskt inte fungerar optimalt kan till exempel illustreras av hur arbetet vid AKC i Göteborg har bedrivits. Respektive myndighet har där att ansvara för att bereda sitt eget tips och därefter sätta in det i fysiska pärmar på AKC. I praktiken delas dock inte tips av Skatteverket mot bakgrund av sekretessregelverket. Alla respektive myndighetsföreträdare måste sedan ta sig till centret före aktuellt möte för att ta del av tipset i pärmen för att kunna bedöma om det är relevant. Många som delegationen har träffat vittnar om att en gemensam plattform för att dela information skulle underlätta det myndighetsgemensamma arbetet. Mot denna bakgrund skulle det kunna övervägas att ge en myndighet, till exempel den samordnande myndigheten, i uppdrag att ta fram en sådan plattform. Samtidigt bör det beaktas att myndigheterna även inom ramen för en sådan har att iaktta gällande regelverk om offentlighet och sekretess, och att värdet av en sådan plattform möjligen är begränsat om inte myndigheterna får utökade möjligheter att utbyta information med varandra. Se närmare om myndigheternas informationsutbyte i avsnitt 3.9.5.

3.11 Metodutveckling och integrering av metoder i den ordinarie verksamheten

Delegationens bedömning: Ett arbete med att ta fram ett metodstöd har påbörjats. Utvecklade metoder och arbetssätt tillvaratas i varierande utsträckning i respektive myndighets ordinarie verksamhet. Det finns en stor efterfrågan på utvecklade metoder och analyser till grund för myndigheternas arbete. Delegationen bedömer att det finns anledning till ytterligare insatser på detta område.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skälen för delegationens bedömning

Arbetet med ett nytt metodstöd pågår

Som framgår ovan har myndigheterna under ett antal år haft regeringens uppdrag att utveckla metoder för myndighetsgemensam kontroll. I det senaste regeringsuppdraget anges att det ingår i uppdraget att ta fram ett behovsanpassat metodstöd för samarbete och informationsutbyte mellan samtliga myndigheter som ingår i samverkan. Det utvecklade metodstödet ska säkerställa att den information som finns hos de nio myndigheterna nyttjas på ett bättre sätt än i dag och att det informationsutbyte som i dag är möjligt används i större omfattning. Redan etablerade metoder för samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna ska, i den mån det är möjligt och lämpligt, nyttjas i framtagandet av metodstödet, till exempel de som finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Det anges vidare att myndigheternas arbetssätt särskilt ska utvecklas när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.

Ett metodstöd togs fram i samband med tidigare regeringsuppdrag och reviderades 2020.[84] Dokumentet innehåller huvudsakligen ett metodstöd för operativ samverkan, det vill säga, om arbetet inför, under och efter kontroller. Det innehåller också information om gränsdragningen mot myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, om myndigheternas olika administrativa åtgärder, om vissa branscher samt om arbetskraftsexploatering och människohandel. Det gjordes därefter en ansats att ta fram ett uppdaterat metodstöd under 2022, under ledning av Skatteverket, som dock inte slutfördes mot bakgrund av oenighet om innehållet.

Den nationella styrgruppen lämnade i december 2022 direktiv till metodstödsgruppen att under ledning av Skatteverket ta fram ett nytt metodstöd.[85] Enligt direktiven ska metodstödet beröra hur samverkan kan förbättras avseende förarbete och urval, förutsättningar för operativt arbete samt uppföljning. Befintligt metodstöd kan användas som en del i underlaget för det nya utvecklade stödet. Det gruppen ska redovisa är:

[84] Skatteverket m.fl. (2020).
[85] Arbetsmiljöverket (2022c).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

- En struktur för informationsinsamlingen för gemensam hantering av urvalsunderlag för myndighetsgemensamma insatser.
- Hur myndigheterna kan integrera skrivbordskontroller samt andra utredningsåtgärder som en naturlig del i arbetet.
- Hur myndigheterna kan utveckla arbetssättet kring komplexa fall, såsom exempelvis människohandel och arbetskraftsexploatering.
- En beskrivning av ett myndighetsgemensamt arbetssätt i frågan om hur myndigheterna ska agera och effektivt bemöta potentiella brottsoffer för människohandel och människoexploatering.
- En struktur för hur uppföljning (resultat) och utvärdering (effekt) av ärenden/objekt kan ske.

Enligt direktiven till metodstödsgruppen deltar Åklagarmyndigheten vid behov i den mån det skulle uppstå frågor som rör rättslig metodutveckling eller goda exempel avseende hur myndigheterna kan utveckla arbetssättet kring komplexa fall, såsom exempelvis människohandel och arbetskraftsexploatering.

Återrapporteringar av metodstödsgruppens arbete sker löpande till den nationella styrgruppen. Enligt vad delegationen erfar har metodstödsgruppen under hösten 2023 introducerat en så kallad ärendehanteringsfil och mall för återrapportering.

Det finns ett stort behov av metodstöd men delade meningar om innehållet

Mot bakgrund av de intervjuer delegationen har gjort, står det klart att det finns delade meningar om det tidigare metodstödet som togs fram 2020. Ett perspektiv som har framkommit vid intervjuerna är att metodstödet är bra och att värdet av att börja om på nytt med att ta fram ett metodstöd kan ifrågasättas. Enligt det perspektivet är det viktigare att i högre utsträckning sprida information om det befintliga metodstödet. Ett annat perspektiv som har framkommit är att det tidigare metodstödet i alltför hög utsträckning har bestått i att de enskilda myndigheterna har levererat egna inspel och att det inte finns någon gemensam bild av vad metodstödet ska innehålla. Delegationens intryck är att det finns delade meningar också om målsättningen för metodstödet och hur det ska användas. Ett perspektiv

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

som har framkommit vid intervjuerna är att metodstödet bör vara en enklare handbok för AKC om arbetet inför, under och efter kontrollerna. Ett annat perspektiv är att metodstödet också ska kunna ligga till grund för mer ingående uppföljning och analys samt att det ska ha ett bredare fokus än bara på kontroller, till exempel även på det förebyggande arbetet. Delegationen har dock mot bakgrund av intervjuerna fått intrycket att det finns ett starkt önskemål om ett uppdaterat metodstöd, inte minst från de personer som arbetar på AKC eller operativt med kontroller. En behovsbeskrivning till grund för arbetet med metodstödet har inhämtats från medarbetarna vid AKC.

Utvecklade metoder och arbetssätt tillvaratas i varierande utsträckning i respektive myndighets ordinarie verksamhet

Enligt regeringsuppdraget ska myndigheterna säkerställa att utvecklade metoder och arbetssätt tillvaratas i respektive myndighets ordinarie verksamhet, så att myndighetssamverkan fungerar effektivt och varaktigt. Enligt de intervjuer som delegationen har haft förefaller arbetet med att integrera metoder och arbetssätt i den ordinarie verksamheten ha kommit olika långt hos olika myndigheter, där vissa myndigheter har integrerat arbetet i sin ordinarie linjeverksamhet eller tagit fram nya interna rutiner medan andra inte har gjort det. Delegationens intryck är att bland de myndigheter som har kommit längst med denna fråga finns Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket, även om de sätt de arbetar på i sin verksamhet skiljer sig åt myndigheterna emellan (se närmare i avsnitt 3.8).

Arbetet med metodstöd och analysarbete framstår som begränsat i relation till grannländerna

Delegationen har i tidigare delbetänkanden lyft fram den forskning och analys av området som sker i våra nordiska grannländer. Ett exempel från Finland är Enheten för utredning av grå ekonomi inom Skatteförvaltningen. Enheten producerar och sprider information om grå ekonomi och bekämpningen av den. Avsikten är att effektivisera myndigheternas verksamhet och att stödja myndigheternas

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

övriga verksamhet.[86] Ett annat exempel kan nämnas från Norge. Där finns ett särskilt samarbetscenter mellan ett antal myndigheter (Politiet, Skatteetaten, Økokrim, Tolletaten, NAV och Arbeidstilsynet) under namnet NTAES.[87] Syftet med samarbetscentret är att underlätta utnyttjandet av den samlade analys- och underrättelseinformation som dessa myndigheter besitter i arbetet mot ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet. NTAES ska utarbeta ett kunskapsbaserat underlag för myndigheternas egna och myndighetsgemensamma prioriteringar. Detta ska bidra till att utveckla och genomföra effektiv och slagkraftig bekämpning av ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet.

I Sverige finns inte någon direkt motsvarighet till något av dessa organ. Delegationen har visserligen ett kunskapshöjande uppdrag, men det kan inte sägas motsvara det arbete som utförs av de ovannämnda organen. Enligt delegationens mening framstår överlag analys- och utvecklingsarbetet hos myndigheterna rörande arbetslivskriminalitet som mycket begränsat i Sverige i dag. Flera myndigheter, däribland Polismyndigheten, har påtalat vikten av att bedriva ett kontinuerligt utvecklingsarbete inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Delegationen bedömer att det finns behov av ytterligare kunskapshöjande insatser i Sverige och att det skulle vara till stöd i myndigheternas arbete. Ett förstärkt kansli hos den samordnande myndigheten med möjlighet att bistå kunskapshöjande med analys och metodstöd, skulle kunna vara ett sätt att bidra till att täcka detta behov, se närmare i avsnitt 3.8.

3.12 Informationsinsatser

I regeringsuppdraget framgår att myndigheterna ska genomföra gemensamma informationsinsatser med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer och förändra attityder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet, samt i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om rättigheter, skyldigheter och de möjligheter till stöd som finns. När det gäller informationsinsatser särskilt riktade mot utsatta arbetstagare ska ett delsyfte med insatserna vara att samla erfarenhet kring hur insatser riktade till just

[86] SOU 2023:8, s. 267 f.
[87] SOU 2022:36, s. 220 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

denna målgrupp kan genomföras löpande och på ett ändamålsenligt sätt. Myndigheterna ska också följa upp och utvärdera de gemensamma informationsinsatser som har genomförts för att stärka allmänhetens kunskap och förändra attityder.

Arbetet med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer har byggt vidare på en kommunikationsinsats från 2021 som bestod av filmer och stillbilder bland annat i sociala medier, på tv och på bio. Budskapet var att låga priser på vissa tjänster kan indikera att människor utnyttjas. Konsumenter fick också veta hur de kan bidra till att stoppa arbetslivskriminalitet. De myndigheter som deltog i kommunikationsinsatserna utvecklade dessutom material i form av påhittade annonser med erbjudande av tjänster till otroligt låga priser (till exempel: ”Tvätta din bil för 29 kr”) som spreds via olika webbplatser. Den som klickade på annonsen kom till en webbsida på Arbetsmiljöverkets webbplats som handlade om vad arbetslivskriminalitet innebär och får för konsekvenser. Myndigheterna spred också filmer och budskap i sina egna sociala mediekanaler. Insatsen har utvärderats och 1 000 personer fick svara på frågor genom en webbenkät. Utvärderingen visade att budskapet uppfattades av de flesta.[88]

Myndigheterna påbörjade också uppdraget med att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns. Det har gjorts en kartläggning och målgruppsanalys som ska ligga till grund för fortsatt arbete med att ta fram en kommunikationsstrategi för att nå utsatta arbetstagare och utforma aktiviteter som är anpassade till dem. En extern kommunikationsbyrå har anlitats i arbetet.

Kommunikationsinsatserna har under 2022 och 2023 finansierats av Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket, där Arbetsmiljöverket har stått för den större delen av budgeten.

[88] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022a) och Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.12.1 Det finns delade meningar bland myndigheterna om hur kommunikationsinsatserna bör genomföras

Delegationens intryck från de intervjuer som delegationen har genomfört är att det finns delade meningar om värdet av de gjorda kommunikationsinsatserna. Vissa menar att det är vedertaget att arbeta med kommunikationsbyråer i syfte att påverka allmänheten, att det har varit framgångsrikt här och att det är viktigt med ett långsiktigt perspektiv när det gäller arbetet med kommunikationsinsatser syftade till att påverka allmänheten. En annan bild som har framkommit är att kommunikationsinsatserna riktade mot allmänheten inte har varit kostnadseffektiva. Ett alternativ som vissa förespråkar är insatser riktade mot vissa riskbranscher eller att verka för att sprida mer information om arbetet via massmedia. Kommunikationsgruppens arbete förefaller ha varit föremål för relativt stor diskussion myndigheterna emellan. Samtidigt har företrädare för de myndigheter som huvudsakligen deltagit, däribland Arbetsmiljöverket, pekat på att det har varit svårt, både att få finansiering från flera myndigheter och att få personer som deltar i det praktiska arbetet när det gäller framtagandet av kommunikationsinsatser. Arbetsmiljöverket uppger att myndigheten har tolkat uppdraget så att samtliga deltagande myndigheter också ska stå för sin andel av kostnaden för insatserna, men att denna tolkning inte delas av samtliga deltagande myndigheter varför myndigheten önskar en tydligare styrning från regeringen i denna fråga.[89] Det förefaller även ha varit otydligt i vilken utsträckning kommunikationsgruppen har haft mandat att själv besluta om kommunikationsinsatserna, eller om de snarare ska ta fram ett förslag för beslut av den nationella styrgruppen. Sammantaget förefaller detta ha påverkat inte minst tidsplanen för kommunikationsinsatserna, särskilt vad gäller uppdraget att sprida information till utsatta arbetstagare.

Ett annat perspektiv som har framförts under de intervjuer delegationen har haft är att de insatser som ska riktas mot utsatta arbetstagare bör utformas i sin helhet av myndigheterna själva snarare än en extern kommunikationsbyrå. Vissa har pekat på att information bör tillhandahållas i samband med ett beslut från till exempel Migrationsverket, men också att information bör spridas genom myndigheternas hemsidor och andra forum. Insatserna bör vara målgruppsinriktade och präglas av enkelhet med information på flera språk.

[89] Arbetsmiljöverket (2023b), bil. 1, s. 3 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Företrädesvis bör samverkan med civilsamhällesorganisationer ske i detta arbete.

Vid sidan av arbetet med insatser till utsatta arbetstagare har Jämställdhetsmyndigheten tagit fram en broschyr på ett flertal olika språk med information om människohandel för alla ändamål som ska kunna delas ut på arbetsplatser.

Det finns enligt delegationens intryck en frustration bland många myndighetsföreträdare över att arbetet med att sprida information till utsatta går alltför långsamt. Detta kommer även till uttryck i den myndighetsgemensamma lägesbilden. Där framgår att myndigheterna anser att information om rättigheter och skyldigheter på arbetsmarknaden i Sverige behöver sammanställas på olika språk där det även framgår tydligt vart en utsatt person kan vända sig för stöd och skydd.[90]

I sammanhanget kan nämnas att delegationen har fått intrycket att massmedier har spelat en stor roll hittills när det gäller att uppmärksamma allmänheten och särskilda branscher på förekomsten av arbetslivskriminalitet.[91] Vissa aktörer som delegationen har haft kontakt med pekar på vikten av myndighetsgemensamma kontakter med media för att uppnå preventiva effekter i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

3.12.2 Informationen till utsatta arbetstagare behöver stärkas

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att myndigheterna har genomfört uppdraget i den del som handlar om informationsinsatser med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer. Arbetet med informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns har inte fullföljts. Delegationen bedömer att det finns ett fortsatt stort behov av att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet. Detta arbete bör intensifieras och bör även fortsatt samordnas av Arbetsmiljöverket.

[90] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 9.
[91] I sammanhanget kan nämnas att det har publicerats ett flertal böcker på temat under senare år, däribland Alexandrova-Zorina (2023), Fyrk (2020), Klingberg Hjort och Martinsson (2021), Torp (2020) och Torp (2023).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skälen för delegationens bedömning: Behovet av ytterligare åtgärder för att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet har påtalats vid ett flertal tillfällen av ett antal olika aktörer. När Riksrevisionen granskade svenska statens insatser mot exploatering av arbetskraft (se närmare i avsnitt 3.2.4) fastslogs att det saknas lättillgänglig information för utländsk arbetskraft om vilka rättigheter arbetstagare har i Sverige och att det saknas information om vart man kan vända sig för stöd om man utsätts för arbetskraftsexploatering. I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m*. (SOU 2021:88) konstateras att det saknas lättillgänglig och samlad information om arbetskraftsinvandrares rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden. Enligt utredaren borde sådan information framför allt finnas hos Arbetsmiljöverket, Migrationsverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten. Utredaren föreslog att regeringen skulle ge i uppdrag åt dessa myndigheter att ta fram sådan nödvändig information.[92] Delegationen har i tidigare delbetänkanden gjort bedömningen att det finns behov av ytterligare åtgärder för att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.[93]

Som anges ovan har arbetet med en målgruppsanalys som ska ligga till grund för fortsatt arbete påbörjats av de myndigheter som ingår i regeringsuppdraget om samverkan mot arbetslivskriminalitet, men under hösten 2023 hade ännu inga kommunikationsaktiviteter riktade till denna målgrupp genomförts.

Det finns ett flertal exempel från andra länder rörande hur denna typ av informationsinsatser kan genomföras. Delegationen har i tidigare delbetänkanden lyft fram bland annat arbetet i Finland, där ett flertal olika aktörer arbetar med att sprida information till riskgrupper för arbetslivskriminalitet genom olika kanaler. Ett exempel är en mobilapplikation som lanserades under 2022. Ett annat exempel är en webbsida som går under namnet Info Finland där det finns information för den som flyttar till Finland. Där finns en särskild sida med information om arbetstagares rättigheter och skyldigheter samt vart arbetstagare som är utnyttjade på arbetsmarknaden kan

[92] SOU 2021:88, s. 207.
[93] SOU 2023:8, s. 297.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

vända sig. Det finns också sidor särskilt om människohandel och tvångsarbete med information om vad som kännetecknar dessa brott och vart offer kan vända sig. Myndigheter och civilsamhälle har även tagit fram broschyrer som delas ut till exempel i samband med inspektioner. Närmare information om arbetet i Finland finns i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) Andra goda exempel när det gäller arbete med att sprida information finns från till exempel Norge och har tidigare belysts av delegationen i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36). Ytterligare goda exempel från Belgien finns i avsnitt 6.5.2. Erfarenheter från andra länder visar på betydelsen av information som är målgruppsinriktad och finns på flera olika språk och i olika kanaler, till exempel fysiska broschyrer att dela ut i samband med kontroller såväl som information via hemsidor och mobilapplikationer. Erfarenheter från andra länder visar på vikten av att informationen sprids på ett effektivt sätt till målgruppen.

Mot bakgrund av att det myndighetsgemensamma arbetet med informationsinsatser till utsatta hittills inte har nått önskat resultat, finns enligt delegationens mening anledning att överväga om ytterligare åtgärder på området bör vidtas. I SOU 2021:88 framhölls att information till riskgrupper borde finnas framför allt hos Migrationsverket, Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten.[94] Delegationen instämmer i denna bedömning. Dessa myndigheter är samtliga sådana som riskgrupper att drabbas av arbetslivskriminalitet kan tänkas kontakta för att få information eller om de känner sig utsatta. Arbetet har hittills samordnats av Arbetsmiljöverket. Enligt delegationens mening framstår det som naturligt att Arbetsmiljöverket som samordnande myndighet får i uppgift att även fortsatt samordna arbetet med kommunikationsinsatser riktade till dem som riskerar att drabbas av arbetslivskriminalitet, även om flertalet myndigheter som deltar i samverkan bör involveras i detta arbete, inte minst Jämställdhetsmyndigheten och Migrationsverket.

Av Arbetsmiljöverkets instruktion framgår att myndigheten har till uppgift att delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.[95] Där framgår också att myndig-

[94] SOU 2021:88, s. 16.
[95] 2 § 12 förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

heten har till uppgift att ta fram och tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information inom sitt ansvarsområde.[96] Mot denna bakgrund kan enligt delegationens bedömning genomförandet av informationsinsatser riktade särskilt mot dem som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet redan sägas rymmas inom ramen för myndighetens instruktion. Delegationen ser mot denna bakgrund inte behov av att reglera detta ytterligare. För det fall regeringen ändå skulle vilja specificera detta, skulle man kunna lägga till en punkt i Arbetsmiljöverkets instruktion. Förslagsvis skulle det i sådant fall kunna anges i en ny punkt 13 i 2 § förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket att myndigheten ska samordna arbetet med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

Delegationen bedömer vidare att informationsinsatser till utsatta arbetstagare är ett område där arbetsmarknadens parter bör kunna bidra i större utsträckning, se närmare i avsnitt 3.14.6. I sammanhanget bör dock påpekas att information till utsatta arbetstagare enbart är en åtgärd av flera som framstår som nödvändig i syfte att motverka arbetskraftsexploatering, se närmare i avsnitt 3.13.8.

I kapitel 4 gör delegationen bedömningen att en myndighetsgemensam tipsportal bör inrättas. Där anges också att det framstår som lämpligt med en särskild hemsida där information om arbetslivskriminalitet kan samlas, eventuellt tillsammans med länkar till berörda myndigheter och andra aktörer, och att det är lämpligt att tipsfunktionen finns på samma hemsida. En sådan hemsida ger bra förutsättningar att sprida annan information av olika slag, till exempel i syfte att stärka kunskapen hos utsatta arbetstagare. Sidan med en myndighetsgemensam tipsfunktion skulle alltså kunna fungera som en portal för olika sorts information om arbetslivskriminalitet, inklusive sådan riktad till utsatta arbetstagare (se närmare avsnitt 4.8.11).

[96] 2 § 5 förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.13 Myndighetssamverkan i förhållande till människohandel och människoexploatering

3.13.1 Delegationens uppdrag i denna del

Av delegationens direktiv framgår att samverkan mellan myndigheter är särskilt viktig för att motarbeta exploatering av arbetskraft och andra avancerade brottsupplägg. Det framgår vidare att delegationen, i sitt arbete med att följa upp och analysera myndigheters samverkan, ska ha ett särskilt fokus på sådan arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, exempelvis sådan som kan innefatta att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Delegationen har i sitt arbete med att följa upp och analysera myndigheters samverkan genomgående fokuserat på den typ av arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk. Eftersom människohandel och människoexploatering uttryckligen nämns i direktiven och eftersom det finns speciella utmaningar inom detta område har delegationen fokuserat särskilt på detta, vilket redovisas nedan.

3.13.2 Om människohandel och människoexploatering

Inslag i arbetslivskriminella upplägg

Människohandel och människoexploatering har i flera sammanhang pekats ut som de värsta formerna av arbetslivskriminalitet. Utnyttjande av arbetskraft är också många gånger det som genererar intäkter för dem som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet.[97] Människor används som medel för att uppnå ekonomisk vinning, exempelvis genom skatteundandragande. Ett inslag i arbetslivskriminella upplägg och förfaranden kan handla om att företag knyter arbetstagare till sig för att utföra arbete företaget har åtagit sig, personer som kan vara i en utsatt position och som därför är lättare att utnyttja. Det kan vara så att aktören har kontakter i andra länder och får personer att komma till Sverige under löfte om anställning. I detta led kan det handla om allvarliga fall av människohandel och människoexploatering.[98] Dessa ärenden kan ha koppling till organiserad brottslighet

[97] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 20.
[98] SOU 2022:36, s. 61 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

och därmed ha beröringspunkter med den myndighetssamverkan som sker mot organiserad brottslighet, se närmare om denna nedan under avsnitt 3.16.

Riskgrupper för arbetslivskriminalitet

Risken för utnyttjande ökar när arbetstagare har svårare att få fotfäste på arbetsmarknaden eller att tillvarata sina rättigheter.[99] Den migrationsrättsliga statusen är en av de faktorer som har stor betydelse för arbetstagarens beroende av arbetsgivaren och den förhandlingsposition som arbetskraftsmigranten får.[100] De som kommer till Sverige som irreguljära migranter eller flyktingar hör till de grupper som löper störst risk att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden.[101] Även personer som har arbetstillstånd hör till riskgruppen för att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden.[102] Anledningen till detta är bland annat att ett arbetstillstånd under de första två åren är knutet till en viss specifik arbetsgivare och ska avse ett visst slag av arbete. Arbetskraftsinvandrade personer som deltidsarbetar har av utredningen om arbetskraftsinvandring beskrivits som en särskilt utsatt grupp för arbetskraftsexploatering.[103] Delegationen har i ett tidigare betänkande analyserat vissa av riskgrupperna.[104]

En beskrivning av människohandelsbrottet

Bestämmelsen som reglerar människohandel infördes i 4 kap. 1 a § brottsbalken 2002 men har därefter reviderats ett antal gånger, senast 2018.[105] Brottet människohandel har begåtts när en person vidtagit en viss handelsåtgärd (antingen rekrytering, transport, överförande, inhysning eller mottagande av en person) genom användandet av så kallade otillbörliga medel för att påverka personen (antingen olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av personens utsatta belägenhet som

[99] SOU 2023:8, s. 123 f.
[100] För en analys av detta, se Herzfeld Olsson (2020), s. 513.
[101] Se exempelvis delegationens tidigare betänkanden SOU 2022:36 och 2023:8 samt Riksrevisionen (2020), SOU 2021:88 och LO (2022).
[102] SOU 2023:8, s. 124.
[103] SOU 2021:88, s. 149.
[104] SOU 2023:8, s. 120 f.
[105] Prop. 2017/18:123.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

allvarlig begränsar personens alternativ eller med ett annat otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ).

Rekvisitet vilseledande innebär förmedlande av en oriktig uppfattning till någon och förekommer även i straffbestämmelsen om bedrägeri. Med uttrycket ”utnyttjande av någons utsatta belägenhet” avses olika situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne eller att offret lever under ekonomiskt svåra förhållanden eller i flyktingskap.[106]

Det är dock inte tillräckligt att en viss handelsåtgärd, såsom rekrytering eller transportering, utförs med användning av ett sådant otillbörligt medel. För straffansvar krävs även att syftet med handelsåtgärden är att exploatera personen antingen för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär ett nödläge för den utsatte. För straffansvar krävs inte att någon faktisk exploatering har kommit till stånd.

Det är människohandel i syfte att exploatera någon i tvångsarbete som i första hand är i fokus i detta sammanhang, även om det inte är ovanligt att samma person utsätts för flera olika typer av exploatering. Ibland används begreppet ”människohandel för alla ändamål” för att ange att alla uppräknade syften omfattas.[107]

Typiskt sett innefattar människohandel att människor med användande av tvång rekryteras och transporteras inom ett land eller mellan länder i syfte att utnyttjas på olika sätt. Människohandel är därmed ofta internationella och gränsöverskridande brott.[108]

En beskrivning av brottet människoexploatering

Brottet människoexploatering infördes 2018 och regleras i 4 kap. 1 b § brottsbalken. Det består i att gärningsmannen genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri.

Till skillnad från vid människohandel så krävs för människoexploatering att själva exploateringen av offret har påbörjats. Däremot är det inte nödvändigt att gärningspersonen vid människo-

[106] Prop. 2017/18:123 s. 57.
[107] Se exempelvis 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.
[108] SOU 2021:88, s. 59.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

exploatering har vidtagit någon handelsåtgärd (såsom att rekrytera eller transportera) gentemot offret.

En beroendeställning kan exempelvis uppstå till följd av ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett anställningsförhållande.[109] Med arbete under uppenbart orimliga villkor avses arbete eller tjänst under villkor – såväl faktiska arbetsförhållanden som andra villkor – som är så dåliga att de vid en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som får anses acceptabelt på arbetsmarknaden.[110] I förarbetena lämnas ett par exempel på vad det kan handla om: att en person får arbeta för en synnerligen låg lön eller oavlönat eller under orimligt långa arbetsdagar, att den anställde utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker i arbetet eller att arbetsgivaren i samband med arbetet tar ut orimligt hög ersättning för en resa eller för mat eller boende, som sedan dras av från inarbetad lön.[111] Det kan noteras att dessa exempel faller inom det som i Sverige vanligen regleras av kollektivavtal, arbetstidslagen (1982:673), arbetsmiljölagen och kvittningslagen (1970:215). I förarbetena konstateras vidare att gärningsmannen oftast är en arbetsgivare eller en uppdragsgivare, när det gäller exploatering i arbete.[112]

Sveriges internationella åtaganden

Frågor om människohandel behandlas i en rad olika internationella överenskommelser som Sverige har ratificerat. Bestämmelsen om människohandel bygger också på de kriminaliseringsåtaganden som följer av dessa.[113] Sverige har enligt konventionerna inte bara en skyldighet att kriminalisera och lagföra människohandel för tvångsarbete utan också en skyldighet att bland annat identifiera utsatta och att erbjuda skydd och stöd till offer för människohandel. Detta framgår bland annat av Europarådets konvention om bekämpande av

[109] Prop. 2017/18:123 s. 59.
[110] Prop. 2017/18:123 s. 60.
[111] Prop. 2017/18:123 s. 60.
[112] Prop. 2017/18:123 s. 60.
[113] Prop. 2017/18:123 s. 20. Bland de mest centrala internationella konventionerna finns FN:s s.k. Palermoprotokoll som antogs 2000, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel som antogs 2005, EU:s s.k. människohandelsdirektiv som antogs 2011 samt Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete som antogs 1930. ILO:s definition av människohandel tillämpas internationellt och omnämns även i människohandelsdirektivet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

människohandel. Europarådets expertgrupp, GRETA, övervakar efterlevnaden av konventionen. Vidare ska en nationell samordnare och en nationell rapportör för människohandel utses, enligt både Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och EU:s så kallande människohandelsdirektiv.[114] I Sverige är det Polismyndigheten som upprätthåller funktionen som nationell rapportör och Jämställdhetsmyndigheten som upprätthåller funktionen som nationell samordnare för arbetet mot människohandel för alla ändamål.[115]

3.13.3 Antal identifierade offer, anmälda brott och åtal

Anmälningar och åtal

Som delegationen har redogjort för i tidigare delbetänkanden finns det sannolikt ett stort mörkertal när det gäller hur många personer som blir utsatta för människohandel och människoexploatering. Detta beror inte minst på att anmälningsbenägenheten är låg, bland annat till följd av att personer som utnyttjas ofta befinner sig i en beroendeställning till sin arbetsgivare eller saknar kunskap om sina rättigheter eller tillit till myndigheterna. Enligt Plattformen Civila Sverige mot människohandel har en stor andel av de personer som de bedömer är offer för människohandel de senaste åren aldrig varit i kontakt med en myndighet.[116]

Under 2023 har myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet genererat att 11 anmälningar om människohandel eller människoexploatering upprättats (fram till och med november). I fyra av dessa pågår förundersökning, en har lagts ned och resterande har okänd status enligt uppgifter från Polismyndigheten.

Polismyndigheten har till uppgift att redogöra för omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige.[117] I myndighetens rapporter beskrivs följande.

Under 2022 anmäldes totalt 37 fall av människohandel för tvångsarbete, varav två fall gällde minderåriga. Totalt väcktes fem åtal för

[114] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.
[115] Bilaga till förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten och 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.
[116] Polismyndigheten (2022), s. 79.
[117] 14 § förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

människohandel för alla ändamål.[118] Bland de utredda fallen har utsatta identifierats från Rumänien, Ukraina, Vietnam, Thailand, Serbien, Slovakien, Bulgarien, Turkiet, Moldavien, Uzbekistan, Kirgizistan, Filippinerna, Mongoliet, Ryssland, Bangladesh, Pakistan, Indien, Colombia, Brasilien, Irak, Syrien, Uganda och Kamerun.[119]

Under 2022 anmäldes 87 fall av människoexploatering. Två av dessa anmälningar ledde till åtal och sedermera dom under 2023.

Det har under 2022 inkommit sammanlagt åtta anmälningar om människoexploatering eller människohandel relaterat till bärbranschen. Två av dessa upprättades efter myndighetsgemensamma kontroller. Cirka 300 thailändska personer med arbetstillstånd för bärplockning identifierades som målsäganden i utredningar om människoexploatering under 2022. Dessa förundersökningar pågår.[120]

Offer identifierade av regionkoordinatorerna

Jämställdhetsmyndigheten har tillsammans med regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel (vars roll beskrivs i avsnitt 3.13.4) presenterat statistik över ärenden som regionkoordinatorerna fått kännedom om. Under de senaste fem åren har antal identifierade individer varierat mellan cirka 300 och 500. Antal barn som identifierats har de senaste fem åren varit runt 50 per år. Det innebär att variationen på antal identifierade personer återfinns hos vuxna.

Under 2022 fick regionkoordinatorerna kännedom om totalt 375 personer som antogs ha varit utsatta för människohandel eller människoexploatering, varav 136 personer för exploatering i arbete. De fem vanligaste ursprungsländerna för alla identifierade var: Rumänien, Ukraina, Thailand, Bulgarien och Nigeria. 276 av personerna var vuxna och 54 minderåriga. 45 ärenden registrerades med okänd ålder, men majoriteten av dessa antogs vara vuxna. I 274 ärenden bedömdes misstanke om människohandel och i 101 ärenden misstänktes människoexploatering. Av det totala antalet identifierade personer var 223 personer kvinnor eller flickor och 139 var män eller pojkar.[121]

[118] Fyra av misstankarna tillhör ett och samma ärende med dom meddelad av Solna tingsrätt 2023-01-09 i mål nr B2853-22. Den femte misstanken gäller ett ärende som är överklagat till hovrätten.
[119] Polismyndigheten (2023), s. 13 f.
[120] Polismyndigheten (2023), s. 16.
[121] Jämställdhetsmyndigheten (2022).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Jämställdhetsmyndigheten uppmärksammar även att det, vid sidan av de brott som anmäls eller identifieras, finns ett stort mörkertal.[122]

Misstänkta fall identifierade av Migrationsverket

Även Migrationsverket rapporterar misstänkta fall av människohandel.[123] Under 2022 identifierade myndigheten totalt 515 misstänkta fall av människohandel för alla ändamål, vilket var nästan en fördubbling jämfört med de 261 fall som rapporterades under 2021. Cirka hälften av fallen 2022 är knutna till två specifika ärenden, båda gällande misstänkt tvångsarbete.[124] Migrationsverket kontaktade regionkoordinator i 68 ärenden och Polismyndigheten, via tips eller anmälan, i 354 ärenden.[125]

Antal beviljade betänketider och uppehållstillstånd för bevispersoner

Enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen ska tidsbegränsat uppehållstillstånd, under vissa förutsättningar, ges till en utlänning som vistas här om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras och utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Under 2022 beviljades 85 individer 136 sådana tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av att de misstänktes ha utsatts för människohandel eller människoexploatering. Av dessa individer var 30 kvinnor (varav 1 flicka) och 55 män (varav 1 pojke). Tolv av individerna var EU-medborgare. Totalt var 30 länder representerade, varav 6 EU-länder.[126]

Om en utlänning vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas, under vissa i 5 kap. 15 § utlänningslagen angivna förutsättningar. En ansökan görs av förundersöknings-

[122] SOU 2023:8, s. 208 f.
[123] Myndigheten ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott enligt 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
[124] https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2023/2023-03-09-Fler-fall-av-misstankt-manniskohandel-identifierade-2022.html. Hämtad 2023-12-01.
[125] Migrationsverket (2023), s. 122.
[126] Migrationsverket (2023), s. 122.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ledare. I de fall det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering kan även socialnämnden ansöka. Under 2022 inkom totalt 20 ansökningar om sådan betänketid.[127] Migrationsverket har uppgett att alla ansökningar beviljades.

3.13.4 Myndigheternas arbete inom samverkansuppdraget

Myndighetsuppdraget

I uppdraget om varaktig myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet framgår att myndigheterna ska vidareutveckla arbetssätt för att upptäcka, motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. Arbetssätten ska särskilt utvecklas när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.[128]

Myndigheternas arbete sker i huvudsak i relation till arbetsplatsinspektioner

Det arbete som myndigheterna i dag bedriver mot människohandel och människoexploatering inom ramen för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet sker framför allt i samband med arbetsplatsinspektioner. Kontrollverksamheten har beskrivits ovan i avsnitt 3.9. I fråga om människohandel och människoexploatering upptäcks misstänkta fall i regel av de myndigheter som deltar vid fysiska arbetsplatsinspektioner, samt av Migrationsverket och regionkoordinatorerna som deltar i dessa i mån av tid.

Många aktörer har ansvar i stöd- och skyddsprocessen

Flera av de samverkande myndigheterna och andra aktörer har ansvar för olika delar i stöd- och skyddsprocessen för människohandelsoffer. Som angetts ovan om internationella åtaganden har Sverige en skyldighet att ge stöd till personer utsatta för människo-

[127] Migrationsverket (2023), s. 122.
[128] Regeringsbeslut A2022/00333.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

handel. Av artikel 11 i EU:s så kallande människohandelsdirektiv följer en skyldighet att ha en mekanism för att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer och ge hjälp och stöd till dem. Flera europeiska länder har därför inrättat en så kallad National Referral Mechanism (NRM), en särskild process enligt vilken offer för människohandel identifieras och hänvisas till rätt instanser för att få det skydd och stöd de har rätt till. Den svenska varianten av en sådan mekanism är Manual vid misstanke om människohandel (manualen). Manualen innehåller sex steg för att säkerställa att personer som kan vara utsatta för människohandel erbjuds stöd och skydd, utifrån varje persons individuella erfarenheter och behov. I den beskrivs också de olika aktörernas ansvar i de olika stegen. Utöver de myndigheter som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet fyller bland annat socialtjänsten en viktig funktion, eftersom myndigheten har det yttersta ansvaret för dem som vistas i kommunen. Kommunerna ska enligt socialtjänstlagen (2001:453) verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp, och har därför en viktig roll i stöd- och skyddsprocessen.

Flera av de samverkande myndigheterna ingår även i Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). Där inkluderas Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Skatteverket samt representanter från socialtjänst (regionkoordinatorer) och hälso- och sjukvård. NMT:s syfte är att stärka arbetet mot prostitution och människohandel i hela landet, samt utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot människohandel.

En brottslighet som ofta upptäcks vid myndighetsgemensamma kontroller

Delegationen har fått bilden att det vid en stor andel av myndigheternas kontroller upptäcks omständigheter som tyder på människoexploatering eller människohandel för tvångsarbete. Delegationens bild är att detta sker i betydligt större utsträckning än vad som återspeglas i den ovan redovisade statistiken, särskilt vad gäller inledda förundersökningar, åtal och ansökningar om betänketid.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Utmaningar i fråga om myndigheternas ansvarsområden

Tre av myndigheterna som ingår i samverkan har enligt sin instruktion i uppdrag att, på olika sätt, delta i arbetet mot människohandel. Dessa är Migrationsverket, Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten. Av dessa tre myndigheter är det i regel endast Polismyndigheten som aktivt deltar på plats vid myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner.

Till Polismyndighetens huvuduppgifter hör, enligt instruktionen, att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal, vilket inkluderar människohandel och människoexploatering. Utöver detta ska myndigheten årligen redovisa uppgifter om omfattningen av människohandel och lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.[129]

Jämställdhetsmyndigheten är enligt instruktionen nationell samordnare för människohandel.[130] Myndigheten har inga egna operativa resurser men delfinansierar regionkoordinatorerna mot människohandel som beskrivs närmare nedan.

Migrationsverket ska enligt instruktionen bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.[131] Det arbete som görs inom myndigheten handlar till stor del om att nå ut med information om risken att bli utsatt samt om att identifiera misstänkta fall i samband med ansökningar om exempelvis arbetstillstånd för att polisanmäla dessa.[132] Migrationsverkets medarbetare kommer i kontakt med förmodade offer för människohandel inom alla processer på myndigheten, framför allt i tillståndsgivningen men också i arbetet med efterhandskontroller av givna arbetstillstånd.

Även andra myndigheter bidrar på olika sätt i arbetet, även om det inte anges uttryckligen i deras instruktioner. Det handlar då exempelvis om att polisanmälningar lämnas in, såsom ibland sker när Arbetsmiljöverket upptäcker indikationer i sina kontroller, eller om att myndigheter, såsom Ekobrottsmyndigheten, kan bidra med information till en utredning eller vid val av kontrollobjekt.

---

[129] 14 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.
[130] 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Myndigheten delfinansierar även regionkoordinatorerna som är anställda inom socialtjänsten, vilket beskrivits närmare ovan.
[131] 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
[132] Under 2022 identifierade Migrationsverket 515 ärenden om misstänkt människohandel eller människoexploatering, se Migrationsverket (2023), s. 122. Delegationen har även fått bilden att Migrationsverket i viss mån har påbörjat ett arbete med efterkontroller av beviljade arbetstillstånd i syfte att upptäcka ytterligare offer.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Arbetsmiljöverket och Skatteverket möter särskilda utmaningar i förhållande till sina ansvarsområden

I intervjuerna som delegationen har genomfört har det framkommit att Arbetsmiljöverket och Skatteverket skulle kunna bidra mer i arbetet än vad som sker i dag. Delegationens bild är att det inom myndigheterna uppfattas som att deras verktyg och iakttagelser delvis är en outnyttjad resurs.

Arbetsmiljöverket har särskilt till uppgift att ha tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs och planera tillsynen med utgångspunkt i analyser av risken för att aktörer medvetet bryter mot regelverket. Myndigheten utövar även tillsyn över anmälda utstationeringar.[133] Det innebär att myndigheten ges tillträde till arbetsställen där det kan identifieras indikationer om människohandel och människoexploatering. Delegationen har genom intervjuerna fått uppfattningen att det inom myndigheten finns en stor vilja att bidra till att motverka den här typen av brottslighet. Samtidigt finns det en osäkerhet inom myndigheten dels i vilken utsträckning det ryms inom myndighetens befogenheter att undersöka omständigheterna och ta dem vidare genom exempelvis en polisanmälan, dels i vilken utsträckning det hör till myndighetens uppdrag att använda sina egna verktyg, såsom förbud och förelägganden, för att komma åt problematiken med människohandel och människoexploatering. Exempelvis finns en uppfattning inom Arbetsmiljöverket att myndigheten i dag inte kan dela ut information till potentiella offer för människohandel eftersom det inte anses ingå i myndighetens uppgifter. Delegationen har fått bilden att osäkerheten förstärks av att det kan vara svårt att dra gränsen för vad som ryms inom myndighetens ansvarsområde i förhållande till denna problematik, då företeelserna kan ske utanför arbetsplatsen eller efter arbetsdagens slut. Delegationen har även fått bilden att det inom Arbetsmiljöverket upplevs som en utmaning att myndigheten har begränsade möjligheter att kontrollera anställningsvillkor och arbetstid. Detta eftersom överträdelser av både lag och avtal inom dessa områden kan vara indikationer om den här typen av brottslighet. Frågan om kontroll av anställningsvillkor i relation till brottslighet berörs närmare nedan i anslutning till frågor om samrådet med arbetsmarknadens parter, i avsnitt 3.14.

[133] 7 kap 1 och 5 §§ arbetsmiljölagen och 35 § utstationeringslagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Frågan om kontroll av arbetstid har särskilda utmaningar. Det kan konstateras att det hör till Arbetsmiljöverkets uppgifter att ha tillsyn över att arbetstidslagen följs.[134] För att utöva tillsynen har Arbetsmiljöverket rätt att komma in på arbetsställen och Polismyndigheten ska då lämna den handräckning som behövs.[135]Arbetsgivare kan dömas till böter eller fängelse för brott mot lagen.[136] Vidare kan arbetsgivare under vissa förutsättningar åläggas att betala sanktionsavgifter som bestäms till ett belopp utifrån antalet timmar som arbetats i strid med lagen.[137] Ett exempel på det senare är när Arbetsmiljöverket nyligen ålade en arbetsgivare att utge sanktionsavgifter om lite mer än 6 miljoner kronor för otillåtet nattarbete.[138] Arbetstidslagen är dock semidispositiv, det vill säga att arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal kan komma överens om avsteg från lagen i sin helhet eller i vissa delar.[139] När kollektivavtal finns aktualiseras inte de straff- och offentligrättsliga sanktioner, som hanteras av myndigheterna. För en arbetsgivare som inte fullgör sina förpliktelser enligt kollektivavtal gäller i stället vad som föreskrivs om påföljd i avtalet eller i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.[140]

För stora delar av svensk arbetsmarknad är arbetstiden reglerad i kollektivavtal. Det förefaller inte vara ovanligt att även arbetslivskriminella aktörer tecknar kollektivavtal, utan att ha för avsikt att följa dem. Om det finns ett kollektivavtal är det upp till parterna själva att kontrollera efterlevnaden av detta. Delegationens bild är dock att detta inte alltid sker, särskilt inte när arbetstagarna inte är anslutna till någon arbetstagarorganisation.[141] Det medför att en del arbetslivskriminella aktörer i dag i praktiken förefaller kunna undgå inspektioner av arbetstid genom att teckna kollektivavtal. Delegationens bild är att detta är en utmaning i arbetet med att upprätthålla lag och avtal om arbetstid och därför i förlängningen även i arbetet mot människohandel och människoexploatering, eftersom mycket långa arbetsdagar kan vara en del i eller en indikation om denna brottslighet.[142] Det kan i sammanhanget noteras att arbetsmarknadens

[134] 20 § arbetstidslagen.
[135] 21 § arbetstidslagen.
[136] 23–24 a §§ arbetstidslagen.
[137] Se 26 § arbetstidslagen.
[138] Förvaltningsrätten i Stockholms dom av den 3 juli 2023 i mål 2722-22.
[139] 3 § arbetstidslagen.
[140] 25 § arbetstidslagen.
[141] Se även Kjellberg (2023a) och Kjellberg (2023b).
[142] Detta lyfts även fram som ett problem i den myndighetsgemensamma lägesbilden, Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 25.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

parter efterfrågar ett närmare samarbete med myndigheterna, något som berörs närmare i avsnitt 3.14.

Delegationens bild är vidare att det även inom Skatteverket finns en vilja att bidra mer i arbetet mot människohandel och människoexploatering och en uppfattning om att det är oklart vilken roll myndigheten har i arbetet. Det förefaller vara så att det inte är sällan som det uppstår misstankar om denna grova brottslighet när Skatteverket gör kontrollbesök i riskbranscher, trots att de personalliggare och kassaregister som myndigheten kontrollerar är i sin ordning. Det kan exempelvis handla om att myndighetens personal ser sovplatser i arbetsplatsens källare eller får indikationer om att löner behöver betalas tillbaka trots att utbetalningarna ser korrekta ut. Delegationen har fått bilden att Skatteverkets handläggare i dag inte uppfattar sig ha möjlighet att anmäla detta eller att lämna över informationen till andra myndigheter. Det beror på att myndigheten inte bedömer att dessa uppgifter kan dokumenteras eftersom det gäller omständigheter som ligger utanför myndighetens verksamhetsområde och på att Skatteverkets befogenheter vid besöket är begränsade till att kontrollera att personalliggare finns och att den förs korrekt.[143] Skatteverkets kontrollbesök är ett viktigt verktyg för att upptäcka indikationer om bland annat oredovisade löner, vilket tillsammans med andra omständigheter kan vara ett tecken på att det sker ett utnyttjande av arbetskraft. För tillfället utreds frågan om ändringar bör göras i regelverket för personalliggare för att effektivisera myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. Detta bland annat med anledning just av att det i samband med kontrollerna kan upptäckas omständigheter som tyder på arbetslivskriminalitet. Uppdraget ska redovisas senast den 30 augusti 2024.[144]

Målkonflikter inom Polismyndigheten

Delegationens har fått bilden att det inom flera myndigheter, framför allt Polismyndigheten, förekommer en uppfattning om att det finns ett behov för den egna myndigheten att se över sina fokusområden i samband med kontrollerna, då det kan finnas målkonflikter både inom och mellan olika myndigheter. Vidare har delega-

[143] Skatteverket (2022).
[144] Dir. 2022:68, s. 12 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tionen fått bilden att det inom vissa myndigheter finns ett önskemål om en prioriteringslista som skulle kunna användas vid arbetsplatsinspektioner, i syfte att underlätta för myndigheterna.

Ett exempel på en konkret situation där denna målkonflikt kommer till uttryck är när det påträffas arbetstagare från andra länder i de myndighetsgemensamma kontrollerna. Polismyndigheten har sedan 2018 befogenhet att göra inspektioner på arbetsplatser utan att det finns en misstanke om brott, för att just kontrollera om en arbetsgivare har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige, eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.[145] Om det inte finns någon brottsmisstanke har Polismyndigheten inte möjlighet att gå in på en arbetsplats för att leta efter potentiella offer för arbetskraftsexploatering. Däremot ska poliser som antingen deltar i en myndighetsgemensam kontroll eller genomför en egen arbetsplatsinspektion agera om de upptäcker andra brott än brott mot utlänningslagen. Om det finns anledning att anta att människoexploatering eller människohandel har förekommit ska en förundersökning om detta inledas.[146] Delegationen har dock fått uppfattningen att det är vanligt förekommande att Polismyndigheten i dessa fall fokuserar på att kontrollera om personerna har rätt att vistas i landet eller ej och att det i dessa situationer saknas både ett brottsofferperspektiv och en målsättning om att upptäcka, utreda och beivra den grova brottslighet som människohandel och människoexploatering utgör. Denna problematik har även uppmärksammats av Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, som har uttryckt kritik mot Sverige för att irreguljära migranter som har utsatts för arbetskraftsexploatering utvisats på grund av migrationsrättsliga överträdelser, trots farhågor om att människohandel kan ha förekommit.[147]

Delegationen har även fått bilden att det inom Polismyndigheten finns en uppfattning om att det är en utmaning att den som uppehåller sig i landet utan tillstånd ska dömas till böter enligt 20 kap. 1 § utlänningslagen. Det kan då uppstå situationer där samma person först ska förhöras för ett brott, för att sedan förhöras såsom brottsoffer, vilket gör det svårt att bygga upp ett förtroende. I sammanhanget kan det nämnas att det enligt artikel 26 i Europarådets kon-

[145] 9 kap. 14 § utlänningslagen.
[146] 23 kap. 1 § rättegångsbalken.
[147] GRETA (2014), s. 48.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

vention om bekämpande av människohandel finns en skyldighet att se till att det finns en möjlighet att avstå från att bestraffa människohandelsoffer som har tvingats att begå brott.[148] I den senaste utvärderingen av hur väl Sverige lever upp till åtagandena konstaterade GRETA att den svenska regleringen är otillräcklig och att Sverige bör förbättra den.[149]

Regionkoordinatorerna fyller en viktig funktion

Delegationens intryck är att samtliga myndigheter upplever att regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel spelar en avgörande roll i samverkansarbetet. Regionkoordinatorerna deltar i myndighetssamverkan på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten, som finansierar deras verksamhet tillsammans med vissa kommuner och länsstyrelser. Regionkoordinatorerna är totalt 14 i landet, finns i 7 regioner (motsvarande Polismyndighetens regionindelning) och är anställda inom socialtjänsten i någon av kommunerna som ingår i regionen. Regionkoordinatorernas uppdrag är i första hand att bistå andra yrkesverksamma, till exempel polis och socialtjänst, vid människohandelsärenden. De ska också bistå potentiella brottsoffer och samordna stödinsatser mellan hälso- och sjukvården, myndigheter (såsom socialtjänsten, Migrationsverket, och Polismyndigheten) och olika former av boenden. I vissa fall har regionkoordinatorerna individhantering och myndighetsutövning och i vissa fall inte. Den som tar kontakt med den nationella stödtelefonen för yrkesverksamma,[150] som drivs av Jämställdhetsmyndigheten, blir ofta hänvisad till regionkoordinatorerna.

Regionkoordinatorernas roll är inte konstruerad för att de självständigt ska bedriva ett arbete med att identifiera brottsoffer. I en del regioner deltar regionkoordinatorerna trots detta ibland i den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten, då på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten. Regionkoordinatorerna har dock inte alltid möjlighet att delta i arbetsplatsinspektioner då de har ett brett

[148] Belgien har infört en uttrycklig bestämmelse om att ett offer för människohandel som begått brott som en direkt följd av exploateringen inte ska ådra sig något straffrättsligt ansvar för dessa brott. Detta beskrivs närmare i kapitel 6.
[149] GRETA (2023), s. 28.
[150] Som ett led i stöd- och skyddsprocessen för personer utsatta för människohandel driver Jämställdhetsmyndigheten en nationell stödtelefon. Genom denna kan yrkesverksamma inom kommuner och myndigheter samt aktörer inom det civila samhället få råd och metodstöd i frågor som rör människohandel. Stödtelefonen är inte till för den som själv är utsatt.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

uppdrag som omfattar människohandel för alla ändamål och då de i första hand har som uppgift att utgöra ett metodstöd till andra myndigheter. När regionkoordinatorerna deltar i inspektionerna bidrar de med ett brottsofferperspektiv, vilket kan innebära att de identifierar potentiellt utsatta personer och informerar dem om rättigheter och möjligheter till stöd.

Om en arbetstagare vill ta emot stöd kan, ibland i samverkan med socialtjänst, en regionkoordinator ombesörja detta. I vilken utsträckning det är möjligt i praktiken beror dock i stor utsträckning på tidpunkt och geografisk plats, då tillgången på exempelvis skyddade boenden är mycket begränsad, särskilt för män som potentiellt är offer för tvångsarbete. Regionkoordinatorerna utformar även ansökningar till det återvändandeprogram som Jämställdhetsmyndigheten finansierar.[151]

Regionkoordinatorerna arbetar även med att höja kompetensen bland yrkesverksamma om människohandel och människoexploatering, exempelvis genom utbildningar för Arbetsmiljöverket i flera regioner.

Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution har nyligen föreslagit en förstärkt finansiering av regionkoordinatorerna. Detta bland annat mot bakgrund av geografiska utmaningar och att regeringsuppdraget om myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har bidragit till att regionkoordinatorerna har fått en alltför hög arbetsbelastning. Delegationen har samma bild och ställer sig positiv till utredningens förslag.[152]

Brister i stöd- och skyddsprocessen försvårar myndigheternas arbete

De rutiner som finns för hur stöd- och skyddsprocessen för personer utsatta för människohandel är tänkt att fungera kommer till uttryck i den manual som beskrivits ovan i detta avsnitt. Delegationen har dock fått uppfattningen att de steg som anges i manualen i praktiken inte alltid följs eller att det inte finns förutsättningar för att de ska kunna följas, samt att det inte finns samstämmighet i

[151] Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för att finansiera Sveriges återvändandeprogram för personer som befunnit sig i prostitution eller varit utsatta för människohandel. Programmet drivs av FN-organet Internationella migrationsorganisationen (International Organization for Migration, IOM).
[152] SOU 2023:97, s. 367 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

frågor om ansvarsfördelning. Detta förefaller vara särskilt påtagligt gällande stöd till män som är offer för arbetskraftsexploatering.

Det första steget i manualen handlar om att identifiera potentiella offer, att fastställa identitet och att göra en polisanmälan. Trots detta råder det i dag oklarheter om vilken myndighets representanter som tar ansvar för detta vid en myndighetsgemensam arbetsplatsinspektion, om inte en regionkoordinator deltar. Delegationen har även fått bilden att det är svårt eller omöjligt att skapa ett förtroende och en bra kontakt med förmodade offer när myndigheternas inspektioner genomförs av ett stort antal personer, inte sällan iklädda uniformer, som ofta inkluderar gränspolis.

Det andra steget i manualen gäller akut skydd.[153] Det handlar om sådant som att ansöka om betänketid, informera offret om rätt till målsägandebiträde och att ordna ett tryggt boende. Även här förefaller det inom flera myndigheters operativa verksamhet finnas en osäkerhet i fråga vem som ansvarar för vad. Det förefaller inte heller lämnas någon information om rättigheter och stödmöjligheter till utsatta arbetstagare som påträffas, om inte regionkoordinatorer deltar.

Delegationen har vidare fått bilden att förutsättningarna för ett tryggt boende skiljer sig mycket över landet och bland annat beror på vilken kommun som offret påträffats i och vilken migrationsrättslig status personen har. Boendet kan drivas i såväl kommunal, statlig eller privat regi, som av aktörer inom det civila samhället. I praktiken förefaller det ofta handla om att regionkoordinatorerna, där det är möjligt, tar kontakt med de civilsamhällesorganisationer som tillhandahåller boenden inom ramen för det Nationella Stödprogrammet, NSP. NSP, som har beskrivits närmare i delegationens tidigare betänkande, är ett statligt finansierat program som administreras av Plattformen Civila Sverige mot människohandel.[154] Arbetet som utförs inom ramen för stödprogrammet är dock till största delen inriktat på att ge stöd till offer för människohandel för sexuella ändamål.[155] År 2021 fanns sju certifierade boenden inom programmet, varav endast två tar emot män som varit offer för andra former av exploatering än sexuell exploatering.[156] Delegationen har fått bilden att det

[153] De efterföljande stegen i manualen, som handlar om inledande och långsiktigt stöd i form av bland annat sjukvård och återetablering eller planerat återvändande, berörs inte närmare i detta sammanhang.
[154] Det statliga stödet, som betalas ut av Jämställdhetsmyndigheten, är omkring två miljoner kronor. Se vidare SOU 2023:8, s. 95.
[155] Detta har beskrivits närmare i delegationens tidigare delbetänkande, se SOU 2023:8, s. 95.
[156] Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

både inom civilsamhällesorganisationerna och myndigheterna finns en tydlig uppfattning om att detta är otillräckligt i förhållande till de nationella behoven.[157]

Oklarheterna i fråga om ansvarsfördelning samt brister i den faktiska tillgången till stöd, såsom skyddade boenden, försvårar myndigheternas arbete. Plattformen Civila Sverige mot människohandel konstaterar i en rapport att en gemensam nämnare för de personer som medlemsorganisationerna möter är att de behövt hjälp som de har rätt till men att myndigheterna inte har lyckats att tillgodose detta.[158] Även Polismyndigheten har, i sin roll som nationell rapportör, konstaterat att stödet är bristfälligt, särskilt utanför de tre storstadsregionerna.[159] En liknande analys görs av Jämställdhetsmyndigheten.[160]

Inom flera myndigheter efterfrågas ökad kompetens

Som tidigare nämnts anses människohandel och människoexploatering vara komplexa brott som är svåra att utreda. Detta har flera orsaker. Det handlar bland annat om att brottet ofta delvis begås utomlands, om att brottsoffren oftast kommer från andra länder och om att det ofta krävs en särskild stödstruktur kring brottsoffren med exempelvis tillfälliga uppehållstillstånd eller vårdinsatser. Det är också svårt att följa penningströmmarna, bland annat för att arbetstagare kan tvingas betala tillbaka delar av lönen i kontanter eller till anhörigas bankkonton. Allt detta bidrar till att brottsligheten är svår att bevisa.

Delegationen har fått bilden att det finns en stark önskan om ökad kompetens om den här typen av brottslighet, exempelvis när det gäller att bli bättre på att upptäcka indikationer på människohandel och människoexploatering. Det finns också en önskan om en tätare kontakt med Åklagarmyndigheten, i syfte att skapa bättre kunskap och förståelse för vad som krävs för att en förundersökning ska kunna inledas eller för att ett åtal ska väckas.

Åklagarmyndigheten har identifierat ett behov av intern kunskapshöjning när det gäller ärenden rörande människohandel och människoexploatering och har därför påbörjat arbetet med att ta fram en rättslig vägledning för bruk inom myndigheten och stöd vid

[157] Se vidare SOU 2023:8, s. 96, och Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022).
[158] Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022).
[159] Polismyndigheten (2022), s. 78.
[160] Jämställdhetsmyndigheten (2023b), s. 47.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

lagföring av brott som utgör arbetslivskriminalitet. Myndigheten har också utsett en ämnesspecialist inom människohandel och människoexploatering som både arbetar operativt och som finns som kunskapsstöd till operativa kollegor.

Jämställdhetsmyndigheten, som bistår myndigheterna med utbildning inom området människohandel, upplever att intresset för kompetenshöjande insatser är betydligt starkare från de myndigheter som har i sina instruktioner att på olika sätt bidra till arbetet, samt att det inom de myndigheterna också finns rutiner för att omhänderta lärdomar från kompetenshöjande insatser.

Utmaningar med bestämmelsernas utformning

Det råder delade meningar om i vilken mån den här typen av brottslighet kan beivras såsom bestämmelserna i brottsbalken är utformade i dag. Delegationens bild är att det inom vissa myndigheter finns en uppfattning om att det är alltför svårt att bevisa att rekvisiten är uppfyllda. Detta leder till att det kan finnas en uppgivenhet inom myndigheterna och en känsla av att det inte är någon idé att försöka, inte minst eftersom utredningarna är mycket tidskrävande. Det leder också till att det efterfrågas författningsändringar. Inom andra myndigheter finns en uppfattning om att det inte i första hand är bestämmelsernas utformning som är problemet, utan att det snarare handlar om antingen bristande kunskap, engagemang och prioriteringar eller en avsaknad av välfungerande stöd- och skyddsprocess som möjliggör för brottsoffren att medverka i utredningen. Det senare bygger på en uppfattning om att det är mycket svårt att bevisa exempelvis att ett otillbörligt medel använts, om inte den utnyttjade personen berättar för polis och åklagare hur denne har hamnat i den aktuella situationen. I den myndighetsgemensamma lägesbilden uttrycker de samverkande myndigheterna att de anser att tillämpningen av bestämmelsen om människoexploatering i brottsbalken bör följas noggrant och att bestämmelsen borde justeras om dess införande inte får avsedd effekt.[161]

[161] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 8.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.13.5 Myndigheterna bör fortsätta utveckla arbetssätten för att motverka arbetskraftsexploatering

Delegationens bedömning: Myndigheterna har inte kommit tillräckligt långt i utvecklingen av arbetssätten för att motverka och förebygga sådan arbetslivskriminalitet som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Det finns samtidigt stor potential för att myndighetssamverkan skulle kunna bidra till att arbetssätten utvecklas.

Skälen för delegationens bedömning: Av uppdraget till myndigheterna framgår att de arbetssätt som ska utvecklas ska ha ett särskilt fokus på arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Delegationen har fått uppfattningen att det i dag inte finns något sådant särskilt fokus i förhållande till människohandel och människoexploatering. Såsom angetts ovan i avsnitt 3.12.2 har inte heller den del i uppdraget som handlar om information till arbetstagare i riskgrupperna nått önskat resultat. Sammantaget är detta en stor brist i myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet. Delegationens bild är att det råder samstämmighet om denna uppfattning inom de samverkande myndigheterna. Samtidigt finns en samsyn i fråga om att det finns ett stort intresse av förbättring och att den pågående samverkan har stor potential att bidra till utvecklingen av detta arbete. En av de främsta nyttorna som framhålls är att problematiken har fått ökad uppmärksamhet både inom myndigheterna, medialt och på den politiska dagordningen. Detta har också bidragit till att det finns ett ökat intresse för kompetensutveckling inom området och att flera utbildningsinsatser har genomförts, exempelvis har alla inspektörer på Arbetsmiljöverket fått genomgå en digital utbildning om människohandel och människoexploatering.

Inom en del myndigheter, såsom Arbetsmiljöverket och Skatteverket, finns en uppfattning om att deras uppdrag att bidra till arbetet är begränsat då det inte alls eller bara delvis ingår i myndigheternas verksamhetsområde. Inom andra myndigheter, såsom Polismyndigheten, finns en uppfattning om att detta arbete inte är prioriterat, varken inom myndigheten eller i samverkan. Det förefaller både inom Polismyndigheten och inom andra myndigheter finnas en upplevelse

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

av att det är svårt att ha ett fokus på den här typen av komplex brottslighet när de samtidigt upplever att måluppfyllelsen i dag i mäts utifrån kvantitet.[162] Jämställdhetsmyndigheten anser att det inte finns några myndighetsgemensamma metoder och att det har varit svårt att inkludera konkreta arbetssätt mot människohandel i det gemensamma metodstödet. Myndigheten anser dock att det finns exempel på när enskilda tjänstemän har bidragit till en ökad ansats i vissa regioner. Det har då bland annat handlat om att myndigheterna vid misstanke om denna brottslighet har haft särskilda förmöten inför en insats, vilket har varit positivt för att skapa en gemensam problembild och kunskapsbas för de inblandade.

Arbetssätten för att upptäcka, motverka och förebygga människohandel och människoexploatering förefaller kunna utvecklas i flera delar. Det handlar både om arbetet under och i samband med arbetsplatsinspektionerna, om efterarbete och uppföljning av dessa samt om det förebyggande arbetet, såsom informationsinsatser.

Såsom angetts ovan deltar regionkoordinatorerna i en del regioner i den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten, på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten. När regionkoordinatorerna deltar bidrar de med ett brottsofferperspektiv, vilket kan innebära att de identifierar potentiellt exploaterade personer och informerar dem om rättigheter och möjligheter till stöd. Den bild som delegationen har fått är att detta perspektiv sällan eller aldrig finns med vid de myndighetsgemensamma kontrollerna om inte någon regionkoordinator deltar. Detta är en betydande brist i arbetet. Detta bland annat med tanke på att regionkoordinatorerna inte alltid kan delta och heller inte har någon utpekad roll i regeringsuppdraget, men också med tanke på att brottsoffrets samarbetsvilja ofta är en förutsättning för att en förundersökning ska nå framgång.

Arbetet med de myndighetsgemensamma kontrollerna har beskrivits ovan i avsnitt 3.9. Som framgår där har delegationen fått bilden att det finns möjlighet att bättre omhänderta den information som framkommit vid själva arbetsplatsinspektionerna. Det handlar dels om att överföra informationen till de myndigheter som inte har deltagit, dels om att följa kontrollobjektet över tid och om att göra fördjupade kontroller. Detta är inte minst relevant för att motverka människohandel och människoexploatering. Detta beror bland annat på att brotten ofta har en gränsöverskridande dimension och på att

[162] En fråga som berörs närmare i avsnitt 3.7 och 3.18.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

det ofta är svårt att följa penningströmmarna, bland annat för att arbetstagare kan tvingas betala tillbaka delar av lönen i kontanter eller till anhörigas bankkonton. Som framgår av den myndighetsgemensamma lägesbilden så är utnyttjande av arbetskraft många gånger det som genererar intäkter för de som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet.[163] Inom Ekobrottsmyndigheten finns en uppfattning om att myndigheten efter en inspektion kan bidra med utredning av den ekonomiska dimensionen av brottsligheten i betydligt större utsträckning än vad som sker i dag. Detta särskilt om potentiella brottsoffer kan tas omhand på ett bra sätt vid själva inspektionen.

3.13.6 Polismyndigheten och Åklagarmyndighetens arbete mot arbetskraftsexploatering bör utvecklas

Delegationens bedömning: Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör stärka sitt arbete med ärenden som handlar om människohandel för tvångsarbete och människoexploatering. Det inkluderar att myndigheterna fördjupar sin samverkan om metoder för att förundersökningar om människohandel och människoexploatering ska bli framgångsrika.

Skälen för delegationens bedömning: I de intervjuer som delegationen har genomfört har det framkommit en samstämmig bild om att det ofta upptäcks omständigheter som tyder på människoexploatering och människohandel, samtidigt som det är mycket sällsynt att brottsoffer får gottgörelse och att förövare lagförs. När Riksrevisionen 2020 granskade statens insatser mot arbetskraftsexploatering konstaterades att risken för arbetsgivare att bli straffade för människoexploatering eller människohandel är i det närmast obefintlig.[164] Delegationen bedömer att detta även gäller i dag. Även Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, har uttryckt oro över det låga antalet åtal och att det nästan inte finns några fällande domar som gäller exploatering av arbetskraft i Sverige.[165] Att det är på det viset är inte en enskild myndighets ansvar och har många orsaker.

[163] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 20.
[164] Riksrevisionen (2020), s. 70.
[165] GRETA (2023), s. 5.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

En av dessa orsaker är att den här typen av brottslighet inte förefaller vara tillräckligt prioriterad och att Polismyndigheten i stor utsträckning har andra perspektiv i deltagandet i de myndighetsgemensamma kontrollerna.

Polismyndigheten fick 2018 utökade möjligheter att genomföra inspektioner på arbetsplatser. Syftet var att förebygga och motverka att arbetsgivare anställer personer som saknar rätt att vistas eller arbeta här, särskilt med hänsyn till den risk det innebär för dessa personer att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. En förhoppning från regeringen var även att arbetsgivare som utnyttjar personer som är utsatta för människohandel skulle upptäckas.[166] Delegationen har dock fått bilden att det inte är ovanligt att påträffade potentiella människohandelsoffer som saknar rätt tillstånd tas i förvar och tvingas lämna landet inom kort tid, ibland bara något dygn, vilket medför att en eventuell förundersökning i praktiken kan bli omöjlig att genomföra. En liknande bild framgår även av en nyligen publicerad forskningsstudie, som bygger på data från förundersökningar om arbetskraftsexploatering och intervjuer med svenska poliser och åklagare.[167] I studien dras slutsatsen att det straffrättsliga skyddet för exploaterade migrantarbetare i praktiken är lågt, sett till antal åtal och domar. I studien uppmärksammas också att en framgångsrik förundersökning kräver att målsäganden samarbetar och helst över tid. Detta framgår även i den kartläggning som Utredningen som arbetskraftsinvandring har gjort.[168]

I syfte att möjliggöra förundersökningar där det finns förutsättningar för målsäganden att samarbeta krävs att personen har möjlighet att stanna i landet och att akuta behov av skydd och vård tillgodoses, i enlighet med manualen vid misstanke om människohandel. Att detta är avgörande visar även erfarenheterna från Belgien, där man har kommit långt i detta arbete (se kapitel 6). Även om det finns exempel på när manualen följs och processen fungerar som tänkt även i Sverige så är de intervjuade samstämmiga om att detta är mer undantag än regel.

I utlänningslagen finns bestämmelser om att tidsbegränsade uppehållstillstånd kan beviljas om en person vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill sam-

[166] Prop. 2017/18:176 s. 12.
[167] Schoultz m.fl. (2023).
[168] SOU 2021:88.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

arbeta med de brottsutredande myndigheterna.[169] Det är förundersökningsledare, det vill säga antingen polis eller åklagare, eller socialnämnden som kan göra en sådan ansökan, om det finns anledning att anta att personen har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Ansökan om betänketid framhålls av Polismyndigheten som en framgångsfaktor i arbetet mot människohandel.[170]

De tre senaste åren har mellan 9 och 26 personer per år beviljats sådan betänketid på grund av att de misstänktes ha utsatts för något av dessa brott.[171] År 2022 inkom 20 ansökningar till Migrationsverket, varav 7 kom från förundersökningsledare och 13 kom från socialnämnder. Alla 20 ansökningar beviljades. Det kan konstateras att detta är ett litet antal i relation till den uppfattning om brottslighetens utbredning som finns inom de myndigheter som ingår i samverkan. Även om inte alla potentiella brottsoffer som påträffas är kvalificerade för betänketiden förefaller det finnas utrymme för förundersökningsledare att använda möjligheten att ansöka om betänketid i fler fall än vad som görs i dag. Plattformen Civila Sverige mot människohandel anger att endast 1 av 10 av de potentiella brottsoffer som de haft kontakt med, där det upprättats en polisanmälan, har erhållit en betänketid.[172]

Även GRETA har uttryckt kritik mot Sverige för att irreguljära migranter som utsatts för arbetskraftsexploatering utvisats på grund av migrationsrättsliga överträdelser, trots farhågor om att människohandel kan ha förekommit.[173] I artikel 10 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel anges att offren inte ska avvisas innan myndigheterna har avslutat identifieringsförfarandet och personen i fråga fått hjälp i enlighet med vad som föreskrivs om detta i konventionen. I Sverige finns inte en formell brottsofferstatus på det sätt som finns i exempelvis Belgien. I stället kan det sägas att det sker en form av identifiering i samband med att en förundersökning inleds eller att det lämnas in en ansökan om betänketid. I samband med Sveriges tillträde till konventionen gjorde regeringen bedömningen att Sverige uppfyller kravet, bland annat med hänvisning till bestämmelserna om att en förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats

[169] 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen.
[170] Polismyndigheten (2023), s. 22.
[171] Migrationsverket (2023), s. 122.
[172] Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022).
[173] GRETA (2023), s. 38. Se även GRETA (2014), s. 48.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

och att det i förundersökningsarbetet ingår att vidta åtgärder för att identifiera brottsoffer.[174] Delegationens bild är att detta skulle kunna göras av Polismyndigheten i större utsträckning än vad som sker i dag.

Polismyndigheten anser att det är en stor utmaning att lagföra dessa brott och att det finns behov av förbättrade metoder och förstärkta resurser. Vidare har delegationen fått bilden att det inom Polismyndigheten finns en osäkerhet i fråga om vilka bevis som behövs för att styrka rekvisiten i bestämmelserna om människohandel och människoexploatering.[175] I flera av de intervjuer som delegationen har genomfört har det framkommit önskemål om ett närmare samarbete med åklagarna, för att få vägledning.

En av styrkorna i arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien är just ett nära samarbete mellan inspektörer, brottsutredare och åklagare. Detta då brottsligheten anses vara särskilt komplex och tidskrävande. En bidragande orsak till detta är att det finns specialisering på arbetskraftsexploatering i alla led, på ett sätt som har vissa likheter med hur Ekobrottsmyndigheten i Sverige arbetar mot ekonomisk brottslighet. För svensk del finns viss specialistkompetens i gällande denna brottslighet hos Åklagarmyndighetens riksenhet mot internationell och organiserad brottslighet (RIO).

Delegationen gör bedömningen att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör utveckla sitt arbete och stärka sitt fokus på att bekämpa människohandel för tvångsarbete och människoexploatering. Det inkluderar att myndigheterna fördjupar sin samverkan om metoder för att förundersökningar om människohandel och människoexploatering ska bli framgångsrika. För Polismyndighetens del handlar det även om att utveckla och tillämpa rutiner för hur potentiella offer ska hanteras. I den mån det redan finns rutiner bör de samverkande myndigheterna gemensamt vidta åtgärder för att dessa följs. Polismyndigheten bör vidare överväga om dessa ärenden i större utsträckning ska hanteras av specialister.

[174] Prop. 2009/10:152 s. 36.
[175] Delegationen gör även bedömningen att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över, se 3.13.8.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.13.7 Fler myndigheter bör i sina instruktioner få i uppgift att bidra till arbetet mot människoexploatering och människohandel

Delegationens bedömning: Det är önskvärt att Arbetsmiljöverket och Skatteverket i större utsträckning bidrar till arbetet mot människohandel och människoexploatering.

Delegationens förslag: Det ska framgå av Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner att myndigheterna ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

Fler myndigheter har mer att bidra med i arbetet

I regeringsuppdraget om myndighetssamverkan beskrivs att arbetslivskriminalitet inkluderar avancerade brottsupplägg som används för att bedriva exploatering av arbetskraft, inklusive människohandel och människoexploatering. Det anges även att myndigheterna särskilt ska utveckla arbetssätten när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Delegationens uppfattning är att regeringens avsikt har varit att den här typen av arbetslivskriminalitet ska adresseras av myndigheternas samverkan i större utsträckning än vad som sker i dag.

I dag har endast Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Migrationsverket uttryckligen i uppdrag att på olika sätt bidra till arbetet mot människohandel i sina respektive instruktioner. Enligt delegationens mening har detta visat sig vara en brist, eftersom fler myndigheter har mer att bidra med i arbetet. Detta gäller särskilt Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Det beror på att dessa två myndigheter har utvecklade verksamheter för fältkontroller, och därigenom besöker arbetsplatser där dessa företeelser ofta upptäcks, samtidigt som det i dag finns en uppfattning inom dessa myndigheter om att de är förhindrade att agera eller att ta omhand information på det sätt som skulle vara mest effektivt och gynna samverkan på bästa sätt. Delegationens intryck är att många myndighetsföreträdare hos Skatteverket och Arbetsmiljöverket inte tycker att det

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

faktum att frågan omnämns i regeringsuppdraget är tillräckligt tydligt för att respektive myndighet ska kunna agera på detta område. Tvärtom upplever många att de inte har mandat att arbeta med denna fråga, eftersom den inte på något sätt kommer till uttryck som ett uppdrag för myndigheten i respektive myndighets instruktion.

Avgörande att perspektivet finns med från början

Det finns en samstämmig bild inom myndigheterna om att det ofta upptäcks omständigheter som tyder på människohandel och människoexploatering vid myndigheternas kontroller, samtidigt som det är en brottslighet som av olika skäl inte utreds och beivras i så hög grad som borde vara möjligt. När det handlar om exploatering av arbetskraft är det väldigt sällan som offren själva vänder sig till någon myndighet för att be om hjälp. Offren befinner sig ofta i en beroendesituation och kan också vara rädda för att förlora tillstånd att arbeta och vistas i Sverige. Myndigheternas kontrollverksamhet är därför viktig för att upptäcka brottsligheten. En förutsättning för att kunna identifiera brottsoffer och för att kunna samla in vittnesmål och säkra bevisning inför en brottsutredning är att ett brottsofferperspektiv finns med redan från början vid arbetsplatsinspektioner. Det handlar dels om möjligheten att skapa förtroende hos brottsoffer, dels om att det annars kan vara för sent att agera eftersom både förövare och målsägande kan ha lämnat platsen efter att ha upptäckts vid en oanmäld arbetsplatsinspektion.

Lärdomar från Belgien och Finland

En av styrkorna i arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien är att alla myndigheter som gör arbetsplatsinspektioner har till uppgift att upptäcka offer för arbetskraftsexploatering. De har också en skyldighet att informera potentiella offer om deras rättigheter och om den hjälp som finns tillgänglig. Förmodade offer som påträffas ska dessutom sättas i kontakt med ett av de specialiserade mottagningscentren. Detta beskrivs närmare i kapitel 6. Det kan i sammanhanget nämnas att det i Finland finns arbetarskyddsinspektörer specialiserade på utländsk arbetskraft och utarbetade riktlinjer om hur dessa inspektörer bör agera vid kontakt med misstänkta fall av män-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

niskohandel. Arbetarskyddsinspektörerna är skyldiga att rapportera fall till Polismyndigheten om misstänkt brott mot bland annat bestämmelsen om människohandel.[176] I båda länderna finns informationsmaterial till utsatta arbetstagare, både digitalt och i form av broschyrer på flera språk. Som har beskrivits i avsnitt 3.12 finns stora brister på detta område i Sverige.

I dag har tre myndigheter i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel

I dag har tre myndigheter inskrivet i sina instruktioner att, på olika sätt, delta i arbetet mot människohandel. Av dessa tre myndigheter är det endast Polismyndigheten som aktivt deltar på plats vid myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner. Till Polismyndighetens huvuduppgifter hör, enligt myndighetens instruktion, att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal, vilket inkluderar människohandel och människoexploatering. Utöver detta uttrycks att myndigheten årligen ska redovisa uppgifter om omfattningen av människohandel och lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.[177] Jämställdhetsmyndigheten är enligt sin instruktion nationell samordnare för människohandel men har inga egna operativa resurser.[178] Migrationsverket ska enligt sin instruktion bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.[179] Det arbete som görs inom myndigheten handlar till stor del om att nå ut med information om risken att bli utsatt och om att identifiera misstänkta fall i samband med ansökningar om exempelvis arbetstillstånd.[180] De flesta anmälningarna om människohandel under 2021 gjordes av Migrationsverket och av Polismyndigheten.[181]

[176] SOU 2023:8, s. 261 f.
[177] 14 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.
[178] 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.
[179] 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
[180] Under 2022 identifierade Migrationsverket 515 ärenden om misstänkt människohandel eller människoexploatering, Migrationsverket (2023), s. 122. Delegationen har även fått bilden att Migrationsverket i viss mån har påbörjat ett arbete med efterkontroller av beviljade arbetstillstånd i syfte att upptäcka ytterligare offer.
[181] Polismyndigheten (2022), s. 24.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Arbetsmiljöverket och Skatteverket bör ges möjlighet att bidra mer i arbetet mot arbetskraftsexploatering

Utöver Polismyndigheten är det Arbetsmiljöverket och Skatteverket som, bland de samverkande myndigheterna, har en utvecklad verksamhet för fältkontroller att utgå från. Det är också dessa myndigheter som i huvudsak deltar vid fysiska arbetsplatsinspektioner, även om fler myndigheter har börjat delta.[182] Skatteverket och Arbetsmiljöverket har möjlighet att genomföra fysiska arbetsplatskontroller utan misstanke om brott. För Skatteverket handlar det om att kontrollera att kravet på att använda kassaregister inom kontanthandeln och att skyldigheter avseende personalliggare i vissa branscher fullgörs. För Arbetsmiljöverket handlar det om att kontrollera om arbetsgivare lever upp till kraven i arbetsmiljölagen och arbetstidslagen samt om utstationeringar har anmälts korrekt. När myndigheterna besöker arbetsplatser i de angivna syftena händer det att myndighetsföreträdarna påträffar förhållanden som tyder på att det förekommer människohandel eller människoexploatering. Det kan handla både om sådant som ryms inom ramen för myndigheternas egna kontroller och om sådant som är utanför eller i gränslandet för dessa. Exempelvis kan det handla om att det finns tecken på att det finns personer på ett arbetsställe som arbetar under oacceptabla säkerhetsrisker, arbetar orimligt långa arbetsdagar, visar rädsla eller oro om de blir kontaktade, har skador som verkar vara ett resultat av våld eller någon form av kontroll, befinner sig i en beroendesituation, får låg eller ingen betalning för sitt arbete, sover i bristfälliga boenden, eller tycks ha vilseletts om vad de ska ägna sig åt.

Arbetsmiljöverket har framfört dels att flera av dessa aspekter inte fångas upp vid kontrollerna, eftersom det inte hör till myndighetens uppgifter, dels att det är oklart vilken myndighet som ansvarar för att agera vid misstanke om att någon är utsatt. Det förekommer att det upprättas polisanmälningar när myndighetens företrädare gör iakttagelser om den här typen av omständigheter. Delegationens bild är dock att detta skulle kunna göras mer systematiskt och att anmälningarna skulle kunna innehålla mer information än vad som tycks vara fallet i dagsläget. Även om en anmälan görs så är nämligen risken stor att förundersökningar inte inleds eller läggs ned om det finns för lite information att använda sig av för förundersökningsledaren.

[182] Arbetet med myndighetsgemensamma kontroller beskrivs närmare i avsnitt 3.9.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Inom Arbetsmiljöverket görs vidare bedömningen att myndighetens företrädare är förhindrade att dela ut informationsmaterial om myndighetsföreträdarna ser eller uppfattar att det finns utsatta människor på en arbetsplats, vilket även gäller den informationsbroschyr som Jämställdhetsmyndigheten har tagit fram riktad till offer för människohandel. Detta eftersom den typen av arbete i dag inte anses ingå i myndighetens uppdrag.

För Skatteverkets del har det framkommit att myndighetens företrädare upplever sig förhindrade att göra en polisanmälan när det uppstår misstanke om människohandel eller människoexploatering vid ett kontrollbesök. Detta eftersom myndigheten gör bedömningen att den har begränsade möjligheter att dokumentera och att lämna ut uppgifter som uppmärksammas av handläggare vid en kontroll om dessa företeelser ligger utanför myndighetens verksamhetsområde.[183] Delegationens bild är att det är relativt vanligt att Skatteverkets representanter upptäcker indikationer om den typen av brottslighet. Det kan handla om tecken på extremt låga löner eller att det står sängar bland kemikalierna på en biltvätt. Det bör i sammanhanget noteras att sekretessregleringen inte hindrar att myndigheterna, under vissa förutsättningar, lämnar uppgifter som angår misstankar om allvarliga brott till polis eller åklagare eller till någon annan myndighet som är ålagd att ingripa mot brottet.[184] Det bör även noteras att det för närvarande utreds om ändringar bör göras i regelverket för personalliggare för att effektivisera myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, bland annat med anledning av att det i samband med kontrollerna kan upptäckas omständigheter som tyder på arbetslivskriminalitet.[185] Det ska också nämnas att betänkandet *Informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel* (SOU 2023:69) överlämnades i oktober år 2023. I betänkandet föreslås bland annat att ett antal statliga myndigheter, däribland Arbetsmiljöverket och Skatteverket, ska bli skyldiga att både på eget initiativ och på begäran lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ är avsedd att få till stånd ett ökat informationsflöde av uppgifter som myndigheterna uppmärksammar i sitt ordinarie arbete om till exempel begångna brott, brottsplaner eller nya brottsupplägg.

[183] Skatteverket (2022), s. 3.
[184] 10 kap. 24 § OSL.
[185] Dir. 2022:68, s. 12 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Delegationen bedömer att det skulle ha stor betydelse i arbetet mot människohandel och människoexploatering om även Arbetsmiljöverket och Skatteverket, som regelmässigt gör arbetsplatsinspektioner, får i uttryckligt uppdrag att bidra i detta arbete. Det kan exempelvis handla om ett utvecklat arbete med förebyggande åtgärder och utbildningsinsatser, att myndigheterna har rutiner för att dokumentera indikatorer på människohandel och anmäla detta till Polismyndigheten, att potentiella brottsoffer får information om rättigheter och stödmöjligheter och att samrådet med arbetsmarknadens parter fördjupas kring ansvarsfördelning, informationsutbyte och kunskap om dessa frågor. För Arbetsmiljöverkets del skulle det också kunna handla om specialisering hos vissa inspektörer, något som har varit framgångsrikt i både Belgien och Finland.

När Riksrevisionen 2020 granskade statens insatser mot arbetskraftsexploatering konstaterades att Arbetsmiljöverket och Skatteverket inte har tydliga uppdrag på området, trots vissa försök från regeringen att tydliggöra ansvaret, samt att myndigheterna borde få tydligare uppdrag i detta avseende.[186]

Mot denna bakgrund föreslår delegationen att Arbetsmiljöverket och Skatteverket i sina instruktioner bör få i uppgift att bidra till arbetet mot människoexploatering och människohandel för tvångsarbete.

Den nya bestämmelsens lydelse

Den bestämmelse som delegationen föreslår i Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner bör motsvara den som i dag finns i 5 § 4 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. Där framgår att Migrationsverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Att människoexploatering är ett liknande brott framstår enligt delegationens mening som uppenbart.

[186] Riksrevisionen (2020), s. 7 och 42.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.13.8 Det finns behov av ytterligare insatser mot arbetskraftsexploatering

Delegationens bedömning: Ytterligare insatser bör vidtas i arbetet mot arbetskraftsexploatering. Bland dessa kan nämnas att se över det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering och att se över stödstrukturen för att ta hand om utsatta arbetstagare, inklusive möjligheten till kompensation och incitamentet för att medverka i en brottsutredning.

Skälen för delegationens bedömning

Behov av ett flertal ytterligare åtgärder

Det är delegationens bedömning att det finns behov av ett flertal ytterligare åtgärder för att stärka skyddet mot arbetskraftsexploatering i Sverige. I vissa fall finns underlag från tidigare utredningar, som till exempel vissa förändringar av det straffrättsliga skyddet. I andra fall, till exempel avseende stödstrukturer och incitament för brottsoffer, finns det behov av ytterligare underlag.

Det straffrättsliga skyddet bör stärkas

Delegationens bild är att det inom flera myndigheter och även hos arbetsmarknadens parter finns en uppfattning om att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering behöver ses över. Det handlar både om att det är svårt att ställa någon till ansvar för människoexploatering eller människohandel för tvångsarbete med nuvarande straffbestämmelser och om att det förekommer sätt att utnyttja arbetstagare som inte är kriminaliserade i Sverige men som borde vara det.

Inom Åklagarmyndigheten finns en bild av att bevissvårigheterna avseende människohandel särskilt gäller avsiktsuppsåtet i förhållande till exploateringssyftet.[187] Avsiktsuppsåt kan förenklat sägas innebära att gärningspersonen utför en medveten, kontrollerad gär-

[187] Vid tidigare reformer rörande människohandel har det från åklagarhåll riktats kritik mot kravet på avsiktuppsåt, se vidare prop. 2017/18:123 s. 28.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ning för att en viss följd ska inträffa.[188] Vilken form av uppsåt som ska behöva bevisas när det gäller människohandel är en fråga som har diskuterats i flera lagstiftningssammanhang. Bevissvårigheterna i fråga om avsiktsuppsåt synes särskilt påtagliga i fall där handlingar har företagits långt innan ett eventuellt utnyttjande ägt rum och i andra länder.[189] 2014 års människohandelsutredning föreslog att det skulle vara tillräckligt att gärningsmannen handlat med insiktsuppsåt eller likgiltighetsuppsåt.[190] Regeringen gjorde dock en annan bedömning, med motiveringen att en sådan ändring skulle innebära ett alltför vidsträckt gärningsmannaansvar.[191]

År 2018 infördes brottet människoexploatering för att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete. Syftet var bland annat att straffbestämmelsen skulle omfatta fall där förutsättningarna för människohandel inte är uppfyllda. Det har dock visat sig vara svårt att ställa arbetsgivare till svars även för detta brott.

I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) föreslås en ny straffrättslig bestämmelse, med den innebörden att den som exploaterar en utlänning i arbetet under uppenbart orimliga villkor ska kunna dömas för exploatering av utländsk arbetskraft. Till skillnad från bestämmelserna om människohandel och människoexploatering förutsätter straffbarhet enligt förslaget inte att den som begår brottet ska ha använt några särskilda otillbörliga medel, såsom att till exempel tvinga eller vilseleda arbetstagaren. Detta är intressant eftersom många anser att det är just dessa så kallade otillbörliga medel som är allra svårast att bevisa.[192] Det är också på det sättet den belgiska bestämmelsen om människohandel är utformad, vilket har visat sig vara framgångsrikt och som beskrivs närmare kapitel 6. I Belgien utgör användandet av sådana otillbörliga medel, såsom tvång, i stället försvårande omständigheter.[193] I ett yttrande över förslagen i SOU 2021:88 ser delegationen positivt på att utredaren har lämnat förslag som kan innebära att fler aktörer som exploaterar arbetstagare lagförs. Samtidigt lämnas ett antal med-

[188] I SOU 2016:42, s. 203 f., redogörs för de olika skuldformerna i gällande rätt.
[189] SOU 2016:70, s. 174 f.
[190] I utredningen ges ett exempel på ett fall som, om alla rekvisit är uppfyllda, skulle kunna komma att utgöra människohandel om uppsåtskravet ändras på det sättet: Ett fall där en person transporterar en annan person i syfte att tjäna pengar på transporten trots att det för transportören framstår som sannolikt att personen kan komma att exploateras och personen (transportören) är likgiltig till förverkligandet.
[191] Prop. 2017/18:123 s. 29.
[192] SOU 2021:88, s. 253.
[193] GRETA (2022).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

skick att beakta i den fortsatta beredningen av förslaget. Om en sådan bestämmelse införs vill delegationen understryka vikten av att det nya brottet ska vara subsidiärt i förhållande till människohandel och människoexploatering. Åtal och lagföring för människohandel och människoexploatering bör alltjämt ske om förutsättningar för detta är uppfyllda. Delegationen framhåller vidare i remissvaret att brottsofferperspektivet och Sveriges internationella åtaganden på människohandelsområdet bör beaktas särskilt i den fortsatta beredningen av förslaget, liksom frågan om bestämmelsen bör placeras i utlänningslagen eller brottsbalken.

I de intervjuer som delegationen har genomfört har det vidare framkommit att det inom flera svenska myndigheter, däribland Åklagarmyndigheten, uppfattas som en utmaning att avgöra i vilken mån ett potentiellt offer för människohandel eller människoexploatering också ska hållas ansvarig för eventuella brott som personen har begått.[194] Inom Polismyndigheten finns vidare en osäkerhet i fråga om hur man ska agera när ett potentiellt brottsoffer samtidigt uppehåller sig i landet utan föreskrivet tillstånd. Detta eftersom det uppstår en situation där samma person först ska förhöras såsom brottsmisstänkt, för att sedan förhöras såsom brottsoffer, vilket gör det svårt att bygga upp ett förtroende, särskilt när personen befinner sig i en mycket utsatt situation och ofta i en beroendeställning. I Belgien finns en bestämmelse där det framgår uttryckligen att ett offer för människohandel som begått brott som en direkt följd av exploateringen inte ska ådra sig något straffrättsligt ansvar för dessa brott. Detta framhålls som en styrka, eftersom det tydliggör att det ur detta perspektiv ska vara riskfritt för brottsoffer att dela med sig av information till myndigheterna. Det är också tydligt för myndigheterna att det inte ska ske någon utvisning av personer som inte har rätt att vara i landet, om det finns tecken som tyder på exploatering. En sådan bestämmelse om straffrihet ska finnas enligt artikel 26 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. I den senaste utvärderingen av hur väl Sverige lever upp till åtagandena konstaterade GRETA att Sverige bör förbättra regleringen på området.[195] Delegationen delar den uppfattningen.

[194] Det framhålls bland annat från Åklagarmyndigheten att det är en utmaning att den exploaterade personen både kan vara ett brottsoffer och samtidigt göra sig skyldig till ett brott genom att vistas och arbeta i Sverige.
[195] GRETA (2023), s. 28.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Utöver att det är svårt att ställa någon till ansvar för befintliga brott, så förekommer det sätt att utnyttja arbetstagare som inte är kriminaliserade i Sverige men som borde vara det. Ett exempel på detta är handel med arbetstillstånd, som medför att arbetstagare skuldsätter sig redan i hemlandet. I den kartläggning som genomförts av Utredningen om arbetskraftsinvandring har det kommit fram att ett vanligt förfarande är att arbetskraftsinvandrare på olika sätt får betala för att få ett arbetserbjudande eller arbetstillstånd. Det är enligt utredningen inte kriminaliserat att i vinstsyfte kräva ersättning för ett erbjudande om arbete för att någon ska kunna få arbetstillstånd. Utredningen uppger att den som ägnar sig åt sådan verksamhet ostraffat kan fortsätta med detta även när det kommer till myndigheternas kännedom.[196] Utredningen föreslog därför att den som erbjuder arbete till en utlänning, anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär, avtalar om eller tar emot en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen, döms till fängelse.[197]

Delegationen har i ett tidigare delbetänkande berört frågan om att det också saknas en straffrättslig bestämmelse som uttryckligen gör det kriminellt för en arbetsgivare att undanhålla eller att återkräva lön, oavsett om arbetstagaren exempelvis befinner sig i en utsatt situation eller inte.[198] Det anges i den myndighetsgemensamma lägesbilden att problematiken med att arbetstagare tvingas betala tillbaka en del av sin lön är något som ökar. Där uttrycks att arbetsgivare genom detta tillvägagångssätt kan upprätthålla en korrekt fasad gentemot myndigheterna samtidigt som de bryter ingångna avtal och sänker sina lönekostnader.[199] I Norge har det införts en straffbestämmelse som gör det kriminellt att undanhålla eller att återkräva lön, något som delegationen tidigare har redogjort för.[200] Problematiken uppmärksammas även i betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) och av Riksrevisionen.[201]

Sammantaget gör delegationen bedömningen att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör stärkas.

---

[196] SOU 2021:88, s. 257 f.
[197] SOU 2021:88, s. 20.
[198] SOU 2023:8, s. 291 f.
[199] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 24.
[200] SOU 2023:8, s. 294.
[201] Riksrevisionen (2020), s. 33.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Stöd- och skyddsprocessen för utsatta arbetstagare bör utvecklas

En förutsättning för att myndigheterna ska kunna göra bra utredningar, som leder till åtal, är att det finns praktiska möjligheter att inhämta bra och tidiga vittnesmål från brottsoffren. Erfarenheten från andra länder är att detta kräver att offren inte bara upptäcks utan också tas omhand och ges incitament att samarbeta med myndigheterna. Det följer av artikel 12 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel att brottsoffer har rätt till olika former av stöd som kan behövas för att hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning. Hjälpen ska bland annat innefatta trygg bostad, tillgång till akutsjukvård och rådgivning i fråga om deras lagliga rättigheter.

Delegationens bild är att det finns betydande brister på flera av dessa områden i Sverige och att detta försvårar myndigheternas arbete. Detta har även noterats av den nationella rapportören i frågor om människohandel, som understryker att det är angeläget att möjligheterna till ett mer heltäckande brottsofferstöd utreds, även i fall där en förundersökning inte har inletts, för att på så sätt ytterligare stärka möjligheterna för de rättsvårdande myndigheterna att förebygga och bekämpa människohandel.[202]

Socialtjänsten i varje kommun har en skyldighet att ge stöd till brottsoffer.[203] Delegationen har fått bilden att förutsättningarna för detta, såsom ett tryggt boende, skiljer sig mycket över landet och beror på vilken kommun som offret påträffats i. Tillgången till stöd från det offentliga skiljer sig också beroende på migrationsrättslig status.[204] Ofta har ett sådant stöd i hög grad kommit utsatta till del tack vare insatser från civilsamhället.[205] Samtidigt finns en etablerad uppfattning inom både civilsamhällesorganisationer och myndigheter att det statliga stödet till civilsamhällesorganisationerna är alltför lågt i relation till behovet, vilket har beskrivits ovan i avsnitt 3.13.3 och i delegationens tidigare delbetänkande.[206] Det enda stöd som finns finansierar skyddade boenden genom det Nationella Stödprogrammet för offer för människohandel, NSP. Programmet fick totalt

[202] Polismyndigheten (2022), s. 86.
[203] 5 kap. 11 § socialtjänstlagen. Offer för människohandel kan till exempel erbjudas stöd från regionkoordinatorerna mot människohandel som är verksamma inom socialtjänsten.
[204] För en studie av detta, se Schoultz m.fl. (2024).
[205] Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022).
[206] SOU 2023:8, s. 94 f. och 295 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

2,5 miljoner kronor i statligt stöd för sin verksamhet 2022.[207] De flesta organisationer som får stödet riktar sig till personer som utsatts i sexuell exploatering. Att skydds- och stödprocessen för identifierade offer för människohandel är inriktad på sexuell exploatering konstateras även av Riksrevisionen, som rekommenderar regeringen att säkerställa att det finns en process för skydd och stöd som är anpassad till offer för arbetskraftsexploatering.[208]

Förutom det stöd som lämnas till NSP finns vissa statsbidrag som civilsamhällesorganisationer kan ansöka om från Jämställdhetsmyndigheten.[209] Det är dock endast möjligt för organisationer som arbetar mot människohandel för sexuella ändamål att ansöka om dessa, då inget av statsbidragen är riktat till arbete mot arbetskraftsexploatering. Det uppfattas inom Jämställdhetsmyndigheten som en utmaning, då det finns organisationer som erbjuder bland annat juridiskt stöd till personer utsatta för arbetskraftsexploatering som skulle vilja ansöka om den typen av stöd.

Delegationens bedömning är att det finns lärdomar att dra från Belgiens arbete på området. I Belgien finns tre specialiserade mottagningscenter, med totalt omkring 60 anställda, som tillhandahåller det stöd och den trygghet som brottsoffren har rätt till och som skapar förutsättningar för integration och samarbete med myndigheter. Dessa erbjuder även viss juridisk rådgivning. Det finns även en möjlighet för offren, som oftast är från tredjeland, att få permanenta uppehållstillstånd om det väcks åtal för människohandel, vilket ger skäl för brottsoffret att stanna i Belgien och samarbeta med myndigheterna. Stödstrukturen och incitamenten förefaller vara bidragande orsaker till att Belgien i större utsträckning lyckas lagföra den brottslighet som begås.

Även i Finland har det under en längre tid bedrivits ett aktivt arbete mot arbetskraftsexploatering.[210] Några av styrkorna i arbetet i Finland är att det finns en myndighet som har till uppgift att hjälpa personer som kan antas ha blivit offer för människohandel, att det finns information i olika kanaler och på olika språk till arbetstagare

[207] Jämställdhetsmyndigheten (2023a), s. 34.
[208] Riksrevisionen (2020), s. 71.
[209] Förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt, förordningen (2023:168) om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering och förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete.
[210] SOU 2023:8.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

i riskgrupp och att det finns en nationell stödtelefon specialiserad på människohandel, vilket saknas i Sverige.

Möjligheten att utkräva lön är en särskild utmaning

Utöver utmaningarna i fråga om det initiala och sociala stödet till brottsoffer är det inte ovanligt att utnyttjade personer inte vill medverka i en brottsutredning mot bakgrund av att det saknas skäl eller incitament för detta. Det kan handla om att de kan tvingas lämna Sverige om de berättar om sina arbetsförhållanden, även efter en fällande dom, eller om att brottsoffret inte uppfattar det som möjligt att faktiskt få inarbetad lön utbetald.[211]

I detta avsnitt har i första hand de fall som omfattas av straffrätten behandlats. Det är dock tydligt att många situationer befinner sig i gränslandet mellan sådant som ska hanteras i en straffrättslig och i en civilrättslig (arbetsrättslig) ordning. Detta medför utmaningar på en mer strategisk nivå, såsom i frågor om gränsdragning när det gäller ansvarsområden mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter.[212] Det är också en utmaning i de enskilda fallen.[213] Det kan handla om situationer där arbetstagare har blivit lurade på lön, men inte bedöms vara brottsoffer, alternativt där en förundersökning läggs ned eller ett åtal inte leder till fällande dom samtidigt som lönekraven kvarstår.

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av att kollektivavtalstäckningsgraden är hög och av att både arbetsgivare och arbetstagare i hög grad är organiserade. Det står dock klart att enbart bundenhet till ett kollektivavtal inte är en garanti för att det också följs. Byggmarknadskommissionen, som initierat en undersökning på området, har konstaterat att det finns företag som tecknar kollektivavtal för att få en seriös fasad, men som sedan systematiskt bryter mot avtalet utan att det uppmärksammas av någon part.[214] Det är dessutom allt färre som är medlemmar i en arbetstagarorganisation,

[211] För en analys av arbetskraftsmigranters beroende av arbetsgivaren, se Herzfeld Olsson (2020).
[212] Detta är något som har behandlats i avsnitt 3.13.4 i fråga om arbetstid och som behandlas i fråga om samråd emellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter, se närmare i avsnitt 3.14.7.
[213] För en studie av rättsföljder vid för låga löner, se Sjödin (2020).
[214] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 73.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

särskilt bland utrikes födda.[215] Den kartläggning som Utredningen om arbetskraftsinvandring gjorde i SOU 2021:88 visar vidare att utsatta arbetstagare som har vänt sig till en arbetstagarorganisation kan ha nekats hjälp med hänvisning till den tre månaders karenstid som vissa organisationer använder sig av, samt att flera arbetstagarorganisationer upplever svårigheter med att organisera denna grupp.[216]

Den migrationsrättsliga statusen har stor betydelse för arbetstagarens beroende av arbetsgivaren. De som kommer till Sverige som irreguljära migranter eller flyktingar hör till de grupper som löper störst risk att utnyttjas.[217] Även personer som har arbetstillstånd hör till riskgruppen.[218] Anledningen till detta är bland annat att ett arbetstillstånd under de första två åren är knutet till en viss specifik arbetsgivare och att ett tillstånd ska återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, vilket de exempelvis inte om de faktiska anställningsvillkoren är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket, oavsett anledningen till att de är sämre.[219] Detta gör att en utsatt arbetskraftsinvandrare inte alltid har tillräckliga skäl för att kontakta myndigheterna eller arbetsmarknadens parter.

Det faktum att många av de som befinner sig i riskgrupperna för arbetslivskriminalitet saknar stöd av en arbetstagarorganisation gör det svårare för såväl parterna att bevaka att kollektivavtal efterlevs som för den enskilde att driva en talan mot arbetsgivaren vid en tvist. Den som inte är medlem i en arbetstagarorganisation men på egen hand vill driva en talan mot en arbetsgivare för utebliven lön tar betydande ekonomiska risker.[220] Den enskilde behöver då dels bära kostnaden för ett eventuellt ombud, dels bära risken att behöva betala motpartens rättegångskostnader.[221] Det ska i sammanhanget noteras att det kan finnas möjlighet att få vissa rättegångskostnader betalda av staten enligt rättshjälpslagen (1996:1619). I praktiken kan det dock vara svårt för den som saknar kunskap om sina rättigheter

[215] Under 2022 sjönk organisationsgraden bland utrikes födda i LO-yrken från 54 till 51 procent. Inom byggbranschen, som är en av riskbranscherna avseende arbetslivskriminalitet, har organisationsgraden sjunkit från 80 procent till drygt 60 procent på 15 år. Se vidare Kjellberg (2023a) och Kjellberg (2023b).
[216] SOU 2021:88, s. 172. En liknande iakttagelse görs även av Riksrevisionen (2020), s. 50.
[217] Se exempelvis delegationens tidigare betänkanden SOU 2022:36 och 2023:8 samt Riksrevisionen (2020), SOU 2021:88 och LO (2022).
[218] SOU 2023:8, s. 124.
[219] 6 kap. 2 och 2 a §§ och 7 kap. 7 e § utlänningslagen, samt prop. 2013/14:227 s. 38.
[220] Sjödin (2020), s. 695 f.
[221] 5 kap. 2 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

eller hur det svenska systemet fungerar att orientera sig i hur man går till väga för att få hjälp, vilket även Riksrevisionen uppmärksammar.[222] Den som inte är svensk medborgare och som varken är eller tidigare har varit bosatt i Sverige får beviljas rättshjälp endast om det finns särskilda skäl.[223]

När Riksrevisionen granskade statens insatser mot exploatering av arbetskraft konstaterades att det största hindret för att arbetsmarknadens parter ska kunna bevaka arbetsvillkoren för riskgruppen tycks vara att få utländska arbetstagare att gå med i en arbetstagarorganisation.[224]

Det kan konstateras att det finns vissa arbetstagarorganisationer som bedriver ett aktivt arbete med att nå arbetstagare i riskgrupperna för arbetslivskriminalitet. Den organisation som kanske kommit längst i detta är Solidariska Byggare som är en del av SAC, Sveriges arbetares centralorganisation. Det typiska ärendet som organisationen hanterar är att en utländsk arbetstagare vänder sig till organisationen när arbetsgivaren har brustit i sin skyldighet att betala ut lön. Organisationens företrädare använder sig också i stor utsträckning av lag (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar, något som uppmärksammas av Utredningen om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret.[225] Det kan även nämnas att Fackligt Center för Papperslösa (som drivs av bland andra LO och TCO) hjälper utsatta arbetstagare oavsett om de är medlemmar i någon arbetstagarorganisation eller inte. Fackligt Center för Papperslösa hanterar enligt egen uppgift omkring 50–100 ärenden per år.[226] Delegationens bild är att behovet är betydligt större.[227]

I flera andra länder finns olika former av offentlig finansiering av organisationer, med eller utan koppling till arbetstagarorganisationer, som är särskilt inriktade på bland annat juridiskt stöd till de som utnyttjas i arbetskraftsexploatering eller riskerar att göra det.[228] I Sverige är den typen av offentlig finansiering betydligt mer begränsad. Det

[222] Riksrevisionen (2020), s. 50.
[223] 12 § rättshjälpslagen.
[224] Riksrevisionen (2020), s. 50.
[225] SOU 2023:26, s. 79.
[226] SOU 2023:8, s. 96.
[227] För en analys av omfattningen av arbetslivskriminalitet och personer i riskgrupp, se delegationens tidigare betänkande, SOU 2023:8.
[228] Detta beskrivs närmare i kapitel 6 och i delegationens tidigare betänkande SOU 2023:8, s. 274 och 289 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

statsstöd som finns till arbetsmarknadens parter för arbetet mot arbetslivskriminalitet behandlas närmare i avsnitt 3.14.9.

Det finns en särskild lagstadgad rätt för utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige att erhålla lön och annan ersättning för utfört arbete. Detta framgår av lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, som tillkom vid genomförandet av EU:s så kallade sanktionsdirektiv.[229] Vid tvist mellan en utlänning och en arbetsgivare om innestående ersättning finns en presumtion om att lönen anses motsvara den minimilön som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och om att tre månaders heltidsarbete har utförts.[230] Delegationens bild är dock att lagen tillämpas betydligt mer sällan än vad som skulle vara möjligt och att den i praktiken inte ger något väsentligt löneskydd för arbetstagare som arbetat utan tillstånd.[231]

I samband med att Belgien genomförde direktivet gavs en offentlig aktör i uppgift att representera dessa tredjelandsmedborgare som civilrättsligt ombud, för att exempelvis utkräva utebliven lön. Ett motsvarande uppdrag har inte lämnats till någon aktör i Sverige. Det skulle kunna övervägas att utreda om någon organisation eller myndighet borde få i uppdrag att biträda utsatta arbetstagare i förhållande till lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

Delegationen bedömer sammantaget att avsaknaden av en välfungerande stöd- och skyddsprocess och otillräckliga möjligheter till kompensation för offer för arbetskraftsexploatering är en brist i Sverige. Här finns det anledning till ytterligare åtgärder.

[229] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.
[230] 5 § lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.
[231] Riksrevisionen gjorde en liknande iakttagelse 2020 och bedömde då att lagen i praktiken inte gav något skydd för den som arbetat i Sverige utan arbetstillstånd, Riksrevisionen (2020), s. 29.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.14 Samråd med arbetsmarknadens parter

3.14.1 Delegationens uppdrag i denna del

En del i uppdraget till de samverkande myndigheterna är att vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter. I delegationens uppdrag att följa upp och analysera myndigheternas samverkan ingår därför även myndigheternas samråd med arbetsmarknadens parter. Genom tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 30 juni 2022 fick delegationen i uppdrag att även utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet. Detta uppdrag redovisas i kapitel 4. En särskild punkt i tilläggsdirektiven är att delegationen ska undersöka om det är möjligt och lämpligt att, som ett led i utvecklad samverkan mellan myndigheterna å ena sidan och arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer å andra sidan, skapa en prioriterad ingång till myndighetssamverkan för deras informationslämnande. Eftersom det i uppdraget anges att detta ska ske som ett led i en utvecklad samverkan uppfattar delegationen tilläggsuppdraget i denna del så att det främst handlar om hur man kan skapa bättre förutsättningar för ett nära samarbete mellan de samverkande myndigheterna och vissa andra nyckelaktörer inom ramen för just samverkan. Inom ramen för ett sådant nära samarbete kan också viktig information som dessa aktörer har komma de samverkande myndigheterna till del. Överväganden om hur samrådet kan utvecklas i förhållande till arbetsmarknadens parter redovisas i detta avsnitt. Delegationen uppfattar dock att uppdraget i denna del också har viss koppling till överväganden kring en myndighetsgemensam tipsfunktion och hur en sådan bör utformas. Dessa delar behandlas i kapitel 4.

3.14.2 Regeringsuppdraget till myndigheterna och arbetsmarknadens parters roll

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll i att motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. I regeringsuppdraget om myndighetssamverkan lyfts bland annat fram att parterna genom sin branschkunskap har en särskild förståelse för utvecklingen och omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Vidare framhålls att arbetsmarknadens parter har en viktig roll avseende information till arbetstagare i risk-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

grupp. Av den anledningen ska myndigheterna, enligt regeringsuppdraget, vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt. Vid sidan av detta ska Arbetsmiljöverket, enligt uppdraget, verka för ett ökat nyttjande av de medel som avsatts för statsbidrag i enlighet med förordningen om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.

3.14.3 Den svenska arbetsmarknadsmodellen

Ett kännetecknande drag för den svenska arbetsmarknadsmodellen är att den statliga inblandningen i frågor som rör villkoren på arbetsmarknaden är begränsad och att arbetsmarknadens parter ska ges förutsättningar att själva ansvara för löne- och andra anställningsvillkor. Det har kommit att innebära att myndigheternas tillsyn av villkoren är relativt begränsad jämfört med i andra länder.

Arbetsmarknadens parter har i stor utsträckning möjlighet att genom kollektivavtal göra avsteg från flera av de grundläggande lagbestämmelser som finns på arbetsrättens område, till exempel lagen (1982:80) om anställningsskydd, semesterlagen (1977:480) och arbetstidslagen. Någon lag om minimilön finns inte utan lönebildningen är en fråga som arbetsmarknadens parter ansvarar för genom reglering i kollektivavtal. Något system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal finns inte i Sverige, till skillnad från i till exempel Norge. Kollektivavtalen är i praktiken det dominerande instrumentet i Sverige för att tillförsäkra enskilda arbetstagare det skydd som de i många andra länder får genom lagstiftning. Tvister om tillämpningen av kollektivavtalen löses i första hand genom förhandling mellan arbetsmarknadens parter.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.14.4 Myndigheternas samråd med arbetsmarknadens parter i fråga om arbetslivskriminalitet

Samverkan med LO och Svenskt Näringsliv

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet träffade under hösten 2021 en överenskommelse om samverkan med Svenskt Näringsliv och LO. Centralt beslutades att inrätta en nationell strategisk grupp bestående av representanter från båda organisationerna och deltagande myndigheter. Det finns därför anledning att kort beskriva hur dessa organisationer är uppbyggda.

LO samlar 14 svenska arbetstagarorganisationer, däribland Byggnadsarbetareförbundet, Hotell- och restaurangfacket och Transportarbetareförbundet. LO är organiserat i tio regionala distrikt och ett antal lokala LO-fack i kommunerna. De olika medlemsorganisationerna är organiserade på olika sätt. Byggnadsarbetareförbundet är indelat i 11 regioner där högsta beslutande organ är regionfullmäktige. Inom Transportarbetareförbundet finns 25 lokalavdelningar runt om i landet. Hotell- och restaurangfacket är indelat i åtta lokala avdelningar som alla har en egen styrelse.

Svenskt Näringsliv samlar 60 000 företag och 48 bransch- och arbetsgivarorganisationer. Svenskt Näringslivs medlemmar är arbetsgivareförbunden och branschföreningarna (några medlemsorganisationer har förenat arbetsgivar- och branschrollen). De enskilda företagen är medlemmar i medlemsorganisationerna och samtidigt medlemmar i Svenskt Näringsliv. Bland medlemsorganisationerna kan nämnas Byggföretagen, Transportföretagen, Almega Tjänsteföretagen, Skogsindustrierna och Visita.

Samrådet är i dag etablerat inom bygg- och städbranschen

Myndigheterna och LO och Svenskt Näringsliv har valt ut byggbranschen som pilotbransch för samverkan på branschnivå. Det har hållits möten mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter på regional nivå inom byggbranschen. Skatteverket är sammankallande på både central och regional nivå.

Den nationella strategiska gruppen har diskuterat hur arbetet ska utvidgas till städbranschen. Detta arbete har påbörjats genom att det har inrättats ett partssamråd i vilket berörda partsorganisationer och

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

myndigheter deltar. Än så länge sker arbetet endast på central nivå. Det pågår en diskussion om hur samrådet kan etableras även på regional nivå. Skatteverket är tillsammans med Almega sammankallande på både central och regional nivå.

Delegationen har fått uppfattningen att det inom Skatteverket, som i dag sammankallar till samrådsmöten, finns en idé om att samrådet över tid bör breddas till att omfatta fler branscher än bygg och städ. Delegationens bild är att det inom partsorganisationerna och några av de samverkande myndigheterna, såsom Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen, finns en vilja att detta ska ske mer skyndsamt än vad som tycks vara planen i dag. Det har också framkommit att det i dag finns en rörelse inom flera myndigheter där kontakter utvecklas mer ostrukturerat med andra branscher i brist på en etablerad partssamverkan, vilket gör att det finns en risk att kontakterna blir alltför personberoende.

Vidare kan det konstateras att myndigheternas samråd med arbetsmarknadens parter i dag på arbetstagarsidan är begränsat till LO och förbund inom denna organisation. Delegationen har fått uppfattningen att det finns en önskan från även andra centralorganisationer, såsom TCO, att involveras i arbetet.

Partssamråd inför myndighetsgemensamma kontroller

Det finns flera exempel på när samrådet med arbetsmarknadens parter har varit framgångsrikt i förhållande till konkreta ärenden. Ett exempel är när myndigheterna i region nord hade ett nära samråd med parterna inför en större insats. Det handlade bland annat om att inhämta detaljerad information om specifika byggnader och platser och om att myndigheterna skulle kunna bilda sig en uppfattning om hur entreprenörskedjan såg ut för att både underlätta urvalet och det praktiska i samband med den faktiska kontrollen.

Utmaningar i fråga om mandat och ansvarsfördelning

Delegationen har fått bilden att det finns stora utmaningar i fråga om ansvarsfördelning när det kommer till kontroller av arbetsförhållanden. Delegationen har fått bilden att det inom flera partsorganisationer och myndigheter, däribland Svenskt Näringsliv, LO och

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Polismyndigheten, finns ett önskemål om att partssamrådet ska inkludera en dialog om myndigheternas respektive parternas ansvarsområden. Det framstår som att utmaningarna är störst när det gäller de förhållanden som är inom eller tangerar det kriminaliserade området. Detta har behandlats mer ingående i avsnitt 3.13 om myndigheternas arbete i förhållande till människohandel och människoexploatering och beskrivs närmare nedan i 3.14.7.

Behov av ett utvecklat samråd och mer informationsutbyte

Delegationen har fått bilden att det framför allt inom partsorganisationerna finns en önskan om att bidra till arbetet i större utsträckning än vad som sker i dag. Det finns inom dessa också en efterfrågan på att myndigheterna ska informera mer om hur de jobbar i det operativa arbetet. Sådan information skulle på en central nivå kunna inkludera samråd kring vilken bransch och region som står på tur att fokusera på, för att branschorganisationerna därefter ska kunna bidra till analysarbetet på bästa sätt. På regional- och branschnivå kan det handla om konkret information som potentiellt skulle kunna utgöra en del av underlaget för planering av myndighetsgemensamma kontroller.

Delegationen har vidare fått bilden att det inom flera myndigheter, däribland Skatteverket, Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten, finns en uppfattning om att myndigheternas åtgärder i allmänhet i större utsträckning skulle kunna handla om annat än inspektioner och att parterna i större utsträckning skulle kunna involveras i detta arbete. I intervjuerna har det getts exempel på att detta skulle kunna handla om identifiering av nya riskbranscher eller frågor om vilka effekter och mål som ska uppnås med olika insatser och vilka verktyg som behövs för att åstadkomma dem.

Delegationen har vidare fått bilden att arbetstagarorganisationerna efterfrågar en bättre dialog om hur parterna kan lämna information till myndigheterna på ett mer strukturerat sätt. Detta inkluderar att få återkoppling från myndigheterna i fråga om hur informationen har omhändertagits. Det skulle exempelvis kunna handla om att det tas fram en gemensam mall för hur informationslämnandet ska vara utformat. Detta för att myndigheterna på ett bättre sätt ska kunna dra nytta av erfarenheter, kunskap och den särställning som arbetsmark-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

nadens parter innehar. Delegationen har fått uppfattningen att mer fyllig återkoppling skulle vara ett viktigt incitament, eftersom det är mycket tidskrävande att samla in och lämna bra information.[232]

I likhet med vad som nämnts ovan har delegationen fått uppfattningen att det finns positiva exempel på framgångsrika myndighetsinsatser som planerats efter samråd med arbetsmarknadens parter. Samtidigt förefaller det inom myndigheterna finnas en bild av att parterna i vissa fall har för höga förväntningar på hur detaljerat samrådet ska vara och vilka möjligheter som finns för myndigheterna att lämna återkoppling från insatser eller på inlämnade tips.

Önskemålen om ett fördjupat samråd har funnits under lång tid

Delegationens bild är att det under en längre tid har funnits ett önskemål från arbetsmarknadens parter om att deras kompetens och erfarenheter ska tillvaratas av de samverkande myndigheterna på ett bättre sätt. Detta har även bland annat kommit till uttryck i Statskontorets utvärdering av arbetsmiljöstrategin och i den följeforskning som analyserat samverkan.[233] En liknande bild tecknades även i den promemoria som år 2021 utarbetades inom Regeringskansliet i syfte att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet.[234] I promemorian konstaterades att en utveckling av myndighetssamverkan som blir varaktig kan bidra till att underlätta framväxten av samarbetsformer som gör att den kunskap som arbetsmarknadens parter besitter kan tas tillvara bättre samtidigt som uppgiften blir hanterlig för myndigheterna. Det kan konstateras att regeringen sedan dess har beslutat om just en varaktig myndighetssamverkan, men också att parternas önskemål om ett mer välfungerande samråd kvarstår.

[232] Se vidare avsnitt 4.11.
[233] Statskontoret (2020), s. 46 och Vänje och Ottosson (2020), s. 47.
[234] Ds 2021:1, s. 61.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.14.5 Samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter bör utvidgas till fler branscher

Delegationens bedömning: Samrådet är viktigt för informationsutbytet mellan arbetsmarknadens parter och myndigheterna. Den typen av samråd som i dag sker inom byggbranschen och till viss del i städbranschen bör utvidgas till fler branscher. Detta kan, beroende på förutsättningarna i branschen, ske på central eller regional nivå.

Skälen för delegationens bedömning: Regeringsuppdraget tycks ha bidragit till att det skapats förutsättningar för bättre kontaktytor mellan myndigheterna och parterna. Pilotprojektet inom byggbranschen förefaller i viktiga delar ha varit uppskattat av såväl myndigheter som partsorganisationer. Detta gäller inte minst möjligheten för partsorganisationerna inom byggbranschen att lämna tips till de samverkande myndigheterna. Den typen av samråd som i dag sker inom byggbranschen, och till viss del i städbranschen, bör därför fördjupas och dessutom utvidgas till fler branscher. Detta kan ske antingen på central eller regional nivå, beroende på hur organisationsstrukturerna ser ut och vad som bedöms vara lämpligast för just de aktuella branscherna.

Utöver byggbranschen och städbranschen finns det flera branscher som har identifierats som särskilda riskbranscher när det gäller arbetslivskriminalitet. Dessa är restaurang-, och transportbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster (framför allt personlig assistans), jord- och skogsbruk, kroppsvårdsbranschen, bilvård och avfallshantering.[235]

Delegationens bedömning är att samrådet bör utökas till fler branscher. Detta då branschorganisationerna har annan information och kunskap än både myndigheter och centralorganisationerna om trender, aktörer och hur problematiken ser ut i den egna branschen. I sammanhanget kan nämnas att det finns möjlighet för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer att få statsbidrag för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter för att motverka arbetslivskriminalitet, vilket beskrivs närmare nedan i avsnitt 3.14.9.

[235] SOU 2023:8, s. 287 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.14.6 Samrådet bör utvecklas i fråga om informationsinsatser

Delegationens bedömning: Samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter bör utvecklas i fråga om informationsinsatser.

Skälen för delegationens bedömning: Frågan om myndigheternas informationsinsatser beskrivs närmare i avsnitt 3.12. Där konstateras bland annat att det finns ett fortsatt stort behov av att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet. I likhet med vad som framgått ovan finns dessutom ett önskemål från myndigheterna om att använda fler verktyg i arbetet med att motverka arbetslivskriminalitet, däribland information till arbetsgivare. Detta är områden där arbetsmarknadens parter kan bidra i större utsträckning, eftersom partsorganisationerna har både kunskap och flera av de kanaler som krävs för att nå ut till arbetstagare och arbetsgivare på ett effektivt sätt. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna med hjälp av arbetsgivarorganisationerna når ut till alla företag inom en viss bransch i en viss region. Bland annat Polismyndigheten har gett uttryck för att arbetsgivarorganisationer i större utsträckning bör bidra till myndigheternas arbete. Även i arbetet med att nå ut till utsatta arbetstagare bedömer delegationen att samrådet mellan myndigheter och parter kan utvecklas i fråga om informationsinsatser, både vad gäller innehåll och i fråga om hur informationen når ut på bästa sätt. I sammanhanget kan nämnas att även andra aktörer har potential att bidra i arbetet, såsom civilsamhällesorganisationer och kommuner.

3.14.7 Myndigheterna och arbetsmarknadens parter bör i större utsträckning samråda om sina ansvarsområden

Delegationens bedömning: Det finns behov av ett utvecklat samråd mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter i fråga om ansvarsfördelning när det gäller kontroller av arbetsförhållanden.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skälen för delegationens bedömning: Det finns en osäkerhet inom flera myndigheter i fråga om vilket uppdrag och vilka befogenheter myndigheterna har när det kommer till människoexploatering och angränsande brottslighet. Osäkerheten gäller inte bara inom och mellan myndigheterna utan även i relation till arbetsmarknadens parter. Den bild som delegationen har fått är att det inom flera myndigheter finns en uppfattning om att de inte har möjlighet (särskilt inte när det finns kollektivavtal) att undersöka exempelvis löner och arbetstid ens när det finns anledning att anta att ett brott har förövats. Detta av respekt för arbetsmarknadens parters autonomi i fråga om att tolka innehållet i och kontrollera efterlevnaden av de avtal som reglerar bland annat just lön och arbetstid. Det kan därför vara så att myndigheterna avstår från att undersöka en situation närmare, trots indikationer om att arbete sker under sådana villkor att de skulle kunna utgöra brott, eller att misstankarna aldrig väcks eftersom arbetsförhållandena inte undersöks tillräckligt, någonting som Arbetsmiljöverket och Jämställdhetsmyndigheten har varnat för. Samtidigt finns det en uppfattning bland arbetsmarknadens parter om att myndigheterna i viktiga avseenden kan gå längre i sin kontrollverksamhet när det kommer till att beivra brottslighet, eftersom detta inte hör till parternas ansvarsområde. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna vid arbetsplatsinspektioner i större utsträckning kan undersöka arbetsvillkor, såsom lön, när det finns anledning att anta att ett brott har förövats. Bland annat av denna anledning föreslår delegationen att fler myndigheter ska få i uppgift att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott, vilket beskrivs ovan i avsnitt 3.13.7. Med nuvarande ordning finns en risk att arbetslivskriminella aktörer kan undvika både myndigheters inspektioner och åtgärder för avtalsefterlevnad från arbetsmarknadens parter. Detta särskilt i de fall som företaget inte är anslutet till en arbetsgivarorganisation samtidigt som organisationsgraden bland arbetstagarna på arbetsstället är låg. Det står också klart att kollektivavtal inte är någon garanti för att bestämmelserna i avtalet efterlevs.[236]

Delegationen gör bedömningen att det finns utrymme för ett utvecklat samråd i frågor om vilket ansvar som myndigheterna och parterna har. I uppdraget om varaktig myndighetssamverkan ingår att myndigheterna ska vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt. Myndigheterna bör som

[236] Se närmare om detta i avsnitt 3.13.8.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

en del i detta ta initiativ till ett utvecklat samråd om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter.

3.14.8 Det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till arbetsmarknadens parter

Delegationens bedömning: Myndigheterna bör, i den utsträckning de har möjlighet, informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

Delegationens förslag: En ny bestämmelse ska införas i Arbetsmiljöverkets instruktion där det tydliggörs att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

Samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter är av särskild vikt

Det faktum att arbetslivskriminalitet omfattar brott mot både lag och avtal innebär att det är av vikt att samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter fungerar väl, särskilt med tanke på den svenska arbetsmarknadsmodellens särprägel. Delegationen har fått uppfattningen att det finns positiva exempel på framgångsrika myndighetsinsatser som planerats efter samråd med arbetsmarknadens parter. Samtidigt förefaller det inom myndigheterna finnas en osäkerhet om vilka möjligheter som finns för myndigheterna att informera arbetsmarknadens parter om vad som har framkommit vid inspektioner och att lämna återkoppling på inlämnade tips. Frågan om återkoppling på tips som lämnas genom den myndighetsgemensamma tipsfunktionen, som föreslås av delegationen, behandlas närmare i kapitel 4. Det finns även anledning att utveckla samrådet med parterna för att på det sättet förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter. En viktig aspekt i detta är att myndigheterna informerar parterna om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Det kan handla om att myndig-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

heterna vid sina inspektioner upptäcker omständigheter som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

Arbetsmarknadens parter bör informeras om förhållanden som kan ha betydelse för deras verksamhet

I enlighet med vad som anförts ovan är det vanligt att myndigheterna i sina kontroller upptäcker omständigheter som tyder på att arbetstagare inte får de villkor och förhållanden de har rätt till. I en del av dessa fall kan det vara tillräckligt att respektive myndighet agerar inom ramen för sina befogenheter och i en del fall rör det misstänkt brottslighet som föranleder en polisanmälan. Det är dock inte ovanligt att förfarandet är komplext och består av brott mot både lag och avtal. Det kan exempelvis handla om allvarliga brister i arbetsmiljön samtidigt som arbetstagaren inte får den lön som är avtalad. Om omständigheterna är sådana att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts, såsom människoexploatering, är det viktigt att informationen lämnas till Polismyndigheten, i enlighet med vad som beskrivits ovan i avsnitt 3.13. På motsvarande sätt bedömer delegationen att det är av betydelse att arbetsmarknadens parter, i den utsträckning uppgifterna inte är sekretessbelagda, får information i de fall som den bedöms ha betydelse för deras verksamhet, vilket exempelvis kan vara fallet när det finns anledning att anta att det förekommer avtalsbrott. Detta särskilt med hänsyn till den svenska arbetsmarknadsmodellens karaktärsdrag, som beskrivits ovan. Med informationen kan en arbetsgivarorganisation lättare agera mot eventuella medlemsföretag eller informera dessa om förhållandena hos eventuella underleverantörer. Exempelvis har Polismyndigheten uttryckt ett önskemål om att branschorganisationer bör implementera tydligare interna kontroller mot arbetslivskriminalitet. För arbetstagarorganisationerna kan det exempelvis handla om att kunna rekrytera medlemmar vid det aktuella arbetsstället, att använda informationen i syfte att hjälpa ett brottsoffer att driva en civilrättslig skadeståndstalan om utebliven lön eller att utöva stridsåtgärder såsom indrivningsblockad.[237]

[237] En indrivningsblockad är en blockad som har beslutats av en arbetstagarorganisation i behörig ordning och som har till ändamål att utverka betalning av klar och förfallen fordran på lön eller på någon annan ersättning för utfört arbete, 41 § tredje stycket lagen om medbestämmande i arbetslivet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Den här typen av verksamhet är svårare för arbetsmarknadens parter att bedriva där de saknar medlemmar. För Svenskt Näringslivs del gäller detta exempelvis företag som inte har anslutit sig till någon arbetsgivarorganisation eller som tecknat ett så kallat hängavtal, det vill säga ett kollektivavtal slutet mellan en enskild arbetsgivare och en arbetstagarorganisation. För arbetstagarorganisationerna är det på motsvarande sätt svårare att kontrollera villkoren om det är få medlemmar på arbetsstället, vilket oftare är fallet där det finns högre risk för arbetslivskriminalitet. Det är nämligen inte ovanligt att arbetstagarorganisationernas resurser inte räcker till för att kontrollera att kollektivavtalen efterlevs.[238]

Delegationen bedömer att myndigheterna i samverkan bör, i den utsträckning de har möjlighet, på eget initiativ informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Arbetsmiljöverket fyller en särskilt viktig funktion när det gäller kontroller av arbetsplatser och har även enligt sin instruktion i uppgift att samråda med arbetsmarknadens parter.[239]

Myndigheters möjlighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda

Arbetsmarknadens parter har redan i dag rätt att, under vissa förutsättningar, ta del av en allmän handling och offentliga uppgifter ur en sådan efter en begäran om detta till en myndighet. Det som nu behandlas är frågan om en myndighets möjligheter att lämna ut uppgifter på eget initiativ, utan att någon begäran har inkommit. Detta är av betydelse eftersom organisationerna ofta inte har kännedom om vilka uppgifter som finns och därför inte kan begära ut dem.

Något hinder enligt sekretessregleringen att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ finns inte. Uppgifter som är offentliga har av lagstiftaren bedömts vara av sådan karaktär att de inte ska omfattas av sekretess. I princip alla uppgifter som myndigheterna hanterar behandlas emellertid helt eller delvis elektroniskt inom myndigheterna. Om utlämnandet innebär en behandling av personuppgifter krävs det därför också att behandlingen är tillåten enligt dataskyddsregleringen.

[238] För en analys av detta, se även Kjellberg (2023b), s. 239 f.
[239] 5 § förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

De uppgifter som det handlar om i detta sammanhang innehåller inte nödvändigtvis personuppgifter. När det gäller personuppgiftbehandling framgår det av skälen till dataskyddsförordningen att förordningen inte omfattar behandling av uppgifter rörande juridiska personer.[240] Är det endast fråga om ett organisationsnummer som tillhör en juridisk person utgör detta inte en personuppgift. Uppgifter som anknyter till juridiska personer kan dock ofta vara en blandning av personuppgifter och annan data varför det många gånger är svårt att skilja på dessa typer av uppgifter, bland annat eftersom det är fråga om personuppgifter så länge en uppgift går att härleda till en levande fysisk person.

En rättslig grund krävs för att behandla personuppgifter vid utlämnande till enskilda på eget initiativ

Dataskyddsförordningen utgår från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund för att vara laglig. Laglighetskravet innebär också att övriga principer och bestämmelser i dataskyddsförordningen ska följas. En allmän dataskyddsrättslig princip är att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (finalitetsprincipen). Detta kommer till uttryck i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen. För att en sådan vidarebehandling som ett utlämnande innebär ska vara tillåten, krävs en bedömning i varje enskilt fall. I de fall bedömningen är att de nya ändamålen är oförenliga med de ursprungliga ändamålen behövs emellertid en rättslig grund för att informationsutbytet ska vara förenligt med dataskyddsförordningen. En bestämmelse i lag eller förordning med innebörden att en myndighet ska eller får lämna ut personuppgifter utgör en sådan rättslig grund.[241] En närmare beskrivning av det dataskyddsrättsliga ramverket görs i kapitel 4.9.1.

[240] Skäl 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), dataskyddsförordningen.
[241] Jfr prop. 2017/18:95 s. 48.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

En ny bestämmelse som gör det tydligt att Arbetsmiljöverket på eget initiativ får lämna uppgifter till arbetsmarknadens parter

Den rättsliga grund som nu är av intresse är artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, av vilken det framgår att behandling av personuppgifter är laglig om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Finns det en rättslig förpliktelse finns det alltså en rättslig grund. Av 5 § förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket framgår att Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten. Frågan är om bestämmelsen kan utgöra en sådan rättslig förpliktelse som gör att behandlingen i samband med ett utlämnande av personuppgifter är tillåten.

Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden som fastställer en rättslig förpliktelse för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär.[242] En rättslig förpliktelse utgör dock inte en rättslig grund för behandling av personuppgifter om förpliktelsen är alltför svepande och ger den personuppgiftsansvarige en alltför stor handlingsfrihet i fråga om hur den ska uppfyllas.[243] Delegationen anser därför att det är oklart om bestämmelsen om samråd kan anses utgöra en sådan rättslig förpliktelse som ger en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som ett utlämnande innebär.

I sammanhanget ska dock uppmärksammas att bestämmelserna i 6 kap. 4 och 5 §§ OSL om att en myndighet på begäran ska lämna ut uppgifter medför en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Arbetsmiljöverket och andra myndigheter har därför en rättslig grund för att behandla personuppgifter och kan lämna ut dem efter en begäran (så länge det inte finns sekretesshinder). Om det i samrådet mellan myndigheten och arbetsmarknadens parter framgår att någon av parterna vill ta del av en uppgift kan det rimligtvis ses som en begäran i enlighet med 6 kap. 4 § OSL. Myndigheterna kan i dessa fall alltså lämna ut uppgifterna.

Mot bakgrund av att delegationen anser att samrådet mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter bör fördjupas och då upp-

[242] Prop. 2017/18:105 s. 51.
[243] SOU 2017:39, s. 114 f., och Artikel 29-arbetsgruppen (2014), s. 20 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

giftsutlämnandet ska kunna ske med mer regelbundenhet är det viktigt att den rättsliga grunden är tydligt angiven.

Av dessa skäl föreslår delegationen att det införs en bestämmelse som föreskriver att Arbetsmiljöverket på eget initiativ får, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Det innebär även att personuppgifter får behandlas för sådant uppgiftsutlämnande.

3.14.9 Statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja samverkan med myndigheter

Delegationens bedömning: Det är positivt att det finns ett statsbidrag till arbetsmarknadens parter eftersom dessa fyller en viktig funktion i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Statsbidraget nyttjas dock inte i den utsträckning som är möjligt. Arbetsmiljöverket bör därför även fortsättningsvis ha i uppdrag att verka för ett ökat nyttjande av de medel som avsatts för statsbidraget. Regeringen bör dessutom överväga att göra det möjligt att lämna statsbidrag för längre än ett år i taget samt bredda ändamålet för vilket statsbidraget får användas.

Skälen för delegationens bedömning

Allmänt om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja arbetet mot arbetslivskriminalitet

Det finns ett särskilt statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja arbetet mot arbetslivskriminalitet. Syftet med statsbidraget är att främja att arbetsmarknadens parter deltar i att utveckla metoder för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet. Statsbidraget får lämnas till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer för insatser som är inriktade på att främja kunskapsutbyte och samverkan mellan arbetsmarknadens parter och sådana myndigheter som gemensamt med andra myndigheter gör kontroller för att motverka brott och andra

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

regelöverträdelser i arbetslivet. Det är Arbetsmiljöverket som prövar inkomna ansökningar.[244]

Ökad samverkan mellan parter och myndigheter

Statsbidraget fyller en viktig funktion i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det finns flera exempel på projekt som har genomförts med stöd av statsbidraget. Ett av dessa rör LO-distriktet i Västsverige som under flera års tid har fått stöd för arbetet i samband med byggnationen av den så kallade Västlänken, ett offentligt upphandlat byggarbete som inkluderar en järnvägstunnel och tre nya järnvägsstationer under mark. Projektet syftar till att bidra till samverkan mellan byggföretag, representanter från arbetstagarorganisationer och den upphandlande myndigheten (Trafikverket) samt andra myndigheterna inom samverkan mot arbetslivskriminalitet. Det har bland annat handlat om att bidra till att minska utrymmet för oseriösa aktörer i pågående upphandlingar och om att vara närvarande på byggarbetsplatserna med särskilda observatörer från arbetstagarorganisationerna för att uppmärksamma missförhållanden. Insatserna dokumenteras för att kunna vara vägledande vid kommande stora infrastruktursatsningar i hela landet och för att bidra till att utforma indikatorer på arbetslivskriminalitet. Projektet har även undersökts i en forskningsstudie.[245] I studien anges bland annat att relationen mellan partsorganisationerna och den upphandlande myndigheten (Trafikverket) utvecklades.

Det finns potential för ökat nyttjande

Statsbidragets storlek har sedan 2021 varit 4,5 miljoner kronor per år. År 2022 nyttjades 1,2 miljoner kronor av detta belopp. Dessa medel gick till två projekt. Det ena var det ovan nämnda projektet i samband med bygget av Västlänken, det andra gällde ett projekt som Byggföretagen har bedrivit sedan 2018 som bland annat handlar om att ta fram en nationell auktorisering av sunda och säkra byggarbets-

[244] Förordningen om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.
[245] Håkansta m.fl. (2022).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

platser, att fördjupa samrådet med myndigheter och att ta fram utbildningsmaterial.

Arbetsmiljöverket har fått i uppdrag att verka för ett ökat nyttjande av de medel som avsatts för statsbidraget.[246] Arbetsmiljöverket gör detta genom att informera på sin webbsida, genom att göra utskick till arbetsmarknadens parter och genom att uppmuntra deltagarna i de centrala partssamråden att sprida informationen.

Trots detta nyttjas alltså inte statsbidraget i den utsträckning som det är möjligt. LO anser att en orsak till detta är att ansökningsproceduren är oförutsägbar och att det alltför sent annonseras vilka belopp som går att söka och hur förfarandet går till för ansökningsperioden. LO anser även att återkopplingen på ansökningarna kommer alltför sent på året, vilket försvårar eventuella rekryteringar till projekten. Detta förefaller handla om förslag på ändrade arbetssätt som inte föranleder ändringar i förordningen.[247]

Enligt Arbetsmiljöverket är en orsak till det låga nyttjandet att statsbidrag lämnas för längst ett år i taget.[248] Myndigheten föreslår därför att regeringen ska skapa förutsättningar för att statsbidrag kan beviljas för fler år än ett i taget.[249] Detta kräver en ändring av förordningen, eftersom det anges i 2 § att statsbidrag får lämnas för längst ett år i taget. En annan orsak är att en del av ansökningarna, enligt Arbetsmiljöverket, inte i tillräcklig utsträckning handlar om samverkan med myndigheterna. Det har exempelvis handlat om ansökningar om medel för att bedriva informationsinsatser. Arbetsmiljöverket är positiva till om stödet till arbetsmarknadens parter i framtiden i större utsträckning skulle kunna omfatta även den typen av insatser. Delegationen gör bedömningen att regeringen bör överväga att göra det möjligt att lämna statsbidrag för längre än ett år i taget samt bredda ändamålet för vilket statsbidraget får användas.

Tabell 3.3 nedan illustrerar nyttjandet av statsbidraget 2020–2024.

[246] Regeringsbeslut A2022/00333.
[247] Enligt 10 § ska en ansökan om statsbidrag ha kommit in till Arbetsmiljöverket senast det datum som myndigheten bestämmer.
[248] 2 § förordningen om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.
[249] Arbetsmiljöverket (2023b), bil. 1, s. 5.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Tabell 3.3 Nyttjande av statsbidraget till arbetsmarknadens parter[250]

Kronor

År	Statsbidragets storlek	Beviljade medel
2020	3 000 000	1 525 650
2021	4 500 000	1 425 000
2022	4 500 000	1 203 000
2023	4 500 000	Uppgift saknas
2024	4 500 000	Uppgift saknas

Källa: Arbetsmiljöverket.

3.15 Samverkan med kommuner och andra aktörer

3.15.1 Uppdraget i denna del

I regeringsuppdraget anges att en förstärkt regional närvaro i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan möjliggöra förbättrade kontakter med regionala aktörer, däribland kommuner. Det anges vidare att de myndigheter som ingår i regeringsuppdraget även kan samverka med kommuner och andra myndigheter som bedöms vara relevanta för uppdragets genomförande. Genom tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 30 juni 2022 fick delegationen i uppdrag att även utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet. Detta uppdrag redovisas i kapitel 4. En särskild punkt i tilläggsdirektiven är att delegationen ska undersöka om det är möjligt och lämpligt att, som ett led i utvecklad samverkan mellan myndigheterna å ena sidan och arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer å andra sidan, skapa en prioriterad ingång till myndighetssamverkan för deras informationslämnande. Som redogjorts för i avsnitt 3.1.1 och 3.14.1, uppfattar delegationen tilläggsuppdraget i denna del så att det främst handlar om hur man kan skapa bättre förutsättningar för ett nära samarbete mellan de samverkande myndigheterna och vissa andra nyckelaktörer inom ramen för just samverkan. Inom ramen för ett sådant nära samarbete kan också viktig information som dessa aktörer har komma de samverkande myndigheterna till del. Överväganden om hur samrådet kan utvecklas i förhållande till kommuner och andra

[250] Enligt förordningen om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

aktörer redovisas i detta avsnitt. Delegationen uppfattar dock att uppdraget i denna del också har viss koppling till överväganden kring en myndighetsgemensam tipsfunktion och hur en sådan bör utformas. Dessa delar behandlas i kapitel 4.

3.15.2 Samverkan med kommuner

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att samverkan mellan kommuner och myndigheter i syfte att motverka arbetslivskriminalitet bör ske i större utsträckning. Myndigheterna bör, utifrån de regionala förutsättningarna och behoven, initiera kontakter med relevanta kommuner i syfte att samverka i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Skälen för delegationens bedömning

Samverkan med kommuner är viktigt i arbetet mot arbetslivskriminalitet

Få kommuner använder i dag begreppet arbetslivskriminalitet i sin verksamhet. Däremot verkar allt fler kommuner arbeta mot fenomen som är närliggande, ofta under beteckningen välfärdsbrott. Det är också ofta kommunala verksamheter, såsom socialtjänsten, som kommer i kontakt med personer som har drabbats av människohandel eller människoexploatering. Mellan kommunerna finns skillnader när det gäller utsatthet för olika former av arbetslivskriminalitet, men också resurser att hantera de utmaningar som följer av det. De senaste årens utredningar och satsningar inom välfärdsbrottsområdet har nästan uteslutande haft fokus på arbetet inom statliga myndigheter. Begränsad uppmärksamhet har ägnats åt välfärdsbrott som drabbar de kommunala verksamheterna trots att kommuner betalar ut stora belopp såväl till individer som till företag som utför välfärdstjänster.

I sammanhanget bör nämnas att kommunerna genom ny lagstiftning, som trädde i kraft den 1 juli 2023, har fått en tydligare roll i det brottsförebyggande arbetet.[251] Enligt lagen ska kommunerna kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en

[251] Lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

lägesbild. Utifrån lägesbilden ska de sedan ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommuner ska verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. En sådan överenskommelse ska innehålla åtminstone uppgifter om för vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion.

I delegationens tidigare delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) beskrivs hur bland andra Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) arbetar för att motverka arbetslivskriminalitet eller fenomen som är näraliggande, samt hur några större kommuner har intensifierat arbetet med bland annat uppföljning av arbetsvillkor inom ramen för offentlig upphandling, i syfte att motverka arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet.[252]

Vid de intervjuer som delegationen har haft har det framkommit att det skiljer sig åt mellan de olika regionerna i vilken utsträckning myndigheterna samverkar med kommuner när det gäller arbetslivskriminalitet. I till exempel region syd och öst förefaller det finnas en regelbunden och relativt välfungerande samverkan. Andra exempel där det funnits goda exempel på samverkan kommer från region nord, där Jämställdhetsmyndigheten och regionkoordinatorerna särskilt har lyft fram samverkan med Åsele och Ljusdals kommun angående omhändertagande av utsatta arbetstagare inom bärplockning.[253] Huruvida samverkan med kommunerna sker eller inte förefaller vara beroende av ett flertal aspekter, såsom resurser och intresse hos kommunen, samt erfarenhet av liknande samverkan sedan tidigare. I Linköping har det till exempel sedan tidigare bedrivits en bred samverkan mellan kommunen och olika myndigheter under benämningen Lokal Operativ Samverkan (LOS), vars syfte är att försvåra eller förhindra kriminell etablering i Linköpings kommun. Delegationens intryck är att detta har underlättat även samverkan om arbetslivskriminalitet. Företrädare för SKR har gett uttryck för att det vore önskvärt att myndigheterna alltid informerar relevant kommun om en planerad insats med inbjudan om att delta i denna, bland annat då det kan finnas kopplingar till kommunal verksamhet och

[252] SOU 2023:8, s. 97 f.
[253] https://www.ljusdalsposten.se/2023-09-25/experten-ljusdals-kommun-ar-ett-foredome. Hämtad 2023-11-22.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

kommunala tillsynsmöjligheter. På så sätt får kommunen information om det pågående arbetet och kan göra en bedömning av eventuell medverkan i insatsen.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden ger myndigheterna uttryck för att de bör fortsätta att bredda samverkan och involvera kommuner i större utsträckning. Det kan till exempel gälla när det handlar om kontroller av restauranger eller boenden. Exempelvis har Arbetsmiljöverket upptäckt flera fall där företag utan bygglov har byggt om industrifastigheter till boenden och hyrt ut rum till arbetstagare för oskäliga summor. Upplägget bedöms vara vanligt och är ett exempel på områden där tillsynsansvaret är delat mellan statliga myndigheter och kommuner.[254]

Delegationen instämmer i denna bedömning och menar att det finns en stor potential när det gäller samverkan mellan kommuner och myndigheter i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. Goda exempel på sådan samverkan finns redan i flera regioner. Som nämns ovan har kommunerna redan ett brottsförebyggande uppdrag, vilket samverkan mot arbetslivskriminalitet kan bidra till att underlätta. Delegationen vill i detta sammanhang erinra om satsningen Tryggare Malmö, som är ett exempel på hur myndigheter och kommuner kan samverka i syfte att komma åt arbetslivskriminella aktörer (se närmare nedan). Myndigheterna bör, utifrån de regionala förutsättningarna och behoven, initiera kontakter med relevanta kommuner i syfte att samverka i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det är delegationens bedömning att AKC är en relevant plattform för detta arbete.

Särskilt om satsningen Tryggare Malmö

Satsningen Tryggare Malmö har som uttalat syfte att öka tryggheten genom riktad tillsyn av verksamheter och organisationer som misstänks vara oseriösa eller illegala. Det handlar också om att skapa rättvisa villkor för företagande i kommunen och därigenom motverka arbetslivskriminalitet.

Genom stadens budget för 2020 tilldelades Tryggare Malmö resurser för att bli en del av den ordinarie verksamheten. En särskild enhet, Enheten för trygghet och samordnad tillsyn, har skapats inom miljöförvaltningen.

[254] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 8 och 22.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Kommunens miljö- och hälsotillsyn, livsmedelstillsyn, bygglovsinspektion och tillståndsenhet arbetar tillsammans med Räddningstjänsten Syd och bland annat Polismyndigheten, Skatteverket, Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan med särskilda tillslag mot misstänkta illegala verksamheter.

Tillsynen sker framför allt inom områdena hygieniska behandlingsverksamheter, livsmedelskontroll, olovliga boenden, samlingslokaler, varutillsyn och fastighetsövergripande tillsyn, olovliga miljöfarliga verksamheter, fordonsbranschen och avfallstransporter.

Vid tillsyn agerar varje myndighet och förvaltning utifrån det egna uppdraget och de egna befogenheterna. Syftet med samverkan är att utveckla en gemensam ”verktygslåda” och på så sätt nå ett mer effektivt resultat än om varje organisation agerar ensam.

Tryggare Malmös inspektörer rör sig i miljöer där det kan förekomma människohandel eller människoexploatering. De har därför en viktig roll att rapportera vidare till rätt instans när det finns sådana indikationer. I slutet av 2019 tog Tryggare Malmö fram en checklista för indikatorer på människohandel som ett hjälpmedel för inspektörerna. Genom checklistan och ökad kompetens på området har inspektörerna blivit mer uppmärksamma på indikatorer som tyder på människohandel eller människoexploatering, vilket har lett till att antalet tips till Polismyndigheten har ökat kraftigt. Över 70 tips om misstänkt människohandel eller människoexploatering har lämnats över till polis.

3.15.3 Samverkan med andra aktörer

De myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet lyfter själva att de ser potential för fler myndigheter att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.[255] Myndigheter som i olika sammanhang lyfts som potentiellt intressanta att bidra på olika sätt är till exempel Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket och Transportstyrelsen. Även Bolagsverket, Boverket, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Utbetalningsmyndigheten skulle kunna ha potential att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Myndigheterna har olika uppdrag och verksamhetsområden och potential att vara delaktiga på olika sätt inom ramen för arbetet med

[255] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 8.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

att motverka arbetslivskriminalitet; vissa i samband med myndighetsgemensamma kontroller och andra till exempel med olika former av förebyggande arbete. Vissa av ovan nämna myndigheter, till exempel Transportstyrelsen och Livsmedelsverket, bedriver tillsyn av branscher där arbetslivskriminalitet kan förekomma. Som delegationen har utvecklat i tidigare delbetänkanden finns viktiga verktyg i upphandlingsregelverket för att bekämpa arbetslivskriminalitet.[256] Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten har ett samlat ansvar för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. I sammanhanget bör också nämnas att Boverket har haft ett särskilt uppdrag inriktat mot att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn, där Boverket i sin redovisning av uppdraget drar slutsatsen att det finns en koppling mellan omfattningen av fel, brister och skador och förekomsten av arbetslivskriminalitet.[257] Ytterligare en viktig aktör som bör nämnas i sammanhanget är Länsstyrelserna. Här kan särskilt nämnas att i varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om bland annat människohandel.[258]

En särskild fråga är om någon ytterligare myndighet formellt bör knytas till uppdraget, eller om myndigheterna som i dag ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet själva ska initiera kontakt med ytterligare myndigheter i de fall då det bedöms lämpligt. I sammanhanget kan nämnas att det inom samverkan mot organiserad brottslighet har utvecklats en modell med så kallade nätverksmyndigheter. Det innebär att de samverkande myndigheterna själva identifierar myndigheter som kan bidra, utan att det har sin grund i ett regeringsbeslut. Många som delegationen har träffat i arbetet med uppdraget att följa upp och analysera myndighetssamverkan förordar en liknande lösning även för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Det finns en relativt utbredd samstämmighet om att det är rätt myndigheter som deltar i samverkan i dag, även om det kan finnas potential för fler att delta. Det kan bli svårhanterligt med en alltför stor krets myndigheter som regelmässigt ska samverka, och flertalet har därför förordat att det ska vara upp till de myndigheter som i dag ingår i

[256] SOU 2023:8, s. 298 f.
[257] Boverket (2022).
[258] Se 2 § förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

samverkan att vid behov initiera kontakt med ytterligare myndigheter. Sådana diskussioner kan enligt delegationens mening lämpligen föras på strategisk nivå, och AKC har potential att utgöra en kontaktyta för mer operativa insatser.

Även inom civilsamhället finns viktiga kontaktytor för myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet, inte minst när det gäller informationslämnande. Som exempel kan nämnas de civilsamhällesorganisationer, utöver arbetstagarorganisationerna, som bedriver ett arbete inriktat på att på olika sätt stödja arbetstagare som har utsatts eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Civilsamhällets insatser mot arbetslivskriminalitet beskrivs närmare i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8), avsnitt 2.5.10.

3.16 Samordning med annan myndighetssamverkan

Enligt regeringens uppdrag till myndigheterna ska de regionala centren mot arbetslivskriminalitet samlokaliseras med de regionala underrättelsecentren som redan finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Myndigheterna ska samordna detta arbete med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, liksom övrig myndighetssamverkan, då det är möjligt.

3.16.1 Samverkan mot organiserad brottslighet

Sedan 2009 samverkar tolv myndigheter med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten. Myndigheterna som ingår i denna samverkan är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Ytterligare nio myndigheter ingår som så kallade nätverksmyndigheter: Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transport-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

styrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län (som samordnar övriga länsstyrelser).

De myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet uppger i sin redovisning av arbetet under 2021 att en brottstyp som blivit mycket vanligare i underrättelseverksamheten under 2021 är människoexploatering, främst i samband med arbetslivskriminalitet. Som nämns i avsnitt 3.13 är just människohandel ett exempel på ett område där det finns en tydlig beröringspunkt mellan regeringsuppdragen om organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet.

Det anges vidare i redovisningen att uppdraget mot arbetslivskriminalitet har tydliga synergier med den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Myndighetssamverkan kan långsiktigt och gemensamt fokusera på de delar där myndigheterna enskilt har svårt att nå framgång. Ett av de bärande elementen är användandet av företag i brottslig verksamhet. De myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet beskriver att näringsverksamhet används för systematiskt systemutnyttjande, vilket leder till att stora ekonomiska belopp undanhålls från samhället och utnyttjande av arbetskraft som orsakar ett stort mänskligt lidande. I norra Sverige finns en särskild utmaning avseende den omfattande industrisatsning som pågår. Följande branscher var särskilt ofta föremål för underrättelseärenden, regionalt operativt arbete och nationella insatser: vård och omsorg, restaurang, städ, bygg, bil och transport, men även finansiella institut och fastighetsverksamhet. De myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet uppger i sin redovisning av arbetet under 2022 att arbetslivskriminalitet uppmärksammades mer än tidigare, och att synergier mellan de båda regeringsuppdragen började bli tydligare.

För samverkan mot organiserad brottslighet gäller lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, som möjliggör för myndigheter att i vissa fall trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan (se närmare om denna lag i avsnitt 3.9.5).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Riksrevisionens granskning av det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet

Riksrevisionen granskade 2019 huruvida regeringen och de samverkande myndigheterna säkerställt att det myndighetsgemensamma arbetet för att bekämpa den organiserade brottsligheten bedrivs på ett sådant sätt att målen med verksamheten kan nås. Även om granskningen skedde för några år sedan och vissa av slutsatserna därmed möjligen skulle vara annorlunda i dag, är det enligt delegationens mening relevant att erinra om Riksrevisionens slutsatser då de liknar iakttagelser som delegationen gör av samverkan mot arbetslivskriminalitet i detta betänkande, inte minst när det gäller mål och uppföljning av verksamheten.

Enligt Riksrevisionens granskning har myndigheterna lagt ner omfattande resurser i verksamheten. Riksrevisionen bedömde att regeringens styrning har varit otydlig och utan samordning. Myndigheterna har själva fått formulera vad samarbetet konkret ska uppnå eftersom regeringen inte har tydliggjort hur mycket medel respektive myndighet ska avsätta för verksamheten eller hur arbetet ska prioriteras i förhållande till ordinarie uppdrag. Enligt Riksrevisionen har regeringen heller inte gjort någon regelbunden uppföljning av de enskilda myndigheternas verksamhet. I huvudsak har regeringens uppföljning skett genom en gemensam årlig återrapportering, som har sammanställts av Polismyndigheten. Myndigheterna har i återrapporteringarna fört fram att de har svårt att värdera måluppfyllelsen, effekterna av och samhällsnyttan med verksamheten, samt att det är en utmaning att följa upp det operativa arbetet.

Riksrevisionen framför kritik på främst två punkter när det gäller myndigheternas återrapportering och uppföljning. Den första är att myndigheterna inte gör en strukturerad bedömning av verksamhetens måluppfyllelse. Den andra är att Riksrevisionen anser att det finns brister i den myndighetsspecifika statistiken i den årliga rapporteringen av verksamheten. Eftersom det myndighetsgemensamma arbetet finansieras genom förvaltningsanslag, där regeringen inte har förtydligat hur mycket resurser som ska läggas på verksamheten, blir frågan om uppföljning viktig. Riksrevisionen menar att det behövs en myndighetsgemensam strategi för uppföljning och utvärdering, men att varken regeringen eller myndigheterna har säkerställt att verksamheten bedrivs så att målen kan nås.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att säkerställa att styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet samordnas regelbundet och att regelbundet följa upp den myndighetsgemensamma verksamheten avseende resursåtgång och resultat för att tillse att den når sina mål och för att få tillräckliga underlag för sin fortsatta styrning. Detta gäller för både de enskilda myndigheternas del av arbetet och det myndighetsgemensamma arbetet som helhet. Riksrevisionen rekommenderar även de samverkande myndigheterna att skapa förutsättningar för att kunna göra en rättvisande och tillförlitlig redovisning av resursåtgång och resultat av den gemensamma verksamheten, och därigenom i förlängningen kunna göra en bedömning av verksamhetens måluppfyllelse och effektivitet.

Ingen strukturerad samordning med samverkan mot arbetslivskriminalitet

Samverkan mellan AKC och regionala underrättelsecentrum, RUC, ska ske regelbundet inom ramen för det löpande arbetet.[259] I metodstödet från 2020 framgår att för de myndigheter som ingår i både samverkan mot arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet är det bra att stämma av med myndighetens regionala RUC-representant om det redan pågår ett arbete där innan man avgör var ett ärende ska lämnas för att minska risken för dubbelarbete. Då kan respektive handläggare ta ställning till om ärendet är sådant att det ska hanteras inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet eller organiserad brottslighet.[260] I redovisningen av uppdraget om myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet för 2022 framgår att det finns tydliga synergier mellan de båda uppdragen och att samordningen mellan de båda regeringsuppdragen har ökat men att graden av interaktion mellan RUC och AKC varierar.[261]

Enligt det intryck delegationen har fått från intervjuerna med företrädare för myndigheterna som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet varierar graden av interaktion mellan RUC och AKC mellan regionerna. Även om det sker en kontinuerlig utveckling här förefaller det inte i någon större utsträckning ske en strukturerad samordning mellan den myndighetssamverkan som sker mot orga-

[259] Arbetsmiljöverket (2022b).
[260] Arbetsmiljöverket m.fl. (2020), bil. 3.
[261] Polismyndigheten m.fl. (2022), s. 49.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

niserad brottslighet och den som sker mot arbetslivskriminalitet. Den samordning som sker består i vissa fall i praktiken av att de båda uppdragen bemannas av samma person hos vissa myndigheter. Formerna för myndighetssamverkan skiljer sig åt på flera sätt, inte minst genom att ett stort fokus för samverkan mot arbetslivskriminalitet är myndighetsgemensamma arbetsplatskontroller. Det händer dock att ärenden förs över från RUC till AKC. Kontaktytorna mot samverkan mot organiserad brottslighet kan vara en utmaning med viss risk för dubbelarbete och risk för att de båda uppdragen konkurrerar om resurser. Förutom att det ibland är samma person som bemannar både RUC och AKC hos vissa myndigheter kan det också sägas finnas en intern samordning inom vissa myndigheter på så sätt att samma organisatoriska enhet hanterar all myndighetssamverkan.

Polismyndigheten har lyft fram att man bedömer att möjligheterna till samordning med samverkan mot organiserad brottslighet inte utnyttjas i tillräckligt hög grad. Det hänger delvis samman med att frågor om informationsutbyte och bedömningar om i vilken utsträckning ovan nämnda lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet kan användas inom samverkan mot arbetslivskriminalitet (se närmare i avsnitt 3.9.5). Polismyndigheten lyfter dock även fram att det finns en potential för synergieffekter även när det gäller övergripande lägesbilder och förberedelser mot utvalda kontrollobjekt. I sammanhanget kan nämnas att det inom Polismyndigheten har initierats en så kallad fyrklöversatsning som är ett polisinternt nationellt och regionalt samarbetsforum inom myndigheten för bland andra samordnare inom organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet. Syftet är att utveckla samverkan mellan uppdragen mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet. Nationella träffar anordnas två gånger per år, i syfte att samverka även regionsöverskridande och stötta varandra i aktuella frågor. Initiativet förefaller uppfattas positivt.

Delegationen har sammantaget fått intrycket att det finns utrymme för mer strukturerad samordning mellan uppdragen mot organiserad brottslighet respektive arbetslivskriminalitet för att undvika dubbelarbete och få bästa effekt.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Styrkor med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet

Delegationens bild från de intervjuer som har genomförts är att den enskilt viktigaste åtgärden i samverkan mot organiserad brottslighet har varit att myndigheterna inom denna samverkan har fått möjlighet att i större utsträckning utbyta information med varandra genom lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Detta uppfattas av myndigheterna som avgörande för samverkan och det finns en utbredd uppfattning bland myndighetsföreträdare om att en motsvarande möjlighet att utbyta information vore önskvärd även för de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet. Delegationens bild är vidare att vissa anser att myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet bör närma sig varandra eller till och med vara ett och samma uppdrag. Andra anser att det finns två tydligt skilda perspektiv i de båda regeringsuppdragen och att en sådan ansats skulle leda till att viktiga perspektiv som är utmärkande för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet skulle gå förlorade.

Ett intryck som delegationen har fått i samband med de intervjuer som genomförts med myndighetsföreträdare som arbetar med uppdraget om organiserad brottslighet är att det hos Polismyndigheten placerade kansliet för samordning av samverkan mot organiserad brottslighet förefaller vara välfungerande. Kansliet verkar vara väl resurssatt för uppdraget och dessutom ha som ambition att verka till stöd för samtliga myndigheter i samverkan.

3.16.2 Övrig myndighetssamverkan

I sammanhanget bör även annan relevant myndighetssamverkan nämnas. Hösten 2019 samlades ett stort antal myndigheter bakom ett gemensamt initiativ mot välfärdsbrott som går under benämningen MUR (Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter). MUR syftar till att stärka den gemensamma förmågan att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen samt att förebygga och beivra bidragsbrott. Det finns fem arbetsgrupper inom MUR som undersöker hur myndigheterna gemensamt kan använda lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen fullt ut, förbättra infor-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

mationsutbytet mellan myndigheter, utveckla gemensamma riskanalyser, förändra attityder och normer kring välfärdsbrott samt se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning.

Det kan även nämnas att i varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om bland annat människohandel.[262] Enligt vad delegationen erfar finns ingen strukturerad samordning mellan detta arbete eller MUR och myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.

3.16.3 Slutsatser gällande samordning med samverkan mot organiserad brottslighet

Delegationens bedömning: Samverkan mot organiserad brottslighet och samverkan mot arbetslivskriminalitet bör fortsatt vara två separata uppdrag. Mot bakgrund av de beröringspunkter som finns och möjliga synergieffekter bör det dock ske en mer strukturerad, och vid behov fördjupad, samordning mellan RUC och AKC. Styrkor i samverkan mot organiserad brottslighet är bland annat de möjligheter till informationsutbyte som finns mellan myndigheterna samt den kanslifunktion som finns till stöd för arbetet.

Skälen för delegationens bedömning: Arbetet mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet har tydliga beröringspunkter. I samband med de intervjuer som delegationen har genomfört har det framgått att vissa bedömer att det till och med kan ifrågasättas om arbetet mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet ska vara olika uppdrag, medan andra anser att det finns två tydligt skilda perspektiv i de båda regeringsuppdragen och att det skulle kunna leda till att vissa viktiga perspektiv som är utmärkande för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet skulle gå förlorade om uppdragen slogs ihop. Delegationen tycker att det finns goda skäl för den senare uppfattningen. Arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet är delvis överlappande fenomen och även om det finns viktiga synergier mellan uppdragen så finns det en risk att vissa perspektiv skulle kunna gå förlorade om de båda uppdragen slogs samman. I såväl delegationens delbetänkande med förslag till en defi-

[262] Se 2 § förordningen om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

nition av arbetslivskriminalitet som i Ds 2021:1 lyftes några utmärkande perspektiv för arbetslivskriminalitet som delegationen bedömer är viktiga att erinra om.[263] Arbetslivskriminalitet utmärker sig på så sätt att förfarandet har en koppling till arbetslivet och ofta förutsätter innehav av företag som agerar arbetsgivare. Arbetslivskriminalitet innebär typiskt sett att arbetstagare utnyttjas på olika sätt och att de inte får de villkor och förhållanden de har rätt till enligt lag och avtal. Arbetslivskriminalitet präglas också av att verksamheten rubbar och åsidosätter de grundläggande villkoren på arbetsmarknaden. Att svensk arbetsmarknad fungerar på ett sätt som medför att ingen blir utnyttjad och att konkurrensen sker på sunda villkor är ett viktigt samhällsintresse, och fenomen som hotar detta intresse bör bekämpas med utgångspunkt i arbetsmarknadens villkor. Inte minst mot denna bakgrund är samverkan mot arbetslivskriminalitet som ett särskilt uppdrag en viktig verksamhet som fortsatt bör prioriteras.

Arbetslivskriminalitet innefattar både brottsliga förfaranden och sådant som inte är belagt med straff, exempelvis överträdelser av arbetsrättsliga lagar. Det är viktigt att tillsyn riktas mot samtliga former av arbetslivskriminalitet. Vikten av att rikta tillsynen mot olika former av regelöverträdelser har illustrerats i en rapport från Svenskt Näringsliv,[264] där man lyfter fram att den ”grå marknaden” består av företag som medvetet, genom vårdslöshet eller slarv, väljer att inte följa alla de regelverk som finns och att den ”svarta marknaden” består av den rent kriminella delen där själva affärsidén är att bryta mot lagen och nyttja företag för att antingen tjäna svarta pengar eller tvätta kriminella pengar. I rapporten lyfts vidare fram att för att de aktörer som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet inom sfären för den organiserade brottsligheten ska kunna göra en avans, tvätta pengar eller växa behövs möjlighet att göra affärer med företag utanför den kriminella marknaden och de egna företagen. Den grå marknaden kallas i rapporten möjliggörare – företag med ägare som gör det möjligt för den organiserade ekonomiska brottsligheten att växa. Att myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet tar sikte på båda dessa perspektiv – både den grå och den svarta marknaden – och är unik i sin ansats på flera sätt är något som har verifierats i de intervjuer som delegationen har genomfört.

[263] Se SOU 2022:36, s. 55 f., och Ds 2021:1, s. 30 f.
[264] Svenskt Näringsliv (2023), s. 8.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Mot bakgrund av de beröringspunkter som finns mellan de båda uppdragen finns dock behov av en mer strukturerad och fördjupad samordning för att arbetet ska bli så effektivt som möjligt och för att minska risken för dubbelarbete. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet har vidare bedrivits under en längre tid och det finns viktiga lärdomar som kan dras av denna samverkan. Inte minst har man löst de svårigheter med möjligheter att utbyta information med varandra som alltjämt kvarstår i stor utsträckning i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, se närmare i avsnitt 3.9.5. Delegationen har i tidigare delbetänkanden,[265] lyft fram att frågan om informationsutbyte och eventuella sekretesshinder mellan myndigheter bör hanteras skyndsamt, en bedömning som alltjämt kvarstår.

3.17 Delegationens övergripande bedömning av måluppfyllelsen

3.17.1 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har stor potential men ett antal utmaningar

Sammantaget är delegationens intryck att samverkan har bidragit på ett positivt sätt i arbetet mot arbetslivskriminalitet på en mängd olika sätt. Regeringsuppdraget har inneburit att ett antal personer på respektive myndighet har fått en kraftigt ökad förståelse för varandras verksamhet och har fått en större kunskap om vilka verktyg som myndigheterna gemensamt besitter i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Flera har beskrivit att myndigheterna åstadkommer mer tillsammans än vad varje enskild myndighet kan åstadkomma på egen hand. Den information som kan utbytas om intressanta objekt uppfattas göra stor skillnad och har lett till att myndigheterna bedömer att de har blivit bättre på att upptäcka arbetslivskriminalitet. De samverkande myndigheterna kan vara en stark motkraft mot arbetslivskriminella aktörer när samverkan fungerar. Samverkan kan också leda till en möjlighet att se större perspektiv; även om den egna myndigheten inte får ett konkret resultat av en viss kontroll kan myndigheten bidra till att en annan myndighet kan använda sina verktyg, vilket i sin tur som helhet bidrar till att arbetet mot arbetslivskriminalitet får större genomslag. Flera vittnar om att regerings-

[265] SOU 2022:36, s. 226 f., och SOU 2023:8, s. 302 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

uppdraget på detta sätt kan sägas bidra till att statens insatser mot arbetslivskriminalitet fungerar bättre som helhet.

Det finns dock ett antal utmaningar för myndigheternas samverkan. Som beskrivits i avsnitt 3.2 har myndigheternas samverkan analyserats tidigare av andra aktörer. Även om vissa åtgärder har vidtagits förefaller flera av de utmaningar som tidigare har beskrivits av andra aktörer kvarstå. Skälen till detta kan vara flera och bero på faktorer såväl inom myndigheterna som inom Regeringskansliet. Delegationens intryck, baserat på de intervjuer som har genomförts, är att den enskilt största utmaningen när det gäller myndigheternas samlade förmåga att motverka arbetslivskriminalitet alltjämt är svårigheter för myndigheterna att utbyta information med varandra. Rent konkret gör detta att kontrollerna blir mindre träffsäkra än vad de skulle kunna bli om myndigheterna hade möjlighet att i större utsträckning utbyta information inför kontroller.

De regionala centren mot arbetslivskriminalitet har stor potential att förstärka förmågan att motverka arbetslivskriminalitet. Mycket tyder på att de regionala centren kommer att ha en stor betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet, vilket verksamheten redan har börjat ge exempel på. Samtidigt finns en mängd, inte minst praktiska, problem gällande till exempel möjligheter att digitalt dela information. En utmaning är även att tillse ett bra efterarbete efter själva arbetsplatskontrollerna i syfte att möjliggöra bra så kallade skrivbordskontroller och uppföljning av ärenden.

Delegationen konstaterar att arbetet mot arbetslivskriminalitet förefaller ha gjort en slags omstart i samband med regeringsuppdraget om de regionala centren. Myndigheterna förefaller till exempel i relativt stor utsträckning ha börjat om när det gäller organisationen för uppdraget, metodutveckling med mera. Arbetet har i många fall karaktären av att vara i ett tydligt uppstartsskede, trots att myndighetssamverkan har pågått under flera år, även om den då organiserades på ett annat sätt. Detta kommer exempelvis till uttryck i fråga om information till utsatta arbetstagare, ett område där det enligt delegationens mening fortsatt finns stora utmaningar trots att problematiken har uppmärksammats under en längre tid.

Delegationens bild är även att samverkan uppvisar betydande brister när det gäller att beivra människohandel och människoexploatering i förhållande till de ambitioner som kommer till uttryck i regeringsuppdraget. Av olika skäl prioriteras inte dessa brott i det

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

myndighetsgemensamma arbetet, trots att det ofta föreligger misstankar om sådan brottslighet. Det är mycket komplexa brott som kräver stor kunskap, erfarenhet och resurser för att motverkas. Ofta krävs även samverkan mellan olika myndigheter och andra aktörer såsom socialtjänst, civilsamhällesorganisationer och arbetsmarknadens parter. Delegationens bild är att det i dag finns bättre förutsättningar för en sådan samverkan än tidigare, även om en rad utmaningar kvarstår både i fråga om arbetssätt, kompetens och ansvarsfördelning.

Det finns även en utmaning med att myndigheterna har olika ambitionsnivå och bemanning för regeringsuppdraget samt att det råder olika uppfattningar om och förväntningar på vad det innebär att samordna uppdraget. Delegationen har fått intrycket att de flesta myndigheter efterfrågar ett tydligare ledarskap. Andra utmaningar kan sägas hänga samman med kulturskillnader och att de samverkande myndigheternas kärnverksamhet skiljer sig åt. Till exempel leder detta till olika syn på vad som ska vara fokus för samverkan; om det ska vara organiserad brottslighet eller om huvudfokus ska vara på den osunda konkurrensen. En annan anledning till de olika synsätten kan sägas vara otydliga mål och otydlig styrning, vilket riskerar att resultera i att myndigheterna rör sig i olika riktningar.

Även om förståelsen för myndigheternas respektive verksamhet och verktyg vid tillsyn har ökat har delegationen fått intrycket av att det finns mer att lära. Det kan till exempel handla om att öka förståelsen för att det kanske är en annan myndighet som behöver hjälp för att få ett resultat, trots att den egna myndigheten kanske inte alls får ett mätbart resultat av att man ger sådan hjälp. Samtidigt vittnar flera om att det är viktigt att samtliga myndigheter i samverkan har möjlighet att bidra med ett resultat för den egna myndigheten för att kunna motivera den tid som läggs på uppdraget.

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll i att motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. Det handlar bland annat om att de företräder stora grupper av både arbetsgivare och arbetstagare och om att de ansvarar för den närmare regleringen av villkoren på arbetsmarknaden genom att teckna kollektivavtal och att tillse att dessa följs. Vidare besitter parterna mycket information och kunskap som är värdefull för myndigheterna att ta del av. Det handlar exempelvis om kunskap om hur arbetslivskriminella upplägg ser ut i olika branscher men också om enskilda företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet. Delegationen har fått bilden att partsorganisationerna

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

önskar bidra med detta i större utsträckning än vad som sker i dag. Det samråd mellan myndigheterna och parterna som är etablerat är i dag i huvudsak begränsat till bygg- och städbranscherna. Delegationens bild är vidare att det finns utmaningar i fråga om ansvarsfördelningen när det kommer till kontroller av arbetsförhållanden. Detta då en del myndigheter, av respekt för parternas autonomi, förefaller bli mer passiva än nödvändigt i vissa situationer. Delegationens intryck är att det från flera håll finns ett önskemål om att samrådet i större utsträckning skulle kunna inkludera en dialog som handlar om gränsdragningsfrågor när det gäller myndigheternas och arbetsmarknadens parters respektive mandat.

Sammanfattningsvis finns det enligt delegationens intryck en enorm potential i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet men även ett antal utmaningar som behöver överbryggas för att nå ökad effektivitet i insatserna, inte minst mot sådan arbetslivskriminalitet som är särskilt komplex och systematisk såsom människohandel och människoexploatering.

3.17.2 De samverkande myndigheterna har genomfört merparten av uppdragen

Delegationens bedömning: De samverkande myndigheterna har genomfört merparten av de uppdrag som har ingått i de olika regeringsuppdragen om arbetslivskriminalitet. Vissa uppdrag kan dock inte anses färdiga.

Skälen för delegationens bedömning: Majoriteten av de uppdrag som regeringen har gett de samverkande myndigheterna har fullgjorts, vilket redovisas i de olika avsnitten i detta kapitel. Delegationen kommer därför inte här att närmare återge de uppdrag vi bedömer är utförda eller till stora delar utförda. Några uppdrag kan dock sägas alltjämt vara under arbete och återges närmare nedan.

Delegationen bedömer att myndigheterna inte är färdiga med uppdraget att ta fram indikatorer för uppföljning av den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten och dess resultat.[266]

Delegationen bedömer att myndigheterna inte på ett tillfredsställande sätt har vidareutvecklat arbetssätten när det gäller arbets-

[266] Uppdraget skulle ha utförts under 2021.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

livskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, exempelvis människohandel och människoexploatering. Uppdraget skulle ha utförts senast under 2023, se närmare i avsnitt 3.13.

Delegationen bedömer vidare att myndigheterna inte har genomfört informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns. Uppdraget skulle ha utförts senast under 2023, se närmare i avsnitt 3.12.

Delegationen bedömer att återrapporteringen inte är i enlighet med regeringens uppdrag. Den senaste återrapporteringen är till stora delar en rapport av olika insatser och åtgärder som de samverkande myndigheterna har vidtagit.[267] Det är svårt att urskilja vad av detta som är resultatet av samverkan. Återrapporteringen av hur myndigheterna fortsatt avser att inrätta center och bedriva arbetet vid centren är relativt knapphändig och beskriver inte de ekonomiska och personella konsekvenserna. Det saknas också en bedömning av resultat och effekter av myndighetssamverkan.

3.18 Regeringens styrning av arbetet

3.18.1 Generellt om myndighetsstyrning

Regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet och effektivitet. Mål och uppgifter till myndigheterna bör formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.[268]

Regeringens styrning av myndigheter uttrycks i regel genom instruktioner och andra förordningar, regleringsbrev eller andra regeringsbeslut samt finansiering.[269]

Myndigheternas instruktioner är ett grundläggande instrument i regeringens styrning och gäller tills vidare. I varje instruktion ska myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden regleras. Detaljeringsgraden i instruktionen kan variera från myndighet till myndighet. Vissa krav kan

[267] Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).
[268] Jfr prop. 2009/10:175, s. 97 f.
[269] Riksrevisionen (2019), s. 12.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

uttryckas tämligen detaljerat. Uppgifter som är tidsbegränsade eller som kan förväntas att ändras inom en närmare framtid, mål, liksom uppgifter eller uppdrag där regeringen ser behov att vara utförlig i beskrivningen är exempel på sådant som vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut.[270]

Myndigheters grundläggande uppgifter och förutsättningar bör anges i instruktionen medan regleringsbrevet i första hand är avsett för den årliga styrningen av myndigheten, exempelvis tidsbegränsade uppdrag eller om det finns en koppling till myndighetens finansiering.[271]

Regeringen genomför årliga myndighetsdialoger, som är en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet vid vilken myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar. Dialogen syftar till att följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet och diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv.[272]

Så kallade informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika områden. Myndigheterna kan å sin sida få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda.[273]

3.18.2 Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor

Begreppet tvärsektoriella frågor beskriver frågor som kräver insatser inom flera olika verksamhetsområden och regelkomplex för att politiken ska förverkligas.[274] Arbetslivskriminalitet är en tvärsektoriell fråga, även om regeringen hittills inte verkar ha använt den benämningen.

Det är väl känt att det är svårt för regeringen att styra i tvärsektoriella frågor. Särskilt tre orsaker har lyfts fram av Statskontoret, som har ägnat frågan mycket uppmärksamhet.

[270] Prop. 2009/10:75 s. 111.
[271] Bet. 2015/16:KU10.
[272] Prop. 2009/10:75 s. 113.
[273] Prop. 2009/10:75 s. 102–103 och bet. 2015/16:KU10.
[274] Statskontoret (2022), s. 9.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Den svenska förvaltningen är sektoriserad. Det innebär att både Regeringskansliet och de statliga myndigheterna är uppdelade och organiserade efter olika sektorer och sakområden. Det ställer krav på att regeringens styrning är sammanhållen, det vill säga att styrningen utgår från verksamhetsområden och ett helhetsperspektiv snarare än utifrån enskilda myndigheter. Styrningen av en myndighet eller verksamhet behöver alltså i dessa frågor vara samordnad med styrningen av andra berörda myndigheter och verksamheter.[275]

Många tvärsektoriella frågor är också komplexa, i bemärkelsen att resultatet beror på vad många aktörer gör, och att dessa aktörer befinner sig på olika nivåer och i olika sektorer. Komplexa frågor kännetecknas dessutom ofta av att både mål och medel är otydliga, liksom sambandet mellan dem.[276]

Myndigheter prioriterar ofta mål inom sin egen sektor framför tvärsektoriella mål. När regeringen delegerar beslut inom ramen för tvärsektoriella frågor till myndigheter finns det en risk att myndigheterna prioriterar mål inom sin egen sektor framför tvärsektoriella mål. Myndigheterna har dessutom ofta svårt att tolka regeringens krav på hur de ska ta hänsyn till tvärsektoriella frågor.[277]

Statskontoret har gjort ett antal observationer när det gäller regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. Den kanske allra viktigaste är att när den politiska ledningen tydligt signalerar att en tvärsektoriell fråga är prioriterad får styrningen stort genomslag.

Regeringens politik för tvärsektoriella frågor saknar ofta en tydlig inriktning, det vill säga att regeringen inte har uttryckt ett tydligt behov eller tydliga mål för arbetet med frågan. Det kan finnas flera skäl till bristande tydlighet. I vissa frågor saknar regeringen tillräcklig kunskap om hur förvaltningen ska arbeta för att uppnå effekter i en tvärsektoriell fråga, eftersom frågorna är komplexa och relativt nya för förvaltningen. Ett annat skäl kan vara att regeringen bedömer att myndigheterna har bäst förutsättningar att själva identifiera och utforma de mest effektiva åtgärderna inom ramarna för sina respektive verksamhetsområden, och därför formulerar öppna uppdrag. Statskontoret konstaterar också att Regeringskansliet är en förhandlingsorganisation som ska avspegla olika intressen. Processerna för den gemensamma beredningen av regeringsärenden gör att det kan

[275] Statskontoret (2022), s. 10–11.
[276] Statskontoret (2022), s. 11.
[277] Statskontoret (2022), s. 11–12.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

vara svårt för ett departement att få igenom strategier och beslut som är alltför detaljerade eller specifika.[278]

Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor är ofta kortsiktig. Det innebär att regeringen tenderar att styra med uppdrag i regleringsbrev, eller uppdrag i enskilda regeringsbeslut. Myndigheterna hinner då inte samla kunskap i en fråga och förstå hur den tvärsektoriella frågan hänger ihop med den övriga verksamheten. Det blir även svårt för myndigheterna att knyta till sig rätt kompetens. Tvärsektoriella frågor kräver också ofta att flera olika aktörer samverkar, genom att utbyta information, föra dialog, få samsyn eller utveckla gemensamma arbetssätt. Statskontoret har funnit att det kan ta upp mot tio år att etablera en fungerande samverkan.[279]

Regeringen har ibland inrättat en särskild samordningsfunktion (till exempel kansliet mot felaktiga utbetalningar vid Finansdepartementet) eller ett råd (till exempel Digitaliseringsrådet) som får ansvar för att samordna och följa upp arbetet med en tvärsektoriell fråga inom Regeringskansliet. I vissa fall har Regeringskansliet utsett en enhet vid ett departement (till exempel Jämställdhetsenheten) med ett särskilt uppdrag att samordna arbetet med en tvärsektoriell fråga. I flera fall har regeringen inrättat myndigheter som tilldelas ett sammanhållet ansvar i förvaltningen i arbetet med en tvärsektoriell fråga (exempelvis Jämställdhetsmyndigheten för genomförandet av jämställdhetspolitiken och Myndigheten för digital förvaltning för förvaltningens digitalisering). Regeringen beslöt i december 2022 att tillsätta ett råd mot organiserad brottslighet, i syfte att stärka och effektivisera det samlade arbetet mot organiserad brottslighet genom strategiskt, ömsesidigt informationsutbyte.[280]

[278] Statskontoret (2022), s. 22.
[279] Statskontoret (2022), s. 27 f.
[280] Avsikten är att rådet ska arbeta under 18 månader. Rådet är en del av Regeringskansliet och justitieministern är ordförande. Förutom statssekreterare från Justitie- och Finansdepartementen består rådet av företrädare för Polismyndigheten (rikspolischefen och chefen för NOA), riksåklagaren, generaltulldirektören, samt generaldirektörerna för Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Ordföranden biträds av ett sekretariat i Justitiedepartementet. Ärenden som ska beslutas av regeringen bereds fortsatt av ansvarigt departement.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.18.3 Regeringens styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet

Vissa företrädare anser att inriktningen på regeringsuppuppdraget är så tydlig man kan förvänta sig och att det borde vara möjligt för myndigheterna själva att reda ut de frågetecken som finns. Bristande tydlighet blir i det perspektivet framför allt en fråga för generaldirektörerna, chefsnätverket och den nationella styrgruppen. Vissa av de intervjuade anser att det måste vara upp till varje myndighet att bedöma och konkretisera inriktningen utifrån respektive verksamhet. Det finns också en bild av att uppdraget är tillräckligt tydligt, men att det är svårt att klara givet de förutsättningar, i form av ekonomiska resurser och regelverk (se nedan), som regeringen har ställt till myndigheternas förfogande. Flertalet ser dock ett behov av att regeringen klargör delar av uppdraget.

En övergripande fråga som skapar konflikter mellan myndigheterna är om samverkan primärt syftar till att motverka antingen organiserad brottslighet eller det som benämns fusk eller både och. Frågan handlar möjligen om perspektiv hos olika individer, men framför allt speglar den olika synsätt inom Polismyndigheten och Skatteverket, som bottnar i myndigheternas respektive kärnuppdrag. Inom Polismyndigheten finns det företrädare som anser att det är märkligt att använda begrepp som fusk och missbruk om förfaranden som ofta är brottsliga och som kan ses som delar av den kriminella ekonomin. Inom Skatteverket ser man stora faror med att helt fokusera på rent kriminella aktörer, eftersom man då riskerar att tappa kontrollen över de ”grå” aktörerna, som potentiellt utgör inflödet till den grova brottsligheten. Några som delegationen har talat med vittnar dock om att denna spännvidd i perspektiv möjligen framför allt yttrar sig högre upp i den myndighetsgemensamma organisationen, till exempel i styrgruppen, och inte innebär några större hinder för den operativa verksamheten. Vissa myndighetsföreträdare anser dock att även det operativa arbetet i vissa fall har påverkats av dessa olika perspektiv. Som delegationen har redogjort för i avsnitt 3.7.3 finns det dock mycket som tyder på att dessa meningsskiljaktigheter i viss mån är på väg att avta då det börjar uppstå större samstämmighet om att samverkan måste prioritera både ”grå” och ”svarta” företag. Det kan ses som en positiv effekt av samverkan.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Ett annat område där flera av de intervjuade anser att styrningen kräver större tydlighet rör människohandel och människoexploatering. Det anses vara särskilt otydligt i vilken mån ett brottsofferperspektiv är en del av uppdraget. Om ett sådant perspektiv är en del av uppdraget anses det vara otydligt om det är en fråga som berör alla eller endast ett fåtal av de samverkande myndigheterna? I dag bärs det perspektivet i hög grad av regionkoordinatorerna, vars roll beskrivs närmare i avsnitt 3.13.4. Det finns önskemål om att framför allt Polismyndigheten i högre grad ska vara med och lyfta det perspektivet, särskilt i samband med kontrollerna. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.13.6.

Ytterligare synpunkter på inriktningen är att även annan samverkan än fysiska arbetsplatsinspektioner behöver framgå uttryckligen av uppdraget, om det är en sådan inriktning regeringen vill uppnå. Det anses nödvändigt för att kunna följa ärenden längre och därmed få bättre kunskap om de verkliga resultaten, och därmed i förlängningen effekterna i samhället av gjorda insatser.

Större tydlighet kan uppnås på olika sätt, enligt dem som efterfrågar det. Det kan ske genom nya skriftligt formulerade uppdrag, men det skulle också kunna uppnås genom ett gemensamt möte med alla myndigheter, där det blir klarlagt vad regeringen har för förväntningar. Oavsett metod är dock enligt många en tydligare styrning nödvändig, eftersom myndigheterna i dag tolkar uppdraget så pass olika.

Det finns också synpunkter på den interna organisationen inom Regeringskansliet. Kommunikationen mellan Arbetsmarknads- och Justitiedepartementet anses av några företrädare inte alltid fungera tillräckligt väl, vilket kan leda till motstridiga signaler till de myndigheter som lyder under olika departement. Det har vid intervjuerna och i andra sammanhang framkommit att en bakgrund till bristande resultat när det gäller olika former av arbetskraftsexploatering också kan bero på frågans organisation inom Regeringskansliet, där inget departement eller enhet har ett övergripande ansvar för frågan.[281]

Andra tycker att myndigheterna är för otydliga och försiktiga i sin kommunikation med Regeringskansliet angående behov och problem. Även om de bristande möjligheterna att utbyta information mellan myndigheterna (se närmare i avsnitt 3.9.5) har varit känd för

[281] Frågan kan sägas delas mellan olika enheter inom framför allt Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Utrikesdepartementet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Regeringskansliet under en längre tid, så var myndigheternas ledningar länge inte tillräckligt tydliga om hur hämmande den har varit för samverkan.

Det finns också frågor om i vilken mån Regeringskansliets myndighetsdialoger inkluderar diskussioner om samverkan mot arbetslivskriminalitet. För vissa företrädare framstår det som märkligt att så inte tycks ske i någon högre grad i dag.

Företrädare för arbetsmarknadens parter är i vissa fall mycket kritiska mot regeringens styrning, som de anser vara bristfällig. De uppfattar att myndigheterna behöver tydligare gränsdragningar mellan arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet. De uppfattar att Regeringskansliets styrning hämmas av ett så kallat stuprörstänkande. Det blir särskilt problematiskt i förhållande till samverkan mot arbetslivskriminalitet, som kräver dialog och samarbete mellan särskilt Arbetsmarknads-, Justitie- och Finansdepartementet. De uppfattar att Arbetsmarknadsdepartementet har huvudansvar för frågan, samtidigt som många former av arbetslivskriminalitet ytterst rör Finansdepartementets och Justitiedepartementets ansvarsområden.

Som framgår på flera ställen ovan i detta kapitel finns det också ett missnöje med hur regeringen har ställt krav på återrapporteringen av uppdraget. Fokus på antalet kontroller ger inte regeringen möjlighet att bedöma vilka effekter i samhället samverkan egentligen åstadkommer.

Regeringen har uttryckt att samverkan ska vara varaktig. Trots detta finns det, hos vissa som delegationen har intervjuat, en osäkerhet gällande regeringens framtida inriktning för samverkan, vilket riskerar att påverka den egna myndighetens arbete negativt. Detta hänger framför allt samman med att arbetet hittills har styrts av tidsbegränsade regeringsuppdrag för ett eller ett par år i taget. Det har framkommit önskemål om en tydligare och mer långsiktig styrning för att underlätta planering och prioritering för myndigheterna. Detta är en fråga som delegationen även har berört i tidigare delbetänkanden.[282]

[282] SOU 2022:36, s. 227 f., och SOU 2023:8, s. 285 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

3.18.4 Ledning och samordning av myndigheternas samverkan

Arbetsmiljöverket har regeringens uppdrag att vara samordnande myndighet. Det finns stora skillnader i uppfattningen om vad det innebär att samordna. Delegationens bild är att Arbetsmiljöverket ser det som att det i första hand handlar om att skapa förutsättningar för samverkan, men inte att myndigheten ska leda uppdraget. Delegationens intryck är dock att ett flertal andra myndigheter upplever att det saknas ett tydligt ledarskap och att det har påverkat samverkan på ett negativt sätt. En majoritet av de delegationen har intervjuat anser att Arbetsmiljöverket visar för lite ledarskap och initiativförmåga, till skada för effektivitet och utvecklingstakt i samverkan. Samverkan blir helt enkelt för trög om ingen är villig att lägga förslag och driva på. Företrädare för Arbetsmiljöverket har starka invändningar mot denna beskrivning. De anser att det är alla ingående myndigheters ansvar att komma med förslag och bidra till framdriften. De anser också att Arbetsmiljöverket har varit drivande i flera frågor som bidragit till att utveckla samverkan, såsom analysarbete, regionalt metodstöd, uppföljning och kommunikationsinsatser, men i många fall har det varit svårt att enas eller få andra myndigheters resurser till detta arbete.

Många företrädare för de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet anser att problemen bottnar i bristande styrning från Arbetsmiljöverkets högsta ledning. Enligt vissa har ledningen inte prioriterat uppdraget tillräckligt. De som arbetar med samordning på Arbetsmiljöverket anses av många ha behövt betydligt starkare stöd från ledningen i fråga om mandat och resurser. De som samordnar uppdraget måste vidare ha god förståelse för vad de olika myndigheterna kan bidra med.

Andra uppfattar att Arbetsmiljöverket som myndighet inte har velat förändra attityd och arbetssätt utifrån nya förhållanden i samhället och i arbetslivet. De som har detta synsätt menar att myndighetens ledning är ovillig att prioritera de största riskerna på arbetsmarknaden och gärna vill fortsätta lägga resurser på att inspektera arbetsplatser med relativt små problem.

Ytterligare andra tror att bristerna handlar om att Arbetsmiljöverket saknar erfarenhet av att leda den här typen av uppdrag.

Även om kritiken från företrädare för andra myndigheter än Arbetsmiljöverket är relativt samstämmig, så drar olika företrädare

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

olika slutsatser av den. Vissa anser att Arbetsmiljöverket saknar förutsättningar att samordna uppdraget och att den uppgiften i stället bör gå över till en annan myndighet. De myndigheter som då nämns är Polismyndigheten och Skatteverket. Av dem som har detta synsätt anses båda dessa myndigheter ha bättre förutsättningar och större erfarenhet av att leda projekt där flera myndigheter ingår.

Skatteverket anses av relativt många ha goda förutsättningar att leda uppdraget, om det inte hade varit för de hinder som nuvarande sekretesslagstiftning reser. Det nämns också, särskilt av företrädare för Polismyndigheten, att det skulle kunna innebära en risk för en starkare betoning på mindre allvarliga former av arbetslivskriminalitet.

De som argumenterar för att Polismyndigheten har bäst förutsättningar att samordna uppdraget pekar på positiva erfarenheter från Polismyndighetens sätt att samordna myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Andra ser stora risker för att det skulle kunna bli ett överdrivet starkt fokus på organiserad brottslighet och gängkriminalitet under Polismyndighetens ledning, till nackdel för arbetet mot de former av arbetslivskriminalitet som handlar mer om utnyttjande av arbetskraft och osund konkurrens. Ett eventuellt närmande mellan samverkan mot arbetslivskriminalitet respektive organiserad brottslighet riskerar, i den analysen, leda till att bland annat frågan om osund konkurrens och vissa arbetstagares utsatthet hamnar i bakgrunden.

Relativt många av de som anser att Arbetsmiljöverket har haft svårt att axla regeringens uppdrag betonar samtidigt att det inte innebär att det finns en annan myndighet som är bättre lämpad. Uppdraget är i grunden utmanande och det är inte säkert att någon annan myndighet hade axlat uppdraget på ett bättre sätt. Det finns alltid utmaningar med samordnarrollen och olika synpunkter på vad denna bör innebära, vilket medför att synpunkter oundvikligen kommer att riktas mot den samordnande myndigheten. Detta kan till exempel illustreras av att även de grupper som samordnats av andra myndigheter, till exempel analys- och metodstödsgrupp, enligt delegationens intryck har haft utmaningar. Ett flertal betonar i stället att konfliktytorna skulle riskera att bli större om exempelvis Polismyndigheten eller Skatteverket samordnade uppdraget, framför allt på grund av de skilda perspektiv som de båda myndigheterna har. Även om Arbetsmiljöverket har haft utmaningar, både internt och externt, anser många att myndigheten fortsatt bör samordna uppdraget, men då

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

under förutsättning att regeringen tydliggör sina förväntningar på vad som ingår i den samordnande rollen. De som vill att Arbetsmiljöverket ska få behålla uppdraget vill att myndigheten stärker sin lednings- och styrningskompetens. Det finns också önskemål om ett resursstarkare kansli kopplat till den nationella styrgruppen, vilket skulle stärka förmågan att hålla i och utveckla möten, internkommunikation, analysarbete, ärendehantering och återrapportering (se också avsnitt 3.8). Vissa pekar i detta sammanhang på kansliet för samverkan mot organiserad brottslighet som en förebild.[283] Vissa lyfter även fram att kansliet skulle kunna vara myndighetsgemensamt, något som även förespråkades i promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1).[284] Företrädare för Arbetsmiljöverket anser dock att frågan om ett myndighetsgemensamt kansli har diskuterats vid flera tillfällen, men då avvisats av övriga myndigheter med hänvisning till bristande resurser.

3.18.5 Arbetet mot arbetslivskriminalitet bör anges i myndigheternas instruktioner

Delegationens bedömning: Det finns behov av en tydligare och mer långsiktig styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Delegationens förslag: Det ska skrivas in i respektive myndighets instruktion att Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Skälen för delegationens bedömning och förslag: Regeringen har gett ett flertal uppdrag till myndigheter att samverka mot arbetslivskriminalitet. I det senaste regeringsuppdraget ges uttryck för att samverkan ska vara varaktig. Trots detta finns det bland myndighetsföreträdare som arbetar med samverkan mot arbetslivskriminalitet en osäkerhet gällande regeringens syn på samverkans varaktighet, vilket riskerar att påverka arbetet negativt. Detta hänger framför allt

[283] Se Riksrevisionen (2019), s. 36.
[284] Ds 2021:1, s. 66 f. Se även avsnitt 3.16.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

samman med att de olika regeringsuppdragen som styrt arbetet har varit tidsbegränsade. Det har framkommit önskemål om en tydligare och mer långsiktig styrning för att underlätta planering och prioritering för myndigheterna. Delegationens bedömning är därför att enhetliga skrivningar rörande arbetet mot arbetslivskriminalitet bör finnas i samtliga samverkande myndigheters instruktioner i syfte att tydliggöra att samverkan är varaktig. Delegationen bedömer att en sådan ändring skulle kunna bidra till att skapa större enhetlighet och långsiktighet i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och även är i linje med hur regeringen har styrt myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Att genom styrning och resursallokering visa på frågans vikt har också lyfts fram som avgörande när delegationen har studerat framgångsrika arbetssätt i andra länder.[285]

Det framgår redan av Arbetsmiljöverkets instruktion att myndigheten ska delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Så länge samordningsuppdraget kvarstår finns det inget behov att ändra i Arbetsmiljöverkets instruktion på denna punkt.

3.18.6 Nytt regeringsuppdrag

Delegationens bedömning: Regeringen bör besluta om ett nytt uppdrag för samverkan. Uppdraget bör slå fast att målet för samverkan är att motverka arbetslivskriminalitet i samhället. Uppdraget bör också klargöra att kontroller och sanktioner är viktiga åtgärder, men inte de enda, för att uppnå detta mål. Samtidigt bör regeringen ställa högre krav på återrapporteringen av resultaten av samverkan.

Skälen för delegationens bedömning: Även om arbetet mot arbetslivskriminalitet anges i myndigheternas instruktioner kommer samverkan under en period att behöva styras av ett regeringsuppdrag. Det krävs för att ge myndigheterna tillräcklig tydlighet om regeringens intentioner. I avsnitt 3.4.3 framgår att regeringen avser att återkomma med ett förnyat uppdrag senast under tredje kvartalet 2024.

[285] SOU 2022:36, s. 18, och SOU 2023:8, s. 22 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Delegationen bedömer att uppdraget framåt bör tydliggöra regeringens hållning på särskilt följande områden:

- Att målet för samverkan är att motverka arbetslivskriminalitet i samhället.
- Att kontroller, men också andra åtgärder, är viktiga för att uppnå detta mål.
- Att myndigheterna i samverkan ska motverka samtliga former av arbetslivskriminalitet, särskilt sådan som är komplex och kräver insatser från flera olika myndigheter.
- Vilka krav som ställs på den samordnande myndigheten.
- Hur regeringen vill att myndigheterna ska återrapportera resultatet av samverkan.
- Att myndigheterna bör fördjupa det gränsöverskridande samarbetet i de fall detta kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet i Sverige.

Detta bör inte ses som en uttömmande beskrivning av vad nästa regeringsuppdrag bör innehålla, utan är de punkter där större tydlighet från regeringen skulle vara till fördel för myndigheternas arbete. Mycket av det som anges i tidigare uppdrag är ändamålsenligt och bör givetvis finnas med även i ett nytt regeringsuppdrag, till exempel att myndigheterna ska samråda med relevanta aktörer, såsom arbetsmarknadens parter.

Att målet för samverkan är att motverka arbetslivskriminalitet i samhället bör tolkas som att myndigheterna ska arbeta långsiktigt med de åtgärder som är mest verkningsfulla. På detta sätt kan myndigheternas arbete bidra till att minska arbetslivskriminaliteten i Sverige.

En mer utvecklad uppföljning och återrapportering krävs för att kontroller och övriga åtgärder gradvis ska kunna bli mer verkningsfulla. En utvecklad återrapportering är också nödvändig för att regeringen ska ha ett kunskapsunderlag som möjliggör styrning genom mål och ekonomiska medel. Delegationens bedömning är att myndighetssamverkan borde ha förutsättningar för en sammanhållen och fullödig återrapportering. Att myndigheternas samverkan framgår av myndigheternas instruktioner innebär bättre förutsättningar för att återrapporteringen ges den vikt och de resurser som är motiverade.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Ansvaret för detta bör ligga på den samordnande myndigheten. Av återrapporteringen kan också framgå om myndigheterna ser behov av författningsändringar för att kunna arbeta mer effektivt mot arbetslivskriminalitet.

3.18.7 Regeringens samordning av samverkan bör utvecklas

Delegationens bedömning: Regeringens styrning av samverkan mot arbetslivskriminalitet bör bli mer samordnad, i syfte att uppnå större tydlighet och effektivitet. En särskild samordningsfunktion bör inrättas i Regeringskansliet.

Skälen för delegationens bedömning: De myndigheter som ingår i samverkan hör till fyra olika departement: Arbetsmarknadsdepartementet (Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Jämställdhetsmyndigheten), Finansdepartementet (Skatteverket), Justitiedepartementet (Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten) och Socialdepartementet (Försäkringskassan). Baserat på de intervjuer delegationen har genomfört gör delegationen bedömningen att regeringen inte har haft en tillräckligt tydlig och samordnad styrning av de myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet.[286] Arbetet mot arbetslivskriminalitet är, som andra tvärsektoriella frågor, komplext och utmanande, vilket ställer höga krav på regeringens styrning. Det är svårt och tidsödande för myndigheterna att hantera styrsignaler från ett Regeringskansli som inte är tillräckligt samordnat. Det är särskilt samordningen mellan de olika departementen som behöver utvecklas. Men det finns också anledning att söka bättre samordning inom departementen. Det handlar framför allt om att de styrsignaler som framkommer i instruktioner, regleringsbrev och beslut bör vara synkroniserade med de styrsignaler som framkommer i myndighetsdialoger och de informella kontakterna. När det gäller samordning av styrning mellan departementen ser delegationen att det finns flera olika organisatoriska förändringar regeringen skulle kunna överväga för att stärka samordningen inom Regeringskansliet.

[286] Riksrevisionen (2019) gör samma bedömning av det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Ett alternativ vore att regeringen utser en särskild samordningsfunktion, till exempel ett särskilt kansli eller ett råd med ett särskilt uppdrag att samordna arbetet mot arbetslivskriminalitet. Delegationen motsvarar i vissa delar de funktioner som särskilda samordnare eller råd brukar ha. Delegationen anser dock att en samordningsfunktion inom Regeringskansliet har bättre förutsättningar när det gäller att samordna de delar som handlar om att säkerställa att en varaktig samverkan styrs på ett samordnat sätt. Om Arbetsmiljöverket kvarstår som den samordnande myndigheten vore det naturligt att en sådan funktion finns inom Arbetsmarknadsdepartementet. Samordningsfunktionen skulle också, i stället för att vara knuten till ett sakdepartement, kunna finnas hos statsrådsberedningen (SB). SB inrikes, en funktion som inrättades i september 2023, tycks bland annat vara ett uttryck för regeringens vilja att säkra framdriften i departementsöverskridande frågor. SB inrikes skulle därför kunna vara en naturlig hemvist för samordningen av arbetslivskriminalitet, en fråga med just dessa kännetecken.[287]

Regeringen har ibland valt att inrätta en myndighet som tilldelas ett sammanhållet ansvar i förvaltningen i en tvärsektoriell fråga. Delegationen förordar inte denna lösning, eftersom det är svårt att se hur ytterligare en myndighet skulle bidra till att regeringens styrning av samverkan blir mer samordnad. Det skulle dessutom stå i strid med regeringens uttalade ambition om att antalet myndigheter ska minska.[288] Av skäl som framgår ovan anser delegationen därtill att en mer samordnad styrning bör ske från Regeringskansliet.

För vissa departementsöverskridande frågor har regeringen valt att skapa statssekreterargrupper eller interdepartementala arbetsgrupper. Upphovet till dessa grupper har ofta varit kriser eller andra hastigt uppkomna situationer, såsom varselvågen 2008–2009 eller covid-19-pandemin. Ibland har frågorna varit av betydligt mer långsiktig karaktär, såsom klimatfrågan eller genomförandet av Agenda 2030. Delegationen bedömer att grupper av detta slag framför allt kan fylla en funktion i samband med kortsiktiga situationer där snabba beslutsvägar är nödvändiga. Samverkan mot arbetslivskriminalitet är inte av en sådan karaktär och delegationen bedömer att det i detta fall vore

[287] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/sb-inrikes--ny-funktion-inom-statsradsberedningen/. Hämtad 2023-12-04.
[288] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/regeringen-tillsatter-utredning-om-mindre-myndigheters-uppgifter-och-organisering/. Hämtad 2023-12-10.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

mer effektivt med ett särskilt kansli med ansvar för frågan inom Regeringskansliet.

I detta och tidigare betänkanden har delegationen redogjort för hur andra länder har valt att organisera arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det har bland annat framhållits som en styrka i det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet att statsministerns kansli har varit involverat i arbetet med att motverka arbetslivskriminalitet.[289] I avsnitt 6.2.1 framgår hur den belgiska regeringen har organiserat sin styrning. Där framgår att ett interdepartementalt samordningsforum, under ledning av Justitiedepartementet, har en central roll. Den belgiska styrningsmodellen, anpassad till svenska förhållanden, skulle därför kunna sägas vara en särskild tillskapad samordningsfunktion inom Regeringskansliet.

3.18.8 Arbetsmiljöverket bör fortsatt samordna uppdraget

Delegationens bedömning: Arbetsmiljöverket bör fortsatt vara samordnande myndighet.

Skälen för delegationens bedömning: En varaktig samverkan behöver en utsedd myndighet som står för samordning av uppdraget. En samordnande myndighet kan givetvis inte förfoga fritt över en annan myndighets personal och ekonomiska resurser. Men i det bör ligga att ta ett stort ansvar för koordinering, dagordning, mötes- och samarbetsklimat, uppföljning och återrapportering. Arbetsmiljöverket är en tillräckligt stor och resursstark myndighet för att kunna hantera den typen av ledarskap, givet ett starkt stöd från myndighetens ledning. Det är också naturligt att den myndighet som har det statliga huvudansvaret för att kontrollera tillståndet på landets arbetsplatser är samordnande i en samverkan som har arbetsplatskontroller som sitt centrala instrument. Inom Arbetsmiljöverkets ansvarsområde finns dessutom frågor som gränsar till sådant som arbetsmarknadens parter ansvarar för. Exempelvis ansvarar myndigheten för arbetstidsfrågor, något som också kan vara föremål för reglering i kollektivavtal. Vår bedömning är dessutom att den här typen av samverkan kommer att vara ett viktigt och nödvändigt

[289] SOU 2022:36, s. 224.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

inslag i den svenska statsförvaltningen under överskådlig tid. Det vore orimligt om endast en handfull av de största myndigheterna ansågs ha förmågan att samordna myndighetsgemensamma uppdrag.

Det finns också argument som talar mot de utpekade alternativen. Det torde stå klart att Polismyndigheten bör ha fokus på att nå bättre resultat inom sina nuvarande ansvarsområden och därför inte bör belastas med nya. Det är dessutom av stor vikt att fler myndigheter får möjlighet att bidra till att motverka vad som beskrivs som samhällshotande kriminalitet. Skatteverket har precis som Polismyndigheten goda förutsättningar för att samordna myndigheter, men också kapacitet att hantera fler ansvarsområden. Skäl som talar mot Skatteverket är dock bland annat nuvarande sekretesslagstiftning. Med beaktande av de bedömningar som delegationen gör i övrigt i detta kapitel, bland annat om behov av ett förstärkt kansli och mer fokus på strategisk styrning och samordning, är det delegationens sammanvägda bedömning att Arbetsmiljöverket även fortsättningsvis bör vara samordnande myndighet.

3.18.9 Myndigheter i samverkan

Delegationens bedömning: De myndigheter som i dag ingår i samverkan bör fortsatt göra det. Fler myndigheter har möjlighet att på olika sätt bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet. De samverkande myndigheterna bör själva fatta beslut om samarbete med myndigheter som inte ingår i den av regeringen beslutade samverkan.

Skälen för delegationens bedömning: Alla myndigheter som i dag ingår i samverkan kan på olika sätt bidra till arbetet mot arbetslivskriminalitet och det finns inga goda skäl att minska denna krets. Snarare finns det utrymme för fler myndigheter att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet. I den myndighetsgemensamma lägesbilden ger myndigheterna uttryck för att de bör fortsätta att utveckla samarbetet med andra myndigheter och aktörer, eftersom de har potential att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.[290] Den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet har

[290] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 8 och 22.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

utvecklat en modell med så kallade nätverksmyndigheter. Det innebär att de samverkande myndigheterna själva identifierar, och bjuder in, myndigheter som kan bidra, utan att det har sin grund i ett regeringsbeslut. Delegationen bedömer att det på motsvarande sätt finns goda skäl att låta de myndigheter som i dag ingår i samverkan vid behov initiera kontakt med ytterligare myndigheter. När det gäller samverkan mot arbetslivskriminalitet har bland annat Bolagsverket, Boverket, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Transportstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten och Utbetalningsmyndigheten lyfts fram som myndigheter som på olika sätt har möjlighet att bidra till att samhällets åtgärder mot arbetslivskriminalitet blir mer verkningsfulla. Det har inte framkommit någon information i samband med de intervjuer delegationen har haft om att någon ytterligare myndighet formellt bör få ett uppdrag av regeringen att delta i samverkan. Det finns dock ingenting som hindrar att regeringen i framtiden inkluderar fler myndigheter i samverkan om det anses befogat. Frågan om samverkan med kommuner och andra aktörer berörs närmare ovan i avsnitt 3.15.

4 En myndighetsgemensam tipsfunktion

4.1 Tips har en stor betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet

För de aktörer som arbetar mot arbetslivskriminalitet är det avgörande att få kännedom om misstänkta missförhållanden hos verksamhetsutövare. De myndigheter som ingår i samverkan kan få sådan kännedom exempelvis vid arbetsplatsinspektioner eller vid andra kontrollinsatser. Myndigheterna har av praktiska skäl begränsade möjligheter att upptäcka alla överträdelser som sker. En viktig källa till kunskap är därför att tips om företeelser som kan utgöra arbetslivskriminalitet kommer in till myndigheterna. Det är av samma anledning viktigt att tips som rör flera myndigheters verksamhetsområden kan komma alla berörda myndigheter till del.

Med tips om arbetslivskriminalitet avses i detta kapitel uppgifter som lämnas om förhållanden som den som lämnar tipset misstänker kan utgöra arbetslivskriminalitet.

4.2 Uppdraget

Genom tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträdet den 30 juni 2022 fick delegationen i uppdrag att även utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet, och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2022:87), se bilaga 3. Genom det tilläggsdirektiv som beslutades den 2 april 2023 förlängdes utredningstiden för den delen av uppdraget till den 23 februari 2024 (dir. 2023:59), se bilaga 4.

I tilläggsdirektiven från juni 2022 redogörs för att regeringen under våren 2022 beslutade om ett uppdrag att inrätta regionala center

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan. Vidare anges att berörda myndigheter i dag tar emot och hanterar anmälningar och tips från enskilda. Då arbetslivskriminalitet ofta spänner över flera myndigheters ansvarsområden kan enskilda behöva kontakta flera olika myndigheter för att lämna information om missförhållanden hos ett företag, vilket skapar problem både för myndigheterna och för enskilda.

I uppdraget ingår att särskilt undersöka och överväga vilken myndighet som ska samordna funktionen, vilka organisatoriska åtgärder som krävs och om det behövs författningsåtgärder för att åstadkomma funktionen. Delegationen ska även bedöma om det är lämpligt att en tipsfunktion omfattar alla samverkande myndigheter eller om den endast ska omfatta vissa. Delegationen ska särskilt analysera hur en gemensam funktion påverkar ordinarie kontaktvägar och larmfunktioner och risken för att andra närliggande brott än arbetslivskriminalitet inte identifieras, anmäls och utreds.

I sina överväganden ska delegationen beakta krav på informationssäkerhet, skydd för företagshemligheter, personlig integritet och att det ska vara enkelt att lämna information. Tipsfunktionen ska kunna användas av en bred krets personer som kan få kännedom om arbetslivskriminalitet, inklusive fackliga företrädare.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag om informationsutbyte mellan de samverkande myndigheterna. Delegationen ska dock följa beredningen av uppdraget att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442) noggrant och säkerställa att de förslag som delegationen lämnar kan genomföras tillsammans med de förslag om informationsutbyte som lämnas av den utredningen.[1] En förutsättning för att delegationen ska lämna förslag om en gemensam tipsfunktion är att delegationen bedömer att det kommer att vara möjligt för myndigheterna att utbyta informationen som har lämnats av enskilda med varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Delegationen ska beakta att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska värnas, till exempel genom att kollektivavtalsöverträdelser som parterna har ansvar att kontrollera även fortsättningsvis ligger utanför myndigheternas ansvarsområde.

Delegationen ska

[1] Utredningen har lämnat förslag i Ds 2022:13, se avsnitt 4.3.2.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

- analysera och redovisa för- och nackdelar med att inrätta en gemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet och överväga om det är ändamålsenligt att inrätta en sådan,
- om delegationen finner det lämpligt lämna förslag på hur en gemensam tipsfunktion skulle kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt,
- särskilt undersöka och överväga vilken myndighet som ska samordna funktionen, vilka organisatoriska åtgärder som krävs och om det behövs författningsåtgärder för att åstadkomma funktionen,
- bedöma om det är lämpligt att en tipsfunktion omfattar alla samverkande myndigheter eller om den endast ska omfatta vissa,
- undersöka om det är möjligt och lämpligt att, som ett led i utvecklad samverkan mellan myndigheterna å ena sidan och arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer å andra sidan, skapa en prioriterad ingång till myndighetssamverkan för deras informationslämnande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

4.3 Frågans tidigare behandling

4.3.1 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1)

I promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1) görs vissa generella överväganden kring frågan om en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet. Där redogörs för några tänkbara alternativ för hur en sådan skulle kunna konstrueras samt för några allmänna för- och nackdelar med olika alternativ. Promemorians slutsats är att, inom ramen för nuvarande regelverk och regeltillämpning avseende möjligheten att lämna vidare inkomna tips till andra myndigheter, uppbyggnaden av en gemensam statlig tipsingång inte skulle vara tillräckligt effektiv i relation till andra tänkbara sätt att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Frågan bör därför enligt promemorian omvärderas om och när regelverken förändras eller tillämpas annorlunda.[2]

I promemorian lyfts bland annat fram att det vid planeringen av myndighetsgemensamma kontroller är ett centralt moment att välja ut vilka företag och arbetsplatser dessa ska inriktas på. För att få en så komplett bild som möjligt av var riskerna för oegentligheter är störst kan information från flera olika myndigheter vara användbar. Förutsättningarna för detta begränsas i dag av rådande sekretessbestämmelser och tillämpningen av dessa. Detta medför att vissa myndigheter inte lämnar tips till de övriga inför gemensamma kontroller, medan andra anser sig kunna det. I promemorian redogörs för att myndigheterna anger att det saknas möjlighet att föra en öppen dialog kring vilka arbetsplatser som vore intressanta att besöka. Sammantaget framförs i promemorian att bland annat dessa förhållanden försvårar möjligheterna att göra ett lämpligt urval av kontrollobjekt på ett effektivt sätt.[3]

4.3.2 Behovet av utökat informationsutbyte

Det finns ett behov av utökat informationsutbyte

Det har i flera sammanhang förts fram att det finns ett behov av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter, och även mellan myndigheter och andra aktörer.[4] Delegationen har lyft det i tidigare betänkanden.[5] Frågan behandlas också i avsnitt 3.3.2 och 3.9.5 om myndighetssamverkan.

Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)

I promemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) föreslås bland annat att en ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs. Utredningen anser att statliga och kommunala myndigheter samt de som jämställs med myndigheter enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, bör ges förutsättningar att utbyta sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning än i dag. Utredningen anser

[2] Ds 2021:1, s. 115.
[3] Ds 2021:1, s. 69–70.
[4] Se t.ex. SOU 2018:14, SOU 2019:59 och SOU 2020:35.
[5] Se SOU 2022:36, s. 226 f., och SOU 2023:8, s. 302 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

att det finns ett omotiverat glapp mellan de undersökta statliga myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna för att genomföra det. Detsamma gäller i viss utsträckning för kommunala myndigheter och arbetslöshetskassor.[6] Enligt utredningen är de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna, i förhållande till myndigheters och arbetslöshetskassors uppdrag, inte tillräckliga för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Motsvarande gäller enligt utredningen de sekretessbrytande bestämmelser som reglerar myndigheters förutsättningar att samverka och utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet.[7] Promemorian har remitterats och förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Delegationen, som har följt beredningen av uppdraget att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, konstaterar att förslagen hittills inte har lett till ny lagstiftning. Arbetet med en lagrådsremiss pågår.[8]

Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

Regeringen gav den 19 oktober 2023 en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt OSL jämställs med myndigheter (dir. 2023:146). Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten. Utredaren ska bland annat

- kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet,

[6] Ds 2022:13, s. 16 och bil. 2, s. 180.
[7] Ds 2022:13, s. 16 och 101 f.
[8] Svar på skriftlig fråga 2023/24:177. Promemorian behandlas även i avsnitt 3.3.2.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

- analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ,
- analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet,
- göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar, för att möjliggöra att de förslag som lämnas tjänar sitt syfte och kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2025. Senast den 30 augusti 2024 ska utredaren lämna en delredovisning av uppdraget att kartlägga myndigheternas behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses samt att särskilt överväga och lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter

I oktober 2023 överlämnade Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel* (SOU 2023:69). Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt skolor. Om det skulle framkomma behov av

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

förbättrat informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer kunde utredningen även överväga förslag som bidrar till ett ökat informationsutbyte med dem. Genom tilläggsdirektiv fick utredningen i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen när det gäller informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter. Utredningen har avgränsat arbetet till att avse förbättrade möjligheter att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. De viktigaste förslagen i betänkandet är följande.

Utredningen föreslår att det ska införas en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Den föreslagna lagen innehåller en skyldighet för alla myndigheter, det vill säga även kommuner och regioner, och vissa enskilda verksamheter, att på begäran lämna kontaktuppgifter till enskilda. Vidare innehåller den föreslagna lagen uppgiftsskyldigheter för vissa statliga myndigheter, för kommuner och regioner, samt för skolan.

Det föreslås också utvidgade och förenklade möjligheter att lämna uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården till brottsbekämpningen samt en skyldighet för banker och vissa andra finansiella företag att lämna uppgifter som rör kvalificerad brottslighet på underrättelsestadiet till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket. Vidare föreslås att en ny rättslig grund ska införas i det svenska dataskyddsregelverket. Den rättsliga grunden innebär en möjlighet för enskilda att behandla personuppgifter för att lämna sådana uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna när dessa myndigheter framställer en sådan begäran.

Betänkandet är remitterat.

Delegationens överväganden utgår från befintlig reglering om informationsutbyte

Det ingår inte i delegationens uppdrag att lämna förslag om informationsutbyte mellan de samverkande myndigheterna. De ställningstaganden som delegationen gör i detta betänkande utgår därför från de förutsättningar som de samverkande myndigheterna har att utbyta information inom ramen för befintlig reglering. Som framgår av redogörelsen ovan pågår det dock flera processer om ny lagstiftning som syftar till att förbättra möjligheterna för myndigheter med flera att utbyta information. Det är därför sannolikt att förutsättningarna för de samverkande myndigheterna att utbyta information med var-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

andra kommer att förbättras på olika sätt och vid olika tidpunkter i framtiden.[9] Delegationen beaktar detta i övervägandena.

4.4 Befintliga funktioner för tips och rapportering av missförhållanden

4.4.1 Tipsfunktioner hos de samverkande myndigheterna

Flera myndigheter som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet har redan funktioner för att ta emot tips, dock inte samtliga.

På *Polismyndighetens* hemsida kan man tipsa om brott av olika slag. Vid pågående brottslighet anmodas allmänheten att ringa 112. Man kan också tipsa om brott via 114 14. Det går att lämna tips genom att ringa det numret eller genom att fylla i ett formulär. Där finns numera också en särskild länk som heter ”Tipsa om arbetslivskriminalitet”.[10] Under den rubriken finns till att börja med viss allmän information om vad arbetslivskriminalitet är. Där finns också flera frågor som kan besvaras genom fritextfält. Frågorna rör exempelvis vilka företag eller arbetsplatser tipset handlar om, när händelsen inträffade, om företaget får någon form av stöd eller bidrag samt vilka arbetstider och boendeförhållanden de som arbetar på företaget har, hur de får sin lön och vilket land de kommer ifrån. Tipslämnaren ska också med egna ord beskriva vad han eller hon sett eller hört och tror kan handla om arbetslivskriminalitet.

På *Ekobrottsmyndighetens* hemsida finns viss information under rubriken ”Tipsa om ekobrott”.[11] Där anges att man tipsar Ekobrottsmyndigheten om ekobrott genom att höra av sig till Polismyndigheten, antingen via telefon eller webbformulär.

På *Arbetsmiljöverkets* hemsida kan man tipsa om risker i arbetsmiljön.[12] Där kan man välja olika områden som tipset kan röra, såsom exempelvis arbete på väg, arbetstid eller bristande arbetsmiljöarbete.

[9] Det kan också noteras att det av propositionsförteckningen för våren 2024, som presenterades den 16 januari 2024, framgår att en proposition med namnet *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* är avsedd att lämnas den 19 mars 2024, se Statsrådsberedningen (2024).
[10] https://polisen.se/om-polisen/kontakt/tipsa-polisen/arbetslivskriminalitet-tipsa/. Hämtad 2024-01-04.
[11] https://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-ekobrott/tipsa-om-ekobrott/. Hämtad 2024-01-04.
[12] https://www.av.se/om-oss/kontakta-oss/tipsa-om-risker-i-arbetsmiljon/tips-formular/. Hämtad 2024-01-04.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Det finns också möjlighet att välja övriga arbetsmiljörisker. Det är möjligt att i ett fritextfält kortfattat ange vad tipset gäller. Tipslämnaren kan kryssa i om man arbetar på den aktuella arbetsplatsen eller inte och om man tipsar som myndighetsperson. Vidare finns fritextfält för att besvara frågor om arbetsplatsens namn samt om var och när händelsen inträffade. Tipslämnaren kan också ange när händelsen inträffade.

På *Skatteverkets* hemsida finns en möjlighet att tipsa om misstänkt fel eller fusk inom skatt eller folkbokföring.[13] Där anges att den som tipset berör har rätt att begära ut en kopia av tipset, varför en tipslämnare bör tänka på att inte skriva ut namn och kontaktuppgifter om man vill vara anonym. Vidare anges att Skatteverket måste kunna identifiera vem tipset gäller. Om det går uppmanas därför tipslämnaren att ange uppgifter om den som tipset gäller, såsom exempelvis namn, person- eller organisationsnummer, telefonnummer eller firmanamn. Tipslämnaren uppmanas vidare att beskriva det misstänkta felet eller fusket, och under vilken tid det har pågått. Det framgår också att Skatteverket, på grund av sekretessregler, inte kan lämna information om hur myndigheten arbetar vidare med lämnade tips. Om tipset inte gäller Skatteverkets verksamhet, uppmanas tipslämnaren att i stället kontakta den myndighet som det berör.

På *Arbetsförmedlingens* hemsida finns det möjlighet att lämna tips om bidragsfusk. Man kan lämna tipset anonymt. Som exempel på bidragsfusk anges att personen som arbetsgivaren får bidrag för får betala tillbaka hela eller en del av lönen till arbetsgivaren, att personen inte arbetar hos arbetsgivaren samt att arbetsgivaren som får bidrag inte har någon verksamhet eller lokal för sin verksamhet. Ett formulär kan användas som innehåller ett antal frågor med tillhörande fritextfält. Frågorna rör bland annat uppgifter om företaget som misstänks, vilka som berörs av fusket och när fusket skedde. Tipslämnaren uppmanas också att med egna ord beskriva misstanken om fusk. Om tipslämnaren vill kan denne lämna namn och kontaktuppgifter. I anslutning till formuläret upplyses bland annat om att den som tipset gäller normalt har rätt att ta del av tipset och att alla uppgifter som skickas till myndigheten blir allmänna handlingar.[14]

[13] https://skatteverket.se/omoss/kontaktaoss/mejlaoss/tipsaommisstanktfusk.4.7afdf8a313d34 21e9a9561.html. Hämtad 2024-01-04.
[14] https://arbetsformedlingen.se/kontakt/ge-oss-tips-och-synpunkter/tipsa-om-misstankt-bidragsfusk. Hämtad 2024-01-04.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Även på *Försäkringskassans* hemsida kan man tipsa om felaktiga utbetalningar eller bidragsbrott. Det anges att tips kan lämnas anonymt men tipslämnare upplyses om att den som tipset gäller normalt har rätt att ta del av tipset. Den som vill lämna tips kan använda ett formulär där man först får fylla i vilken roll man har (anställd på myndighet, kommun eller A-kassa, privatperson eller företrädare för ett företag) och om misstanken gäller en privatperson eller ett företag. I fritextfält kan man fylla i sina kontaktuppgifter och beskriva sin misstanke.[15]

På *Migrationsverkets* hemsida finns det ingen tipsfunktion eller annan särskild kanal för att lämna in tips.

Jämställdhetsmyndigheten har inte heller någon tipsfunktion. Myndigheten driver en nationell stödtelefon som riktar sig till dem som arbetar mot människohandel och exploatering samt till personer som arbetar ideellt och som behöver råd och vägledning.[16] Stödtelefonen ger operativt metodstöd till alla kommuner, myndigheter och frivilligorganisationer i ärenden som rör prostitution och alla former av människohandel men inte till enskilda.

Inte heller *Åklagarmyndigheten* har någon funktion för allmänheten att lämna tips om brott.

4.4.2 Visselblåsarfunktioner

Det finns särskilda bestämmelser om personer som rapporterar om missförhållanden, något som ibland kallas visselblåsning, se lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, visselblåsarlagen, och förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, visselblåsarförordningen. Dessa bestämmelser bygger på ett EU-direktiv.[17] En central del i dessa regelverk är att de personer som slår larm skyddas mot bland annat repressalier.[18] Vidare ska det finnas såväl interna som externa kanaler för visselblåsning. Mot bakgrund av dessa bestäm-

[15] https://www.forsakringskassan.se/kontakta-forsakringskassan/kundcenter-for-privatpersoner/om-du-misstanker-felaktiga-utbetalningar-eller-bidragsbrott/tipsa-om-felaktiga-utbetalningar-eller-bidragsbrott#/forsteg. Hämtad 2024-01-04.
[16] https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/stodtelefon/. Hämtad 2024-01-04.
[17] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.
[18] Se vidare om skydd för personer som lämnar tips och förhållandet till regelverket om visselblåsning i avsnitt 4.10.2.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

melser finns det alltså kanaler för att rapportera om missförhållanden vid företag och myndigheter. Eftersom rapporter om missförhållanden kan ligga nära lämnande av tips görs här en översiktlig genomgång av dessa rapporteringskanaler.

Interna rapporteringskanaler

Verksamhetsutövare med minst 50 arbetstagare är skyldiga att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning.[19] Interna rapporteringskanaler avser missförhållanden i den egna verksamheten. Skyldigheten gäller verksamheter i både privat och offentlig sektor, inklusive kommuner.[20] Även verksamhetsutövare med färre än 50 arbetstagare får givetvis ha interna rapporteringskanaler.[21] Visselblåsarlagen innehåller vidare bestämmelser om skyddsåtgärder och krav när det gäller de närmare formerna för den interna rapporteringen. Bland annat ska en verksamhetsutövare utse oberoende och självständiga personer eller enheter som ska vara behöriga att på verksamhetsutövarens vägnar ta emot rapporter och ha kontakt med rapporterande personer, följa upp det som rapporteras, och lämna återkoppling om uppföljningen till rapporterande personer.[22] De interna rapporteringskanalerna ska vara tillgängliga så att vissa särskilt utpekade personkategorier som är verksamma hos verksamhetsutövaren kan rapportera om missförhållanden som förekommer i verksamhetsutövarens verksamhet, bland andra arbetstagare, volontärer och egenföretagare.[23] Det finns även bestämmelser om hur rapporterande personer ska kunna lämna rapporter och om inom vilken tid bekräftelse på mottagandet respektive skälig återkoppling ska lämnas.[24] Verksamhetsutövare ska lämna tydlig och lättillgänglig information om de olika rapporteringsformerna och om den meddelar- och anskaffarfrihet som gäller.[25] I 5 kap. 10 § visselblåsarlagen finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i det allmännas verksamhet. Om det vid handläggningen av ett uppföljningsärende hos en myndighet bedöms finnas skäl för en annan

[19] 5 kap. 2 § visselblåsarlagen.
[20] Prop. 2020/21:193 s. 136 f.
[21] Prop. 2020/21:193 s. 140.
[22] 5 kap. 5 § visselblåsarlagen.
[23] 5 kap. 7 § visselblåsarlagen.
[24] 5 kap. 8 § visselblåsarlagen.
[25] 5 kap. 9 § visselblåsarlagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

myndighet att vidta fortsatta åtgärder ska de uppgifter som är nödvändiga för att åtgärden ska kunna vidtas lämnas till den andra myndigheten.

Externa rapporteringskanaler

Visselblåsarregelverket innehåller också bestämmelser om externa rapporteringskanaler. En sådan kanal är upprättad hos en myndighet för hantering av rapportering om överträdelser som ligger inom myndighetens ansvarsområde. En extern rapporteringskanal kan användas för rapportering av sådana missförhållanden hos vilken verksamhetsutövare som helst. I en bilaga till visselblåsarförordningen anges de myndigheter som är behöriga att genom externa rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden. I bilagan anges också inom vilka ansvarsområden myndigheterna är behöriga att hantera rapporter om missförhållanden. Arbetsmiljöverket är en så kallad särskilt behörig myndighet och ska även hantera vissa uppgifter om information och statistik. Arbetsmiljöverket är vidare behörig myndighet vad gäller missförhållanden som inte omfattas av någon annan behörig myndighets ansvarsområde.

Regleringen om behöriga myndigheter och deras ansvarsområden i bilagan till visselblåsarförordningen gäller bara sådana missförhållanden som omfattas av visselblåsardirektivets tillämplighetsområde, det vill säga sådana som utgörs av ett handlande eller en underlåtenhet som på visst sätt strider mot bestämmelser som har sin grund i EU-rätten. Regleringen gäller alltså inte andra missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram.[26]

Även beträffande externa visselblåsarkanaler finns det bestämmelser om hur kanalerna närmare ska utformas och hanteras.[27]

[26] Se 1 kap. 2 § andra stycket 1–3 visselblåsarlagen och 2 kap. 2 § visselblåsarförordningen.
[27] Se 2 kap. visselblåsarförordningen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Visselblåsarkanaler hos de samverkande myndigheterna

Samtliga samverkande myndigheter har en intern visselblåsarfunktion, det vill säga ett sätt för arbetstagare och andra som är verksamma inom myndigheten att rapportera om missförhållanden inom verksamheten.

Tre av de samverkande myndigheterna har även externa visselblåsarkanaler, som alltså gäller missförhållanden som utgörs av ett handlande eller en underlåtenhet som på visst sätt strider mot EU-rätten och som faller inom myndigheternas ansvarsområden.

Till att börja med har Arbetsmiljöverket en extern visselblåsarfunktion. Där kan man rapportera om missförhållanden som omfattas av EU-lagstiftning inom myndighetens tillsynsområde, nämligen produktsäkerhet och produktöverensstämmelse. Till Arbetsmiljöverket kan man även rapportera om missförhållanden rörande EU-lagstiftning som ingen annan myndighet ansvarar för.

Även Skatteverket har en extern visselblåsarfunktion. Den avser missförhållanden inom EU:s finansiella intressen vad gäller skatteområdet och inom området den inre marknaden när det gäller bolagsskatt.

Slutligen har Ekobrottsmyndigheten en extern visselblåsarfunktion. Den avser missförhållanden rörande EU:s finansiella intressen när det gäller exempelvis bedrägerier, subventionsmissbruk, vissa tullbrott, vissa momsbrott, handlingar i strid med villkor för EU-stöd och korruption.

4.4.3 En myndighetsgemensam tipsfunktions förhållande till befintliga funktioner

Delegationens bedömning: En myndighetsgemensam tipsfunktion bör kunna komplettera befintliga funktioner för tipslämnande och rapportering av missförhållanden.

En myndighetsgemensam tipsfunktion bedöms kunna utformas så att den inte negativt påverkar andra kontaktvägar och larmfunktioner samt inte innebär ökad risk för att vissa brott inte utreds.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skälen för delegationens bedömning: Delegationen har i särskilt uppdrag att analysera hur en gemensam funktion påverkar ordinarie kontaktvägar och larmfunktioner såsom 114 14 och 112. Dessa kontaktvägar är mycket viktiga. De ger Polismyndigheten viktig information om pågående och misstänkt brottslighet. För brottsoffer är det avgörande att dessa kontaktvägar fungerar väl. Det är centralt att en ny tipsfunktion inte leder till att polisen inte tar del av larm om pågående brott eller andra tips om brott. Det kan finnas risker med att ha flera olika kanaler för tips om brott. Det kan bli oklart för den enskilde vart man ska vända sig och det kan finnas risk för att anmälningar om brott som hamnar i andra kanaler än till exempel 114 14 och 112 inte tas om hand på ett lika effektivt sätt som i befintliga kanaler hos polisen. Det kan innebära en risk för att andra brott som ligger nära arbetslivskriminalitet inte utreds.

Även andra myndigheter har som framkommit befintliga tipsfunktioner. Det bör givetvis finnas möjlighet för personer att vända sig direkt till en viss myndighet och använda sig av dessa tipsfunktioner, även om en gemensam tipsfunktion inrättas. Det kan vara så att vissa personer inte kopplar ihop ett visst förfarande med just begreppet arbetslivskriminalitet. Det kan också vara så att inte alla hittar den myndighetsgemensamma tipsfunktionen.

Även när det gäller befintliga visselblåsarkanaler bör en eventuell myndighetsgemensam tipsfunktion finnas parallellt med sådana kanaler. En tipsfunktion om arbetslivskriminalitet kan inte ersätta befintliga visselblåsarkanaler. Krav på sådana kanaler uppställs i lag och följer av EU-rätten.

En eventuell myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet bör alltså existera parallellt med och komplettera befintliga kanaler för tipslämnande och rapportering av missförhållanden. En myndighetsgemensam tipsfunktion bör vara avsedd för tips som rör flera samverkande myndigheters ansvarsområden. Tips som tydligt endast rör en viss myndighet bör lämnas direkt till den myndigheten.

En myndighetsgemensam tipsfunktion behöver utformas på ett sådant sätt att den minimerar de risker som nämnts ovan, bland annat riskerna att samma tips lämnas i flera kanaler, att tips inte kommer till rätt myndighet och att närliggande brott inte utreds. Enligt delegationens mening kan sådana risker minimeras. Som utvecklas i avsnitt 4.8.4 kan en myndighetsgemensam tipsfunktion utformas så att

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

alla tips lämnas till Polismyndigheten, utom i de fall då tipslämnaren aktivt väljer bort detta. Vidare kan sådana risker minska genom att den som lämnar tips tydligt informeras om vad tipsfunktionen är avsedd för och i vilka situationer andra kanaler bör användas, se vidare avsnitt 4.8.11.

4.5 Behovet av en myndighetsgemensam tipsfunktion

För att kunna överväga om det är ändamålsenligt med en myndighetsgemensam tipsfunktion behöver man bedöma vilket behov det finns av en sådan funktion, det vill säga vilka problem som en sådan funktion kan antas bidra till att lösa. Denna fråga, som också har belysts i Ds 2021:1, behandlas i detta avsnitt.

4.5.1 Arbetslivskriminalitet spänner ofta över flera myndigheters ansvarsområden

Det finns en stor variation bland de upplägg och förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. Ofta spänner arbetslivskriminalitet över flera myndigheters ansvarsområden. En verksamhetsutövare som bryter mot ett regelverk för att minska sina kostnader eller öka sina intäkter bryter ofta mot flera regelverk.[28] Det kan därför förekomma situationer där en myndighet får in tips som indikerar överträdelser av regelverk som flera myndigheter eller andra myndigheter än den som har mottagit informationen bör undersöka.

En central del i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är de myndighetsgemensamma kontrollerna. För att myndigheterna gemensamt ska kunna göra ett ändamålsenligt urval för dessa kontroller är det viktigt att samtliga myndigheter som behöver uppgifterna i sin verksamhet får information från de personer som har kännedom om omständigheter som skulle kunna utgöra arbetslivskriminalitet. Att de myndigheter som berörs får information från enskilda underlättar också för myndigheterna att få en god lägesbild av arbetslivskriminaliteten i samhället.

[28] Se t.ex. SOU 2022:36, s. 14 och 61.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.5.2 Svårigheter för enskilda personer som vill lämna tips

Det förhållandet att arbetslivskriminalitet ofta spänner över flera myndigheters ansvarsområden skapar problem för den som vill lämna tips som rör arbetslivskriminalitet. En person som önskar lämna tips om missförhållanden hos ett företag kan behöva kontakta flera olika myndigheter.

Arbetslivskriminalitet är ett relativt nytt begrepp och det kan vara svårt för den enskilde att förstå vilka olika delar i ett misstänkt upplägg som faller under olika myndigheters ansvarsområden. För den enskilde kan det därför framstå som oklart vilken eller vilka myndigheter som berörs. Det kan därför vara svårt för den enskilde som har misstankar om att det förekommer arbetslivskriminalitet hos en verksamhetsutövare att avgöra till vilken eller vilka myndigheter denne ska vända sig.

4.5.3 Svårigheter för myndigheterna att arbeta effektivt med inkomna tips och att dela dem med andra

De samverkande myndigheterna har i flera situationer svårigheter att dela med sig till varandra av inkomna tips. Detta har lyfts fram i flera sammanhang. Det har framförts av de samverkande myndigheterna att detta beror på gällande sekretessregler och tillämpningen av dessa. Detta medför att myndigheterna inte kan föra en öppen dialog om vilka arbetsplatser som bör kontrolleras och att möjligheterna att göra ett lämpligt urval av kontrollobjekt försvåras.[29]

De samverkande myndigheterna har olika regelverk att förhålla sig till vilket innebär att förutsättningarna att lämna vidare ett tips som inkommit till en myndighet ser olika ut. Regelverket om sekretess leder till att information i ett tips som lämnas inte alltid kan komma berörda myndigheter till del. Om inte tipsen kan delas med de myndigheter vars verksamhet berörs kan inte heller myndigheterna inom ramen för samverkan arbeta så effektivt som vore önskvärt.

För den enskilde kan det då framstå som att myndigheterna inte agerar på de lämnade uppgifterna på ett adekvat sätt. Det kan även upplevas som frustrerande om den enskilde blir hänvisad mellan myndigheterna, vilket kan leda till att enskilda väljer att inte alls lämna

[29] Se avsnitt 3.9.2 och bl.a. Ds 2022:13, bil. 2, s. 146 och 150, och Ds 2021:1, s. 69 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

informationen. Myndigheterna går då miste om information som kunde ha varit viktig i deras arbete mot arbetslivskriminalitet.

4.6 Det är ändamålsenligt med en myndighetsgemensam tipsfunktion

Enligt uppdraget ska delegationen analysera och redovisa för- och nackdelar med att inrätta en gemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet och överväga om det är ändamålsenligt att inrätta en sådan. I det följande redovisas fördelarna och riskerna med en myndighetsgemensam tipsfunktion. Flera av dessa har lyfts fram i Ds 2021:1. Delegationen tar också ställning till om det är ändamålsenligt att inrätta en sådan funktion.

4.6.1 Fördelar med en myndighetsgemensam tipsfunktion

Enklare för den enskilde

En myndighetsgemensam tipsfunktion skulle göra det enklare för den enskilde att lämna tips om komplexa förhållanden eftersom den enskilde inte behöver ta ställning till vilken myndighet som är rätt mottagare och inte heller behöver besöka flera myndigheters tipsfunktioner. Den enskilde skulle därmed bara behöva lämna information på ett ställe och vid ett tillfälle.

En gemensam tipsfunktion kan också ge bättre förutsättningar för den enskilde att förstå var man ska lämna tips om arbetslivskriminalitet. Den enskilde kan också, beroende på hur tipsfunktionen utformas, genom funktionen få bättre kunskap om vilka myndigheter som är berörda och därmed få ett bättre underlag för att själv kunna avgöra till vilka tipset ska överföras och vilken information som kan anses relevant.

Högre kvalitet och effektivitet i myndigheternas arbete

En välfungerande tipsfunktion kan leda till att det inkommer fler tips om arbetslivskriminalitet, särskilt om den innebär att det blir enklare för den enskilde att lämna tips till flera myndigheter samtidigt. Det

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

skulle ge myndigheterna bättre förutsättningar i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Om flera myndigheter som berörs av ett tips får kännedom om att en arbetsplats är värd att kontrollera ger det bättre förutsättningar till högre effektivitet i myndigheternas arbete och mer träffsäkra kontroller. Till exempel skulle möjligheten att diskutera om en arbetsplats anses lämplig för en myndighetsgemensam kontroll på grund av ett tips förbättras då flera myndigheter redan har tillgång till samma tips. Att flera myndigheter som berörs av tipset får kännedom om informationen leder också till bättre möjligheter för myndigheterna att bearbeta tipsen och att, i den utsträckning det är möjligt, diskutera informationen med varandra. Det förhållandet att arbetslivskriminella verksamhetsutövare ofta bryter mot flera regelverk innebär också att det är särskilt värdefullt att flera myndigheter får möjlighet att se tipset då det kan vara först då som helheten blir tydlig och missförhållandena effektivt kan motarbetas.

En myndighetsgemensam tipsfunktion kan också leda till snabbare insatser. De svårigheter som kan finnas för den enskilde att förstå vilka myndigheter som berörs av ett tips kan leda till att tipset inte kommer till rätt myndighet alls, eller först efter en viss tidsutdräkt. En gemensam tipsfunktion som bidrar till att tipsen kommer snabbare till de myndigheter som berörs kan leda till snabbare insatser från myndigheternas sida.

En myndighetsgemensam tipsfunktion bör också – beroende på hur den utformas – kunna ge bättre möjligheter till uppföljning av arbetet med inkomna tips, till exempel om varje tips som inkommer i tipsfunktionen ges ett unikt löpnummer.

Ökat förtroende för myndigheternas arbete

För den enskilde kan det framstå som att myndigheterna inte agerar på de lämnade uppgifterna på ett adekvat sätt, om tipset inte leder till ett för denne synligt resultat. Detta kan bidra till att enskilda väljer att inte lämna informationen till myndigheterna. En välfungerande myndighetsgemensam tipsfunktion som innebär ett bättre och mer effektivt arbete mot arbetslivskriminalitet kan öka förtroendet för det allmännas förmåga att motverka arbetslivskriminalitet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

En sådan effektivt fungerande tipsfunktion skulle alltså i sin tur kunna bidra till att fler missförhållanden anmäls. Myndigheterna skulle därmed ha ett bättre underlag för analyser och för att vidta bättre och träffsäkrare åtgärder. Arbetet mot arbetslivskriminalitet skulle som en följd förstärkas.

Minskad brottslighet, bättre villkor på arbetsmarknaden och en sundare konkurrens

En myndighetsgemensam tipsfunktion som leder till fler och bättre tips och därigenom ökar myndigheternas förutsättningar att motverka arbetslivskriminalitet kan också i förlängningen leda till att arbetslivskriminaliteten minskar i samhället. Det innebär bland annat att utrymmet för oseriösa aktörer minskar och att det blir svårare för den organiserade och systemhotande brottsligheten att finansiera sin brottsliga verksamhet. Det kan också leda till bättre villkor för arbetstagarna på arbetsmarknaden och till en sundare konkurrens mellan företagen. Det förbättrar förutsättningarna för seriösa företag att verka i de branscher som i dag är särskilt drabbade av arbetslivskriminalitet.

Ökad medvetandegrad om arbetslivskriminalitet

En myndighetsgemensam tipsfunktion skulle kunna ha en kommunikativ funktion på så sätt att den skulle kunna höja medvetandegraden om arbetslivskriminalitet som samhällsfenomen.

En myndighetsgemensam tipsfunktion som placeras på en hemsida som på ett mer allmänt plan handlar om arbetslivskriminalitet och som också innehåller allmän information om arbetslivskriminalitet och länkar till centrala aktörer, skulle kunna bidra till en mer heltäckande förståelse av arbetslivskriminaliteten i samhället.

4.6.2 Risker med en myndighetsgemensam tipsfunktion

Beroende på hur en myndighetsgemensam tipsfunktion utformas kan den medföra vissa risker. Dessa beskrivs i detta avsnitt. Delegationen menar att dessa risker kan minimeras dels genom det sätt som

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

en tipsfunktion utformas på, dels genom lämpliga författningsåtgärder, vilket utvecklas i avsnitt 4.8 och 4.9.

Risk att tips inte når rätt mottagare eller hanteras sämre

Om en tipsfunktion konstrueras så att en utpekad myndighet är mottagare av tips som rör även andra myndigheters områden kan det hända att myndigheten som tar emot ett tips som egentligen bäst hade hanterats av en annan myndighet inte anser sig ha möjlighet att lämna ifrån sig tipset, till exempel på grund av sekretesshinder. En sådan utformning riskerar också att leda till att tips som rör annat än den egna verksamheten prioriteras ner. Om en sållning och analys av tipsen ska göras av en annan myndighet än den som tipset rör kan det också leda till en minskad upptäckt av arbetslivskriminalitet då anställda vid en myndighet får antas vara mindre insatta i andra myndigheters områden.

Det kan inte heller uteslutas att det i en tipsfunktion om arbetslivskriminalitet inkommer tips om annat än arbetslivskriminalitet och som inte rör någon av de samverkande myndigheternas ansvarsområden. Detta hänger samman med de kommunikativa utmaningar som nämns nedan. Det kan handla om tips om förhållanden som faller under andra myndigheters ansvarsområden eller sådant som arbetsmarknadens parter ansvarar för. Det kan då finnas en risk att sådana tips hanteras sämre om det felaktigt uppfattas så att en myndighetsgemensam tipsfunktion är avsedd även för sådana tips. Denna risk bör dock kunna hanteras genom tydlig information i anslutning till tipsfunktionen om vad den är avsedd för. Som utvecklas i avsnitt 4.7.3 bör också mottagande myndigheter överlämna tips till rätt mottagare när så kan ske.

Risk för att information sprids mer än vad som är nödvändigt

Det är viktigt att myndigheterna får del av den information de behöver i sin verksamhet. I dag är det generellt ett problem att myndigheterna inte har tillräckligt med information om misstänkta missförhållanden hos verksamhetsutövare. Detta beror bland annat på att många missförhållanden inte upptäcks samt att myndigheter, som har information om missförhållanden, inte alltid kan dela informationen

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

med andra myndigheter. Det finns därför skäl att se över möjligheterna för myndigheterna att dela information, se vidare avsnitt 3.9.5. Samtidigt är det viktigt att beakta den personliga integriteten och att personuppgifter inte sprids när det inte finns behov av det. Det finns ett skydd för den personliga integriteten både i den svenska grundlagen och i olika internationella rättsakter. Vid utformningen av en myndighetsgemensam tipsfunktion, liksom vid regleringen av densamma, behöver risken att information sprids mer än vad som är nödvändigt beaktas.

Kommunikativa utmaningar

Det kan finnas vissa kommunikativa utmaningar med en myndighetsgemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet. Begreppet arbetslivskriminalitet kan uppfattas som något oklart. Den definition som delegationen har föreslagit är inte någon legaldefinition och det kan finnas olika uppfattningar om huruvida ett visst förfarande utgör arbetslivskriminalitet eller inte. Det är dessutom så att begreppet arbetslivskriminalitet är vidare än de samverkande myndigheternas ansvarsområden.[30] Även överträdelser som faller under andra myndigheters tillsynsansvar kan utgöra arbetslivskriminalitet, liksom brott mot kollektivavtal, vilket är ett ansvar för arbetsmarknadens parter. Det behöver därför noga övervägas hur man beskriver vilka typer av tips som ska kunna lämnas i den gemensamma tipsfunktionen.

Det kan också vara svårt att nå ut med information om en gemensam tipsfunktion till de personer som har information att lämna. Det förhållandet att en tipsfunktion är gemensam för flera myndigheter kan vidare innebära en risk för att det uppfattas som oklart för den enskilde vilken myndighet som ansvarar dels för själva tipsfunktionen, dels för att tipsen tas om hand på ett bra sätt.

[30] Se SOU 2022:36, s. 55 f., och avsnitt 4.7.2 där bedömningen görs att en tipsfunktion bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Risk för orimligt höga förväntningar på tipsfunktionen

Det kan finnas en risk att inrättandet av en myndighetsgemensam tipsfunktion medför för höga förväntningar och att det leder till negativa konsekvenser för förtroendet för de samverkande myndigheternas verksamhet om de inte infrias. Inrättandet av en myndighetsgemensam tipsfunktion skulle kunna leda till att allmänheten räknar med att samtliga tips kommer att leda till snabba och kraftfulla åtgärder och att alla svårigheter som i dag finns när det gäller bland annat informationsutbyte försvinner. Som nämnts ingår det inte i delegationens uppdrag att föreslå nya bestämmelser om informationsutbyte. En ny tipsfunktion kan bland annat därför inte i sig bidra med allt som behövs för en effektiv samverkan och framgångsrika kontrollåtgärder. De åtgärder som kan övervägas i den delen behandlas i kapitel 3.

4.6.3 Det finns skäl att inrätta en myndighetsgemensam tipsfunktion

Delegationens bedömning: Det finns flera fördelar som talar för att införa en myndighetsgemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet. De risker som talar mot en sådan går att minimera genom tipsfunktionens närmare utformning och reglering. Det är därför ändamålsenligt att inrätta en myndighetsgemensam tipsfunktion.

Skälen för delegationens bedömning: Som framgår av genomgången av för- och nackdelar med en myndighetsgemensam tipsfunktion ovan finns det flera fördelar för såväl enskilda som för det allmänna. Det skulle bli enklare för den enskilde som önskar lämna tips om arbetslivskriminalitet. Det skulle också leda till en högre kvalitet och effektivitet i myndigheternas arbete. Det är ett stort problem om myndigheterna inte får del av information som de behöver i sin verksamhet på grund av att de som har information inte kan lämna informationen vidare. Myndigheterna behöver informationen för att kunna arbeta effektivt mot arbetslivskriminalitet. Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem. Det innebär också ett stort lidande för många arbetstagare och andra enskilda.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Samtidigt visar genomgången ovan att det också finns flera risker och svårigheter med en myndighetsgemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet. Dessa måste beaktas vid utformningen och den eventuella regleringen av en tipsfunktion så att de kan minimeras.

Sammantaget anser delegationen att fördelarna som finns talar för att införa en myndighetsgemensam tipsfunktion och att det är ändamålsenligt att en sådan inrättas. De risker som talar mot att inrätta en sådan går att minimera genom tipsfunktionens närmare utformning och reglering. Delegationen återkommer i övervägandena nedan till hur detta kan göras.

4.7 En ändamålsenlig utformning – allmänna överväganden

Enligt uppdraget ska delegationen, om delegationen finner det lämpligt, lämna förslag på hur en gemensam tipsfunktion skulle kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt. I avsnitt 4.6 ovan har delegationen kommit till slutsatsen att det är ändamålsenligt med en myndighetsgemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet. I detta avsnitt gör delegationen vissa allmänna överväganden om hur en sådan kan utformas. För att en utformning ska vara ändamålsenlig bör den enligt delegationens mening uppfylla följande kriterier.

- Den bör vara enkel för tipslämnare att använda.
- Den enskildes eget önskemål om vilka myndigheter ett tips ska överföras till bör vara styrande.
- Tipsfunktionen bör utformas så att risken för att tips inte når rätt myndighet minimeras.
- Tipsfunktionen bör utformas så att den ger goda förutsättningar för planering av myndighetsgemensamma åtgärder och uppföljning av arbetet mot arbetslivskriminalitet.

En myndighetsgemensam tipsfunktion kan utformas på olika sätt. Något som särskiljer en myndighetsgemensam tipsfunktion från sådana myndighetsspecifika tipsfunktioner som i dag finns hos vissa myndigheter är att den för användaren framstår som just myndighetsgemensam.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Enligt delegationens mening finns det huvudsakligen två utformningar av en gemensam tipsfunktion som bör övervägas närmare. Den ena är en ny myndighetsgemensam tipsfunktion hos en viss utpekad myndighet som innebär att den myndigheten får i uppdrag att ta emot tips för andra myndigheters räkning och att skicka vidare tipsen till berörda myndigheter. Den andra utformningen som bör övervägas är en myndighetsgemensam tipsportal. Med detta avses här en teknisk lösning där tips lämnas genom ett användargränssnitt som ger tipslämnaren hjälp att avgöra till vilka myndigheter tipset ska överföras. Lösningen innebär att den som administrerar portalen inte genom tillhandahållandet i sig utgör mottagare av tipsen. I det följande används ordet tipsportal i denna betydelse, medan ordet tipsfunktion används som ett övergripande begrepp för tipsingångar av olika slag. Ytterligare alternativa lösningar är att behålla systemet som det ser ut i dag respektive att utveckla befintliga tipsfunktioner som finns hos myndigheterna, se vidare avsnitt 4.8.12.

Oavsett om tipsfunktionen utformas som en tipsfunktion hos en viss utpekad myndighet eller som en myndighetsgemensam tipsportal finns det vissa övergripande frågor som behöver besvaras. Det handlar om vilka personer tipsfunktionen ska vara avsedd för, vilka typer av tips den bör avse, vilka myndigheter som bör kunna motta tips genom den och vilka krav på tillgänglighet den bör uppfylla. Dessa frågor behandlas i detta avsnitt.

4.7.1 Tipsfunktionen bör vara tillgänglig för en bred krets

Delegationens bedömning: Tipsfunktionen bör vara tillgänglig för en bred krets användare.

Skälen för delegationens bedömning: Iakttagelser om misstänkt arbetslivskriminalitet kan göras av en bred krets personer. Det kan handla om personer som är knutna till en verksamhet där det förekommer arbetslivskriminalitet eller andra personer som gör iakttagelser, till exempel kunder i verksamheten eller en uppmärksam allmänhet. Det kan också vara fråga om fackliga företrädare som gör iakttagelser inom ramen för sin fackliga verksamhet. Tipsfunktionen bör vara tillgänglig för en bred krets så att alla som gör iakttagelser

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

kan lämna tips om detta, något som också kommer till uttryck i delegationens uppdragsbeskrivning.

Det kan också vara så att en verksamhetsutövare iakttar misstänkt arbetslivskriminalitet i en annan, kanske konkurrerande, verksamhet. Även sådana tips kan vara av intresse för myndigheterna. Det kan givetvis inte uteslutas att vissa anser sig ha något att vinna på att lämna in tips om fabricerade missförhållanden. Risken för sådana tips finns redan i dag när det gäller de befintliga tipsfunktionerna hos myndigheterna. Såvitt delegationen kan bedöma kan myndigheterna hantera de olägenheter detta kan innebära.

Tipsfunktionen bör också vara öppen för personer som arbetar vid exempelvis kommuner eller myndigheter. Det blir upp till respektive kommun eller myndighet att bedöma om det är möjligt och lämpligt att tipsfunktionen används på detta sätt. Om tjänstemän vid en myndighet lämnar tips om iakttagelser som de fått kännedom om i sin tjänsteutövning är det myndigheten som förfogar över uppgifterna och uppgifterna kan omfattas av sekretess. Det är därför naturligtvis mycket viktigt att tillämpliga bestämmelser om personuppgiftsbehandling och sekretess då följs. En sådan ordning torde också kräva att myndigheter som använder en tipsfunktion på detta sätt har bra rutiner för detta.

Det saknas sammantaget anledning att uttryckligen undanta någon grupp från möjligheten att lämna tips genom tipsfunktionen.

4.7.2 Tipsfunktionen bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden

Delegationens bedömning: Tipsfunktionen bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden.

Skälen för delegationens bedömning: En central fråga är vilka uppgifter tipsfunktionen ska vara avsedd för. Uppdraget avser att bedöma förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion. Det är alltså inte aktuellt att tipsfunktionen ska avse alla förfaranden som utgör arbetslivskriminalitet enligt den definition som delegationen har föreslagit i SOU 2022:36. En sådan ordning framstår inte heller som lämplig. Det är fråga om en bred definition som omfattar

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

många olika typer av regel- och avtalsbrott i arbetslivet, såsom kollektivavtalsbrott. Arbetslivskriminalitet rör, enligt delegationens definition, frågor som hanteras av många myndigheter, kommunala nämnder och även arbetsmarknadens parter. Tipsfunktionen bör därför begränsas till tips om arbetslivskriminalitet inom de i samverkan ingående myndigheternas ansvarsområden.

Det ligger utanför svenska myndigheters ansvarsområde att kontrollera kollektivavtalsöverträdelser. Det är det arbetsmarknadens parter som har ansvar för. Enligt delegationen är det viktigt att värna den svenska arbetsmarknadsmodellen, något delegationen också uttryckligen ska göra enligt tilläggsdirektiven. Det är dock viktigt att även sådan arbetslivskriminalitet som avser brott mot kollektivavtal upptäcks och motarbetas. Detta är som sagt en uppgift för parterna på arbetsmarknaden. I avsnitt 3.14 behandlas frågan om hur samrådet mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter kan utvecklas för att förstärka arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Flera av de samverkande myndigheterna har redan tipsfunktioner, se avsnitt 4.4. Om ett tips enbart rör en viss myndighets ansvarsområde bör tipset lämnas genom den myndighetens befintliga tipsfunktion, om en sådan finns. Som redovisas i avsnitt 4.4.3 bör en myndighetsgemensam tipsfunktion kunna komplettera de myndighetsspecifika tipsfunktionerna och ta sikte på tips om förhållanden som kan misstänkas röra flera myndigheters ansvarsområden.

Det är viktigt att det tydligt framgår av tipsfunktionen vad den är avsedd för och vad den inte är avsedd för. Exempelvis kan det vara lämpligt att tipslämnaren ställs inför en tydlig fråga om tipset endast rör frågor som regleras i kollektivavtal och – om tipslämnaren svarar ja på den frågan – anmodas att i stället vända sig till berörd arbetsmarknadsorganisation.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.7.3 Mottagare av tips från tipsfunktionen bör kunna vara alla samverkande myndigheter utom Jämställdhetsmyndigheten och Åklagarmyndigheten

Delegationens bedömning: Alla samverkande myndigheter utom Jämställdhetsmyndigheten och Åklagarmyndigheten bör kunna motta tips från en myndighetsgemensam tipsfunktion.

Tips som rör andra aktörer bör vidarebefordras dit av mottagande myndigheter när det är möjligt.

Skälen för delegationens bedömning

Mottagande myndigheter

Delegationen ska enligt uppdraget bedöma om det är lämpligt att en tipsfunktion omfattar alla samverkande myndigheter eller om den endast ska omfatta vissa. Delegationen uppfattar uppdraget i denna del så att det handlar om vilka myndigheter som bör kunna vara mottagare av tips som inkommer via en gemensam tipsfunktion. I denna del gör delegationen följande överväganden.

Tips om arbetslivskriminalitet kan ha stor variation. Som utgångspunkt får det antas att det i en myndighetsgemensam tipsfunktion kommer in tips som rör flera i samverkan ingående myndigheters sakområden. I många fall kan tips om arbetslivskriminalitet antas beröra brottsliga förfaranden, som faller inom Polismyndighetens verksamhetsområde. Vidare kan det förekomma tips om felaktigheter som rör skatter respektive arbetsmiljöproblem, alltså Skatteverkets respektive Arbetsmiljöverkets verksamhetsområden. Det kan också antas att tips kan röra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och vara av intresse för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Till Migrationsverkets ansvarsområde hör att kontrollera om personer har rätt att arbeta i Sverige och om arbetsgivare uppfyller kraven för att anställa utländsk arbetskraft. Även Migrationsverket bör därför kunna motta tips från en myndighetsgemensam tipsfunktion.

En särskild fråga är om Åklagarmyndigheten ska kunna motta tips genom tipsfunktionen. Det kan konstateras att myndigheten normalt kommer in i bilden när det finns mer konkreta misstankar om att det har begåtts ett brott. Åklagaren får som utgångspunkt ärenden först när förundersökning har inletts eller ska inledas. Åklagarmyn-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

digheten arbetar inte med underrättelseinformation och är i dag inte med i arbetet vid de regionala underrättelsecentrum (RUC) som är en del av myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet.[31] Det kan vara olämpligt om åklagare i detta sammanhang har tillgång till information om misstankar innan frågan om att inleda förundersökning är på bordet. Åklagare är skyldiga att inleda förundersökning och väcka åtal om det finns skäl för det. På detta sätt skiljer sig Åklagarmyndigheten från Ekobrottsmyndigheten, som också agerar som åklagare, men samtidigt bedriver utrednings- och underrättelseverksamhet. Sammantaget framstår det som lämpligt att Åklagarmyndigheten inte ska kunna ta emot tips direkt från en myndighetsgemensam tipsfunktion. Däremot bör Ekobrottsmyndigheten vara med, eftersom myndigheten också bedriver underrättelseverksamhet.

När det gäller Jämställdhetsmyndigheten har myndigheten bland annat till uppgift att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.[32] Jämställdhetsmyndigheten har inte en tipsfunktion. Jämställdhetsmyndigheten hanterar inte individärenden och har i normalfallet inga uppgifter om enskilda personer eller deras personliga förhållanden. Det är därför lämpligt att även Jämställdhetsmyndigheten undantas från möjligheten att kunna ta emot tips direkt från en myndighetsgemensam tipsfunktion.

Det kan noteras att tips som avser samtliga nio samverkande myndigheters ansvarsområden inom ramen för arbetet mot arbetslivskriminalitet kommer att kunna tas om hand av de mottagande myndigheterna, även om Jämställdhetsmyndigheten och Åklagarmyndigheten undantas. Den del av Jämställdhetsmyndighetens ansvarsområden som är av särskild relevans när det gäller arbetet mot arbetslivskriminalitet är myndighetens arbete mot människohandel för alla ändamål. Tips som rör misstänkt människohandel kommer i tipsportalen att kunna tas om hand av Polismyndigheten, som har i uppgift att utreda sådana brott. Givetvis ska Jämställdhetsmyndigheten fortsätta att samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer

[31] Se vidare om samordning mellan det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i avsnitt 3.16.
[32] 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

samt bistå myndigheterna, även om myndigheten inte kan motta tips genom tipsfunktionen.

Åklagarmyndighetens uppdrag är att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten kommer naturligt in i bilden när det finns mer konkreta misstankar om att det har begåtts ett brott.

Tips som rör andra aktörer

Det kan inte uteslutas att det i tipsfunktionen inkommer tips som är avsedda för andra aktörer än de som kan motta tips genom funktionen. Det är viktigt att sådana felsända tips vidarebefordras till rätt mottagare när så är möjligt. Detta är något som även torde aktualiseras i de befintliga tipsfunktioner som finns hos myndigheterna. Det finns också vissa möjligheter enligt gällande rätt att vidarebefordra sådana felsända tips.

Vissa bestämmelser av intresse i detta sammanhang finns i förvaltningslagen (2017:900), som bland annat är tillämplig för alla statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Alla myndigheter har enligt en allmän förvaltningsrättslig princip, som kommer till uttryck i 6 § förvaltningslagen, en serviceskyldighet som bland annat innebär att myndigheten ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och att myndigheten ska lämna enskilda sådan hjälp att de kan ta till vara sina intressen. Hjälpen kan till exempel bestå i att bistå den enskilde att vända sig till rätt myndighet. Rör det sig om en felsänd handling, bör hjälpen i regel lämnas genom att myndigheten skickar handlingen vidare till rätt myndighet. Om det är oklart vilken myndighet som den enskilde önskar vända sig till, bör myndigheten som tagit emot en handling försöka ta reda på vad avsändaren vill uppnå. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Att vidarebefordra handlingar som en myndighet har fått, men som en annan myndighet rätteligen borde ha, kan således göras som ett led i utövandet av serviceskyldigheten.

Enligt 8 § förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. En myndighet ska vidare i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Av

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

bestämmelsen om samverkan kan följa en skyldighet för en myndighet att vidarebefordra en inlaga till en annan myndighet om en enskild har vänt sig till fel myndighet.[33] Av 6 § myndighetsförordningen (2017:515) följer också att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

När det gäller tips som rör kommunala frågor kan frågor uppkomma om vilken funktion inom en kommun som tipset ska skickas till. Det framstår som lämpligt med en dialog om detta i de kontakter med relevanta kommuner som vid behov initieras av myndigheterna, se vidare avsnitt 3.15.2.

En särskild fråga är vad som gäller om det i tipsfunktionen inkommer tips som rör förhållanden som arbetsmarknadens parter ansvarar för. I avsnitt 3.14.8 beskrivs att det är vanligt att myndigheterna i sina kontroller upptäcker omständigheter som tyder på att arbetstagare inte får de villkor och förhållanden de har rätt till. Det är inte ovanligt att förfarandet är komplext och består av brott mot både lag och avtal. Det framstår som troligt att motsvarande uppgifter kan inkomma i tips som lämnas genom en ny myndighetsgemensam tipsfunktion, liksom redan i dag i myndigheternas befintliga tipsfunktioner, inte minst när det gäller Arbetsmiljöverkets tipsfunktion. Rättsläget vad gäller myndigheternas möjligheter att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till enskilda har redogjorts för i avsnitt 3.14.8. Delegationen föreslår där också att en ny bestämmelse införs i Arbetsmiljöverkets instruktion som gör det tydligt att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. En sådan bestämmelse kan förbättra Arbetsmiljöverkets möjligheter att informera arbetsmarknadens parter om det i tipsfunktionen inkommer tips som rör deras ansvarsområden.

[33] Lundmark och Säfsten (2023), kommentaren till 8 § förvaltningslagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.7.4 Tipsfunktionen bör uppfylla höga krav på tillgänglighet

Delegationens bedömning: Tipsfunktionen bör uppfylla höga krav på tillgänglighet.

Skälen för delegationens bedömning: Digitala tjänster ska utformas efter användarnas behov. Den som får i uppdrag att upprätta en ny tipsfunktion behöver se till att den uppfyller höga krav på tillgänglighet. En tipsfunktion bör vara utformad så att den kan användas av personer med olika funktionsnedsättningar och det bör till exempel vara möjligt att använda den för personer med synnedsättningar. Det finns flera regleringar som då behöver beaktas. Exempelvis kan nämnas lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service, som genomför det så kallade webbtillgänglighetsdirektivet.[34] Direktivet syftar till att förbättra den inre marknadens funktionssätt när det gäller tillgänglighetskraven avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, vilka ska bli mer tillgängliga för användare, och då särskilt för personer med funktionsnedsättning.[35] Vidare kan nämnas bestämmelsen i 1 § första stycket förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken, enligt vilken myndigheter under regeringen ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen. Av 1 § andra stycket i förordningen framgår att myndigheterna ska verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Myndigheterna ska vidare särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Även förvaltningslagen innehåller bestämmelser som berör frågan om tillgänglighet. Enligt bestämmelserna om service i 6 § förvaltningslagen ska en myndighet som nämnts ovan se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska enligt samma paragraf även lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I förarbetena till förvaltningslagen anges

[34] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.
[35] Artikel 1 i webbtillgänglighetsdirektivet och prop. 2017/18:299 s. 16.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

i fråga om 6 § bland annat att när en myndighet ska bedöma den enskildes behov av hjälp i ett visst fall kan den behöva beakta om den enskilde har särskilda behov till följd av en funktionsnedsättning.[36]

Det finns inte något uttryckligt krav på att myndigheterna ska översätta sina digitala tjänster till andra språk. I 10 § språklagen (2009:600) anges att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska. Det följer inte heller av serviceskyldigheten i 6 § förvaltningslagen något krav på myndigheter att tillhandahålla service på något annat språk än svenska.[37] Om en tjänst inte är översatt leder det dock till att många behöver hjälp från någon som behärskar språket och i värsta fall ställs utanför möjligheten att använda tjänsten.[38] Många av de personer som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet eller befinner sig i situationer där de iakttar arbetslivskriminella förfaranden har begränsade eller inga kunskaper i svenska språket. Det är därför lämpligt att tipsfunktionen är tillgänglig på flera språk.

Valen av språk bör lämpligen göras utifrån vilka språk de personer kan antas tala som ingår i riskgrupperna för arbetslivskriminalitet. Riskgrupperna för arbetslivskriminalitet har berörts i delegationens betänkande *Arbetslivskriminalitet, arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) och är bland annat arbetskraftsinvandrade personer från tredjeland med arbetstillstånd, tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i ett annat EU-land, irreguljära migranter samt utstationerade och utsända arbetstagare.[39] Viss ledning när det gäller vilka språk som kan vara relevanta bör kunna dras från de språk som Arbetsmiljöverket har valt att lämna information till utstationerade arbetstagare på, för närvarande 31 stycken, bland annat engelska, tyska, franska, spanska, polska, ryska, ukrainska och thailändska.[40]

[36] Prop. 2016/17:180 s. 67.
[37] Lundmark och Säfsten (2023), kommentaren till 6 § förvaltningslagen.
[38] Jfr Riksrevisionen (2023), s. 34.
[39] SOU 2023:8, s. 121.
[40] https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/utlandsk-arbetskraft-i-sverige/utstationering/. Hämtad 2024-01-04.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.8 En myndighetsgemensam tipsportal är en ändamålsenlig utformning

4.8.1 Ett användargränssnitt med en fördelningsfunktion

Delegationens bedömning: Ett sätt att utforma tipsfunktionen som bör övervägas närmare är som en tipsportal där tips lämnas genom ett användargränssnitt som ger tipslämnaren hjälp att avgöra till vilka myndigheter tipset ska lämnas och varifrån tipsen överförs till berörda myndigheter.

Varje tips bör kunna ges ett unikt löpnummer som både tipslämnaren och de mottagande myndigheterna får del av.

Skälen för delegationens bedömning: Ett sätt att utforma en myndighetsgemensam tipsfunktion är som nämnts att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal. Detta alternativ bör enligt delegationen övervägas närmare. Med en myndighetsgemensam tipsportal avses här en teknisk lösning där tips lämnas genom ett användargränssnitt som ger tipslämnaren hjälp att avgöra till vilka myndigheter tipset ska överföras. Lösningen innebär att den som administrerar portalen inte genom tillhandahållandet i sig utgör mottagare av tipsen. Utifrån det sätt som tipslämnaren beskriver tipset på föreslår det bakomliggande programmet vilka myndigheter som berörs av tipset. Valet av myndigheter bör dock slutligen vara tipslämnarens eget. När tipslämnaren i tipsportalen väljer att lämna tipset till vissa myndigheter överförs tipset till dessa.

Det framstår som lämpligt att det lämnas en automatisk bekräftelse i form av ett mottagningskvitto eller liknande och att varje tips ges ett löpnummer som både tipslämnaren och de mottagande myndigheterna får del av. Såvitt delegationen kan bedöma är detta också möjligt ur tekniskt perspektiv. Det är också lämpligt att de mottagande myndigheterna får information om vilka andra myndigheter som också har fått tipset.

Det bör här understrykas att den utformning av tipsportalen som delegationen föreslår endast skulle vara en ny digital kommunikationsväg som förenklar för den enskilde att lämna tips till flera myndigheter samtidigt. Delegationen grundar övervägandena i detta avsnitt på antagandet att det inte sparas några personuppgifter i portalen och att de inte behandlas av den systemansvariga myndigheten i större

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

utsträckning än vad som krävs för att tipsen ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna eller för vad som krävs för att den tekniska driften av portalen ska kunna skötas. Även om det i tipsportalen ges ett stöd för den enskilde att avgöra till vilka myndigheter tipset bör skickas görs det inte någon manuell sållning eller bearbetning i tipsportalen. Vidare antas det att lämnade tips inte blir allmänna handlingar förrän de inkommit till en mottagande myndighet, se vidare om detta i avsnitt 4.10.4. Sedan tips överförts till de mottagande myndigheterna antas det att de arbetar med tipsen inom ramen för myndighetssamverkan utifrån sina egna förutsättningar och delar med sig av informationen med andra myndigheter inom de ramar som regelverket om offentlighet och sekretess ger.

4.8.2 Enkelt för tipslämnare att lämna tips

Delegationens bedömning: En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att den är enkel för tipslämnare att använda.

Skälen för delegationens bedömning: Delegationen ska i sina överväganden beakta att det ska vara enkelt att lämna information. En enskild som vill lämna tips förfogar redan i dag själv över valet till vilka myndigheter tipset ska lämnas. En myndighetsgemensam tipsportal kan fungera som ett verktyg för den enskilde i dessa val. Den enskilde behöver då inte själv avgöra vilken eller vilka myndigheter som berörs av tipset utan får hjälp med denna bedömning. En myndighetsgemensam tipsportal kan också förenkla för den enskilde på så sätt att denne, om tipslämnaren gör bedömningen att flera myndigheter berörs av tipset, inte behöver vända sig till alla dessa myndigheter, utan det räcker med en kanal. Vidare bör den närmare utformningen av en tipsportal kunna bidra till att förenkla för tipslämnare, genom ett ändamålsenligt användargränssnitt och exempelvis möjlighet att bifoga bilagor till ett lämnat tips.

En myndighetsgemensam tipsportal riskerar inte att kopplas ihop mer med en viss myndighets verksamhet på samma sätt som en tipsfunktion där en viss myndighet är mottagare för andra myndigheters räkning. Det är därför lättare för den enskilde att förstå att det är fråga om en myndighetsgemensam tipsfunktion, jämfört med om

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tipsfunktionen innebär att en viss utpekad myndighet tar emot tipsen och sedan skickar dem vidare till andra myndigheter.

En gemensam tipsfunktion, där en utpekad myndighet utgör mottagare, kan också vara svårare för den enskilde att hitta om tipslämnaren inte vet vilken myndighet som denne ska vända sig till. Det kan därför framstå som mer naturligt att en sådan tipsfunktion är placerad på en mer neutral plattform, såsom till exempel en hemsida särskilt dedikerad till frågor om arbetslivskriminalitet.

4.8.3 Den enskilde bör själv kunna förfoga över till vem tipset ska överföras

Delegationens bedömning: En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att den ger den enskilde möjlighet att själv förfoga över vem tipset ska överföras till från tipsfunktionen.

Skälen för delegationens bedömning: Om tipsfunktionen är utformad så att en viss myndighet är mottagare av tips även för andra myndigheters räkning kommer tipset alltid att lämnas till den myndigheten och anses som en inkommen handling där utan möjlighet för den enskilde att påverka det. Den mottagande myndighetens möjligheter att vidarebefordra tipset till andra berörda myndigheter kan därmed vara begränsade på grund av bestämmelser om sekretess. Enligt delegationens mening kan en myndighetsgemensam tipsportal utformas så att tipslämnaren själv så långt det är möjligt kan avgöra till vilka myndigheter tipset ska överföras. Den tänkbara utformning som beskrivs i detta avsnitt innebär nämligen att tipset överförs från tipsportalen till de myndigheter som den enskilde bestämmer.

Det bör dock framhållas att myndigheter som mottar information kan, inom ramen för gällande regelverk, ha möjlighet och även vara skyldiga att överlämna informationen till andra myndigheter. I sammanhanget kan erinras om att det också pågår lagstiftningsarbete om utökat informationsutbyte och uppgiftsskyldigheter, se avsnitt 4.3.2.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.8.4 Hjälp att lämna tipset till berörda myndigheter

Delegationens bedömning: Fördelningsfunktionen bör utformas utifrån användarens behov av hjälp att lämna information till de myndigheter som berörs och som behöver uppgifterna i sin verksamhet.

Skälen för delegationens bedömning

Det bör finnas en fördelningsfunktion som hjälper tipslämnare att lämna information till de myndigheter som berörs

Som berörts ovan bör tipsportalen innehålla en fördelningsfunktion som hjälper tipslämnaren att bedöma vilka myndigheter som berörs av tipset utifrån tipslämnarens beskrivning av informationen. När det gäller det program som ska hjälpa tipslämnaren att välja myndigheter att lämna sitt tips till är det inte meningsfullt att delegationen anger exakt hur programmet och gränssnittet ska se ut och fungera. Det får bli en sak för de samverkande myndigheterna, genom den myndighet som får i uppdrag att ta fram tipsportalen, att ta ställning till. Det är dock delegationens uppfattning att det är tekniskt möjligt att uppnå de önskade effekterna. I det följande görs även vissa uttalanden om hur en myndighetsgemensam tipsportal skulle kunna utformas.

Gränssnittet kan till exempel bestå av rullistor där tipslämnaren får olika alternativ att välja mellan. Det bör också finnas en möjlighet att lämna fritext. På så sätt ges en möjlighet att beskriva vad tipset handlar om och till exempel var de misstänkta förfarandena har ägt rum. Utifrån de uppgifter som lämnas ska det bakomliggande programmet kunna göra en bedömning av vilka myndigheter som berörs av tipset. Det är lämpligt att uppgiftslämnaren får besked om vilka myndigheter som bedöms vara berörda och ges möjlighet att godkänna vilka myndigheter som får del av informationen. Det kan också vara en fördel att tipslämnaren ges möjlighet att själv kryssa i de myndigheter som berörs, oavsett om de föreslås av det bakomliggande programmet. Det kan till exempel vara så att det bakomliggande programmet endast identifierar Polismyndigheten och Skatteverket som berörda av tipset, men tipslämnaren önskar skicka tipset även till Arbetsmiljöverket.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

En tipslämnare som väljer bort en viss myndighet bör också upplysas om att tipset ändå kan komma att lämnas ut till den myndigheten av de andra myndigheterna, inom ramen för gällande bestämmelser om offentlighet och sekretess. Detta för att den som lämnar tipset ska vara medveten om att tipset oaktat vad denne önskar ändå kan komma att lämnas vidare av de mottagande myndigheterna.

Som framgår ovan bör utgångspunkten vara att tipslämnaren beskriver tipset skriftligen eller genom att kryssa i olika alternativ som det bakomliggande programmet tillhandahåller. En annan sak är att tipsportalen givetvis bör uppfylla höga krav på tillgänglighet och kunna användas även av personer med synnedsättningar och liknande. Delegationen har övervägt möjligheterna att ta emot rent muntliga tips inom ramen för en myndighetsgemensam tipsportal, till exempel genom telefonsamtal med en annan person. En fördel med en sådan möjlighet skulle kunna vara att det ger en bättre möjlighet för enskilda att lämna tips anonymt. Delegationen har dock kommit fram till att en sådan ordning inte vore ändamålsenlig. Sådana muntliga tips förutsätter att en person inom en viss myndighet tar emot samtalet, vilket skulle innebära att tipset anses ha kommit in till den myndigheten. Det skulle i sin tur leda till att förutsättningarna för delegationens bedömningar om inrättande av och ansvaret för tipsportalen skulle bli annorlunda. De flesta människor som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet får också antas ha tillräcklig teknisk kunskap för att kunna använda en webbaserad tipsportal. I de fall, då någon inte kan eller vill använda sig av tipsportalen, återstår givetvis möjligheten att ringa direkt till någon eller flera av de myndigheter som enligt tipslämnaren berörs.

En tänkbar utformning – programmet föreslår alltid samtliga myndigheter

Det är viktigt att information kommer till de myndigheter som har behov av den i sin verksamhet. Det är inte alltid uppenbart för tipslämnaren vilka myndigheter som berörs av viss information. Arbetslivskriminalitet kännetecknas av att aktörer bryter mot flera regelverk och det kan antas att flera tips är sådana att samtliga myndigheter har behov av informationen i sin verksamhet. Det vore därför en stor fördel om programmet fungerade så att det alltid föreslog att tipset skulle lämnas till samtliga sju myndigheter, med möjlighet för

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tipslämnaren att välja bort någon eller några myndigheter. Det skulle väsentligt underlätta för myndigheterna att kunna diskutera och arbeta med tipset inom ramen för samverkan.

Det skulle kunna ifrågasättas om en sådan ordning är lämplig på så sätt att den skulle kunna ge den enskilde incitament att lämna tipset till fler myndigheter än vad tipslämnaren ursprungligen avsett och att information lämnas till fler myndigheter än nödvändigt.[41] Något som talar för att en sådan ordning ändå kan motiveras är att ett sådant system bygger på att det i slutändan är den enskilde som avgör till vilka myndigheter tipset ska överföras. Den enskilde har även i dag möjlighet att skicka sitt tips till de myndigheter som denne själv önskar.

Om en sådan ordning som här beskrivits skulle anses för långtgående kan man tänka sig att komplettera den med ytterligare ventiler. Till exempel skulle programmet kunna utformas så att det reagerar om det sätt som tipslämnaren fyller i formuläret på tydligt indikerar att det bara är en myndighet som berörs av tipset. En annan tänkbar ordning vore att programmet regelmässigt föreslår i varje fall vissa myndigheter, till exempel Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket och Skatteverket, vilka möjligen kan antas vara de myndigheter som oftast berörs.

Polismyndigheten bör alltid föreslås

Under alla förhållanden bör enligt delegationens mening det bakomliggande programmet alltid föreslå att tipset ska överföras till Polismyndigheten. Polismyndigheten kan antas ha intresse av samtliga lämnade tips. Tips som rör arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden kan generellt antas ha betydelse för att förebygga, förhindra och avslöja brott. Företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet i någon form bryter ofta mot flera regelverk.

Dessutom vore det mycket allvarligt om en myndighetsgemensam tipsfunktion skulle leda till att tips om pågående brott eller annan brottslighet inte kom till Polismyndighetens kännedom, som utvecklas i avsnitt 4.4.3.

[41] Se avsnitt 4.10.4 om hur tipsen kan omfattas av olika sekretessregler hos olika myndigheter och behovet av nya sekretessregler.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

På samma sätt som beskrivs ovan bör det dock alltid finnas en möjlighet för den enskilde att välja bort att lämna tipset till Polismyndigheten, om tipslämnaren inte vill att det lämnas dit. Det bör alltså alltid vara den enskilde som avgör till vilka myndigheter dennes tips ska överföras.

4.8.5 Mindre risk för att tips inte når rätt mottagare eller hanteras sämre

Delegationens bedömning: En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att risken för att vissa tips inte når rätt myndighet eller hanteras sämre minskar. En myndighetsgemensam tipsportal kan bidra till att tips kommer till rätt myndighet.

Skälen för delegationens bedömning: Om en tipsfunktion konstrueras så att en viss myndighet tar emot tips som rör även andra myndigheters områden kan det innebära risker att vissa tips inte når rätt mottagare eller hanteras sämre. Det kan finnas en risk att tipset inte lämnas vidare till rätt mottagare, se avsnitt 4.6.2. Till att börja med kan det finnas hinder att lämna ut informationen mot bakgrund av tillämpliga sekretessregler. Som berörts i avsnitt 4.3.2 pågår det flera lagstiftningsprocesser som syftar till att förbättra möjligheterna för informationsutbyte mellan myndigheter med flera.

Även om alla rättsliga hinder för informationsutbytet skulle undanröjas kan det dock finnas risker för att en viss myndighet som mottar tips som rör andra myndigheters områden hanterar dessa tips sämre än sådana tips som rör den egna myndighetens område. Som utvecklas i avsnitt 3.18.2 kan det generellt finnas en risk att myndigheter prioriterar mål inom sin egen sektor framför tvärsektoriella mål. För att kunna bedöma om ett tips rör en annan myndighet och göra den bedömningen lika bra som den andra myndigheten krävs det vidare i princip att den myndighet som tar emot tipsen har lika god kompetens som alla andra i samverkan ingående myndigheter om de myndigheternas områden. Det skulle förutsätta att det på myndigheten anställs personer med annan kompetens än den som annars krävs för myndighetens ansvarsområde. Det skulle i princip krävas att myndigheten skaffar sig kompetens som överlappar den kompetens som finns på alla andra i samverkan ingående myndigheter. En sådan

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ordning framstår som mindre lämplig, bland annat ur ett resurseffektivitetsperspektiv.

En ordning där tips lämnas direkt från den enskilde till flera myndigheter samtidigt innebär att risken för att tipset inte når rätt myndigheter minskar. En myndighetsgemensam tipsportal kan utformas så att tipsen överförs direkt till de myndigheter som berörs av tipset, enligt den bedömning tipslämnaren gör med hjälp av det bakomliggande programmet. Givetvis kan tips hamna fel ändå, till exempel därför att tipslämnaren beskriver tipset på ett otydligt sätt. Den risken bedöms dock inte vara större än den risk som finns i dag att tipslämnare inte skickar tipset till rätt myndighet. En väl utformad myndighetsgemensam tipsportal bedöms inte medföra någon ny eller utökad risk att tips hamnar fel. Tvärtom kan en sådan tipsportal bidra till att tipsen hamnar rätt, på ett bättre sätt än vad fallet är i dag. Olika tekniska lösningar, tillsammans med tydlig information i anslutning till tipsportalen, kan ge den som vill lämna tips bättre förutsättningar att lämna tipset till rätt myndigheter. Givetvis kan alla tekniska lösningar ha brister och leda till att felaktiga tolkningar görs. Dessa risker kan i viss mån undvikas genom att tipslämnaren ges möjlighet att, oavsett vilka slutsatser det bakomliggande programmet gör, ytterst själv få välja till vilka myndigheter tipset ska överföras. Det bakomliggande programmet kan också löpande förbättras.

Som nämnts är det också en tänkbar utformning att programmet regelmässigt och tydligt ger som alternativ att alla berörda myndigheter ska få tipset, med möjlighet för tipslämnaren att aktivt välja bort någon eller några myndigheter. Med en sådan ordning skulle risken att tips inte kommer till rätt myndighet minska ytterligare.

Om det i lämnade tips finns information som rör annat än de mottagande myndigheternas verksamhet får det behandlas på samma sätt som myndigheterna i dag behandlar felsända inlagor och överskottsinformation, se avsnitt 4.7.3 och 4.9.12.

4.8.6 Möjligheten för en tipslämnare att vara anonym

Delegationens bedömning: Det bör vara upp till den som lämnar tips om man vill ange sina kontaktuppgifter. Det bör i anslutning till tipsportalen finnas tydlig information om vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skälen för delegationens bedömning: Det framstår som lämpligt att det ska vara möjligt att lämna tips anonymt, i bemärkelsen att tipslämnaren inte måste ange sitt namn och sina kontaktuppgifter. Det är möjligt enligt flera av de nu befintliga tipskanalerna hos myndigheterna. Att kräva att en tipslämnare anger sin identitet skulle kunna minska incitamentet att lämna tips. En annan sak är att det kan underlätta för myndigheterna om tipslämnaren också lämnar vissa kontaktuppgifter. Det finns då möjlighet att återkomma till tipslämnaren och ställa ytterligare frågor. I vissa situationer kan det vara svårt för myndigheterna att gå vidare med tips om det inte finns möjlighet att kontakta tipslämnaren. Med bättre förutsättningar att få kompletterande information från den som lämnar tips, får myndigheterna också bättre möjlighet att bedöma om det finns någon grund för påståendena eller om det rör sig om spekulationer och lösa anklagelser.[42]

Det finns inget i lagstiftningen som hindrar att tipslämnare ska kunna lämna tips anonymt. Uppgifter som lämnas anonymt ska underkastas samma sakliga bedömning som annan information och, när det är befogat, leda till adekvata åtgärder. Något rättsligt stöd för en myndighet att garantera uppgiftslämnare, som valt att lämna kontaktuppgifter, anonymitetsskydd – exempelvis av det slag som kan tillkomma den som lämnar meddelande till företrädare för massmedia – finns dock inte. Dessutom kommer en person som använder en digital tipsfunktion i allmänhet att vara identifierbar genom sin IP-adress även om denne inte aktivt lämnar några kontaktuppgifter. Det finns också situationer då efterforskning av anonyma uppgiftslämnare är nödvändig och en uppgiftslämnares önskan om skydd för sin identitet kan alltså vara rättsligt underordnad andra intressen. En myndighet kan mot den bakgrunden inte lova uppgiftslämnare anonymitetsskydd. Av detta följer att den som lämnar tips inte kan sägas ha en ovillkorlig rätt att vara anonym.[43]

Det är, enligt delegationens mening, viktigt att i tipsportalen ge tipslämnare lämplig information om vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut så att denne själv kan avgöra om denne vill lämna tips och om kontaktuppgifter ska lämnas eller inte.

[42] Jfr SOU 2019:37, s. 217.
[43] Se JO beslut 1238-2011.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.8.7 Återkoppling på lämnade tips

Delegationens bedömning: En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att möjligheten för tipslämnare att få återkoppling på lämnade tips förbättras.

Skälen för delegationens bedömning

Det är positivt att återkoppling lämnas när så kan ske

Det är positivt att återkoppling på lämnade tips sker. En brist på kunskap om vad ett tips leder till kan innebära en tveksamhet inför att lämna tips. Att inte få sådan kunskap kan leda till uppfattningen att tipsen inte leder till någon åtgärd, vilket kan minska förtroendet för myndigheterna, även om åtgärder faktiskt vidtas. Det kan leda till en frustration som kan påverka viljan att lämna tips negativt. Om tipslämnaren inte vet vad som hänt med ett tips kan det leda till att samma tips lämnas igen, vilket kan innebära administrativt merarbete och oklarheter hos mottagande myndigheter. Samtidigt finns det ofta naturliga förklaringar till att myndigheterna inte kan berätta vad lämnade tips leder till. Uppgifterna är ofta belagda med sekretess.

Att återkoppling lämnas när så kan ske kan vara ett led i ett förbättrat samarbete mellan personer och aktörer som önskar lämna tips å ena sidan och myndigheterna å andra sidan. Detta kan också leda till att kvaliteten på tips kan öka med tiden. Detta är särskilt relevant när det gäller aktörer som återkommande lämnar tips, till exempel arbetsmarknadens parter, se vidare avsnitt 4.11.

Det finns redan viss reglering av betydelse för frågan om återkoppling

Det finns redan viss reglering som har betydelse för när information ska lämnas till enskilda uppgiftslämnare. I de flesta fall torde den som lämnar ett tips inte ha sådan koppling till det som tipset handlar om att denne anses vara part i det ärende som eventuellt läggs upp hos en myndighet med anledning av tipset. Om den som har lämnat en underrättelse ändå skulle anses vara part i ärendet ska en myndighet enligt 33 § förvaltningslagen underrätta honom eller henne om de beslut som myndigheten fattar.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Även den som har lämnat ett tips utan att ha ställning som part i ett ärende kan i vissa situationer ha ett betydande intresse av att kunna följa vad som händer med informationen. När det gäller behovet av information till enskilda tipslämnare som är berörda av de förhållanden som tipset gäller kan det finnas skäl att beakta serviceskyldigheten som föreskrivs i 6 § förvaltningslagen. Det kan då kan finnas skäl för myndigheterna att vara generösa med återkoppling om vad lämnade tips leder till, exempelvis beslut om att inleda utredning och beslut om att avsluta ärenden. Detta ska givetvis ske med beaktande av de begränsningar som OSL eventuellt kan medföra i det enskilda fallet.[44]

En myndighetsgemensam tipsportal kan ge bättre förutsättningar för återkoppling

En tipsportal kan utformas så att tipslämnaren ges möjlighet att ange att denna önskar att få återkoppling på sitt tips, i den utsträckning det är möjligt inom ramen för gällande sekretessreglering. Det ger de mottagande myndigheterna kännedom om att tipslämnaren önskar återkoppling och myndigheterna kan då ge den återkoppling som är möjlig att ge.

Den praktiska möjligheten att få återkoppling på lämnade tips kan också öka om tipsportalen utformas så att varje lämnat tips får ett unikt löpnummer som både tipslämnaren och mottagande myndigheter får del av. Det gör det lättare att i ett senare skede identifiera ett ärende som eventuellt har öppnats hos en myndighet med anledning av uppgifterna i ett tips. Det kan då också vara lättare att se om det till exempel meddelats beslut i ett sådant ärende, som kan lämnas ut till tipslämnaren med stöd av 6 kap. 4 § OSL.

4.8.8 Bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan

Delegationens bedömning: En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna ge bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan.

[44] Jfr JO beslut 466-2019.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skälen för delegationens bedömning: Sedan tipslämnaren, med det bakomliggande programmets hjälp, bestämt till vilka myndigheter tipset ska överföras, bör tipset genom det bakomliggande programmets försorg i dess helhet överföras till de myndigheterna.

Det framstår inte som meningsfullt eller lämpligt att delegationen gör några detaljerade rekommendationer om på vilket sätt tipsen kommer in i respektive myndighets befintliga system och verksamhet. Det bör givetvis ske på ett sätt som uppfyller höga krav på informationssäkerhet och som möjliggör ett effektivt arbete med tipsets innehåll, både i den ordinarie verksamheten och i samverkan med andra myndigheter.

Inte heller framstår det som meningsfullt att delegationen gör några närmare uttalanden om hur myndigheterna ska arbeta med tipsen när de inkommit till de mottagande myndigheterna. Vilka åtgärder som är mest lämpade varierar i stor utsträckning beroende på tipsets karaktär och sammanhanget i övrigt. Hur väl myndigheterna kan ta om hand inkomna tips beror bland annat dels på respektive myndighets egen organisation och hur effektivt det så kallade linjearbetet är, dels på hur väl myndighetssamverkan fungerar. Delegationen berör sådana frågor närmare i kapitel 3.

Det framstår dock som givet att de regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) har en viktig roll i arbetet med tipsen. Som utvecklas i avsnitt 3.8.1 ska AKC ansvara för att bearbeta inkomna tips, göra urval samt förbereda och planera kontroller. Efter kontrollerna ska AKC ansvara för att omhänderta inkommen information och tillse att de myndigheter som inte varit på plats får ta del av den information som de är i behov av för fortsatta åtgärder. Det framstår därför som naturligt att respektive myndighet tar emot tips från den gemensamma portalen på ett sätt som är nära samordnat med arbetet vid AKC. Myndigheterna bör själva ta ställning till hur arbetet ska läggas upp. I sammanhanget kan nämnas att det bör vara möjligt att utforma tipsportalen så att tipslämnaren anger var den misstänkta arbetslivskriminaliteten har ägt rum. Denna information skulle kunna användas för att koppla tipset till lämpligt AKC.

Även om det alltså är upp till myndigheterna att ta ställning till de närmare formerna för arbetet med tips bör en myndighetsgemensam tipsportal kunna utformas så att den ger bättre förutsättningar för det fortsatta arbetet med tipset. Det vore nämligen möjligt att utforma tipsfunktionen så att mottagande myndigheter får reda på

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

vilka andra myndigheter som har fått del av tipset och det löpnummer som tipset fått. Det kan i sig underlätta planering av gemensamma kontrollåtgärder inom ramen för samverkan och leda till bättre och mer träffsäkra åtgärder. Det löpnumret skulle också kunna användas av tipslämnare i framtida kommunikation med berörda myndigheter. För det fall de samverkande myndigheterna genom framtida lagstiftningsåtgärder skulle få utökade möjligheter till informationsutbyte skulle givetvis förutsättningarna för en mer effektiv samverkan mot arbetslivskriminalitet förbättras ytterligare.

4.8.9 Bättre uppföljning av arbetet med inkomna tips

Delegationens bedömning: En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att den ger bättre förutsättningar för uppföljning av arbetet med inkomna tips.

Skälen för delegationens bedömning: Det är viktigt med en god uppföljning av hur myndigheterna arbetar med inkomna tips. En möjlighet till sådan uppföljning är också central för att bedöma om en ny myndighetsgemensam tipsfunktion är utformad på ett ändamålsenligt sätt eller om den behöver anpassas på något sätt.

En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att den ger bättre förutsättningar för uppföljning av arbetet med inkomna tips. Som nämnts vore det möjligt att alla tips som överförs från tipsportalen ges ett löpnummer. Det ger myndigheterna en bättre möjlighet att ha överblick över vilka tips som totalt kommit in till de samverkande myndigheterna och vilka tips som kommit in till flera myndigheter.

Det är i dag AKC som ansvarar för uppföljning och utvärdering av gjorda kontroller. Delegationen förutsätter att myndigheterna skapar ändamålsenliga rutiner för hur arbetet med tipsen ska följas upp utifrån de nya förutsättningar som tipsportalen ger.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.8.10 Mindre behov för myndigheter att dela tips

Delegationens bedömning: En myndighetsgemensam tipsportal innebär att mottagande myndigheter inte behöver lämna vidare inkomna tips till de andra myndigheter som också har mottagit tipset, vilket leder till att färre bedömningar utifrån sekretessbrytande bestämmelser behöver göras.

Skälen för delegationens bedömning: Det har i olika sammanhang framförts från myndigheter att regelverket om sekretess är svåröverskådligt och lämnar utrymme för tolkningar av gällande bestämmelser. Det gäller både om en bestämmelse är tillämplig och vilka närmare uppgifter som i sådana fall kan utbytas. I dag kan det därför hända att det görs olika bedömningar av hur sekretessreglerna ska tillämpas och vilka möjligheter som finns att dela med sig av information med andra myndigheter.[45] Det pågår flera lagstiftningsprocesser som kan leda till ökade möjligheter för myndigheterna att, utan hinder av sekretess, utbyta information. Det kan dock möjligen antas att även eventuella nya sekretessbrytande bestämmelser innebär att en prövning kan behöva göras i det enskilda fallet om informationen kan lämnas ut.

En ordning där den enskilde genom en tipsportal själv får hjälp att lämna sitt tips till flera myndigheter samtidigt innebär att det är den enskilde som förfogar över till vem informationen ska överföras. Uppgifterna överförs då direkt till de myndigheter som tipslämnaren antar kan behöva uppgifterna i sin verksamhet. Det är också den enskilde som förfogar över informationen, varför uppgifterna inte omfattas av sekretessregleringen förrän den inkommer till myndigheterna. De mottagande myndigheterna behöver därför inte i samma utsträckning ta ställning till om tipset i sig kan lämnas vidare. En myndighetsgemensam tipsportal som ingång till berörda myndigheter innebär alltså att det är den enskilde, som är den som förfogar över informationen, som väljer till vem man vill lämna sin information. Det leder i sin tur till att myndigheterna behöver göra färre tolkningar av de sekretessbrytande bestämmelserna.

[45] Se bl.a. Ds 2022:13, bil. 2, s. 170–172.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.8.11 Information till tipslämnare och utsatta arbetstagare

Delegationens bedömning: Det bör lämnas tydlig och ändamålsenlig information i anslutning till en myndighetsgemensam tipsportal.

Om en myndighetsgemensam tipsportal placeras på en särskild hemsida för arbetslivskriminalitet ger det goda förutsättningar för att sprida information om arbetslivskriminalitet i vid mening, inklusive information till utsatta arbetstagare.

Skälen för delegationens bedömning

Det finns ett stort behov av information till tipslämnare

Det finns ett stort behov av information till personer som överväger att lämna tips. Det handlar bland annat om information och stöd som rör själva lämnandet av tips, som kan vara av mer praktisk art. Det kan vara svårt för den enskilde att avgöra när den aktuella tipsfunktionen bör användas och när någon annan kanal är bättre lämpad, utifrån vad tipset gäller. Det bör tydligt framgå att tipsportalen är avsedd som ett komplement till befintliga kanaler och att till exempel 112 ska användas vid pågående brottslighet (se vidare avsnitt 4.4). Det bör i anslutning till tipsfunktionen finnas information som hjälper tipslämnaren i dessa avseenden.

Den som avser att lämna tips kan ha behov av stöd och hjälp så att personen inte på grund av okunskap riskerar att avslöja information som inte behövs för tipset och som innebär obefogade nackdelar för andra. Det kan handla om röjande av känsliga uppgifter om andra personer eller av företagshemligheter. Förutom att sådant röjande kan få oavsiktliga konsekvenser för tredjeman kan det också drabba den som med goda intentioner avser att lämna tips, då denne riskerar att drabbas av sanktioner på grund av röjandet, se vidare avsnitt 4.10.3.

Det bör därför lämnas tydlig information om vilka typer av tips tipsportalen är avsedd för samt vad som gäller enligt regelverken om visselblåsning och företagshemligheter med mera, se vidare avsnitt 4.10.2 och 4.10.3. Det kan också handla om information om vad som gäller om offentlighet och sekretess i samband med tipslämnandet, så att personen förstår hur uppgifter som lämnas kommer att

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

behandlas. Vidare måste det vara tydligt att frågor som regleras i kollektivavtal inte ska hanteras via tipsportalen. Det bör också finnas tydlig information om vilka frågor som regleras i kollektivavtal, exempelvis lön.

Information till utsatta arbetstagare

Personer som överväger att lämna tips kan ibland också antas vara samma personer som utsatts för eller riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet. Sådana personer är inte sällan utländska medborgare, som inte har så stor kunskap om det svenska samhället eller det svenska språket. De kan ha särskilda behov av information om vad som gäller i Sverige och om vilka rättigheter och skyldigheter de har. Vissa personer kan också av olika skäl vara oroliga för att vända sig till de svenska myndigheterna, bland annat på grund av att de kanske tror att de själva kan ha begått någon regelöverträdelse.

I de samverkande myndigheternas regeringsuppdrag framgår att myndigheterna ska genomföra gemensamma informationsinsatser med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer och förändra attityder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet, samt i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns. Delegationen har i avsnitt 3.12 redogjort för behovet av informationsinsatser och redovisat bedömningen att myndigheternas arbete med informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns inte har nått önskat resultat. Delegationen bedömer att det finns ett fortsatt stort behov av att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

Information lämnas visserligen redan av myndigheter och andra aktörer. Som ett led i att förbättra möjligheterna att nå ut med information till utsatta arbetstagare framstår det som lämpligt bland annat med en särskild hemsida där information om arbetslivskriminalitet kan samlas, eventuellt tillsammans med länkar till berörda myndigheter och andra aktörer. Det är lämpligt att tipsfunktionen finns på samma hemsida.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.8.12 Alternativa lösningar

Vid sidan av alternativet att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal av det slag som beskrivits ovan finns det andra alternativa lösningar, nämligen att behålla det nuvarande systemet, att utveckla befintliga tipsfunktioner eller att inrätta en ny myndighetsgemensam tipsfunktion där en viss myndighet utpekas som mottagare av tips även för andra myndigheters verksamhetsområden. Dessa alternativa lösningar behandlas i detta avsnitt.

Behålla det nuvarande systemet som det ser ut i dag

Ett alternativ till att införa en myndighetsgemensam tipsportal är att inte göra något alls. Ett sådant alternativ, som kan kallas ett nollalternativ, skulle innebära att myndigheterna även fortsatt förlitar sig på de befintliga tipsfunktioner som finns hos olika myndigheter så som de ser ut i dag. Med det alternativet skulle de risker som kan finnas med en myndighetsgemensam tipsportal helt undvikas. Det skulle till exempel inte finnas någon risk för överdrivna förväntningar på en sådan portal som skulle kunna leda till besvikelse och försämrat förtroende för myndigheterna om de inte infriades. De kostnader som en tipsportal skulle innebära skulle kunna undvikas.

Det behov som finns av en gemensam tipsfunktion och som har beskrivits i avsnitt 4.5 skulle dock bestå och det skulle fortsatt finnas flera svårigheter för den enskilde som vill lämna tips. De fördelar med en myndighetsgemensam tipsfunktion i allmänhet och en myndighetsgemensam tipsportal i synnerhet som har beskrivits i avsnitt 4.6 och 4.8 skulle då inte uppnås.

Utveckla befintliga tipsfunktioner hos myndigheterna

Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara att utveckla befintliga tipsfunktioner hos myndigheterna så att de blir ännu mer ändamålsenliga för att ta emot tips om just arbetslivskriminalitet. Som utgångspunkt är detta något som respektive myndighet har att ta ställning till.

I sammanhanget kan också nämnas att det vore möjligt att på olika sätt komma till rätta med vissa problem även inom ramen för

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

befintliga tipsfunktioner. Till exempel vore det möjligt att ha länkar till de olika tipsfunktionerna på en hemsida för arbetslivskriminalitet.[46]

Om det i framtiden kommer lagändringar som innebär förbättrade möjligheter för myndigheter att utbyta information med varandra torde också de befintliga tipsfunktionerna placerade hos enskilda myndigheter kunna bli än mer effektiva, eftersom möjligheterna för myndigheter att utbyta information med andra myndigheter skulle öka. Som utvecklas i avsnitt 4.8.13 finns det dock enligt delegationens mening även i en sådan situation starka skäl för en myndighetsgemensam tipsportal.

En utpekad myndighet som mottagare av tips för andra myndigheters räkning

Ett annat tänkbart alternativ är att en viss myndighet av regeringen pekas ut som mottagare av tips för andra myndigheters räkning. Detta alternativ kan synas ligga nära alternativet att utveckla en befintlig tipsfunktion hos någon myndighet. Alternativet utmärker sig dock bland annat på så sätt att det här är fråga om en ingång som tydligt utpekas som gemensam för flera myndigheter och som innebär att en viss utpekad myndighet tar emot tips för de andra myndigheternas räkning på ett sätt som gör att det för den enskilde framstår som en just myndighetsgemensam tipsfunktion.

Ett sätt att säkerställa att en viss myndighet alltid får del av tipset

Det kan finnas fördelar med att en viss myndighet alltid får del av tipset. Särskilt gäller detta om den myndigheten är Polismyndigheten. Det vore mycket allvarligt om Polismyndigheten inte fick del av information som enskilda vill lämna om pågående allvarlig brottslighet. Om Polismyndigheten skulle vara mottagare av alla tips skulle en sådan risk helt kunna undvikas.

Delegationen menar dock att en sådan risk kan undvikas också med en myndighetsgemensam tipsportal då den bör kunna utformas så att alla tips lämnas till Polismyndigheten, utom i de fall då tipslämnaren aktivt väljer bort detta. Det får antas att tipslämnare som i en tipsportal väljer bort Polismyndigheten som mottagare inte heller

[46] Jfr avsnitt 4.8.11.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

skulle ha lämnat tips via en tipsfunktion som innebär att myndigheten alltid får del av tipset. Det kan nämligen inte uteslutas att vissa tipslämnare av olika skäl helst inte vill vända sig till en viss myndighet. Det kan till exempel handla om en person som inte har rätt att vistas i Sverige och som därför inte vill vända sig till Polismyndigheten. Om tipsportalen skulle placeras hos den myndigheten skulle det kunna innebära att personen inte lämnar något tips alls. I sammanhanget bör dock beaktas att myndigheter kan vara skyldiga att överlämna informationen till de brottsbekämpande myndigheterna.

Tipsen kan endast lämnas vidare till andra myndigheter om det finns stöd av sekretessbrytande bestämmelser

Även om tipsen alltid mottas av en viss utpekad myndighet kan det finnas möjligheter att lämna vidare tipsen till andra myndigheter, inom ramen för gällande regelverk. Förutsättningarna för olika myndigheter varierar beroende på regelverket om offentlighet och sekretess. Som exempel kan nämnas att Polismyndigheten bedömer att de har goda förutsättningar att lämna vidare tips till andra myndigheter medan Skatteverkets förutsättningar är begränsade.

Ett utlämnade av uppgifter måste alltid ske efter en sekretessprövning eller med stöd av sekretessbrytande bestämmelser. Som berörs i avsnitt 4.3.2 pågår flera lagstiftningsprocesser som syftar till att öka myndigheternas möjligheter att utbyta sekretessbelagd information. Även med nya sekretessbrytande bestämmelser får det dock antas att myndigheterna ibland måste göra en prövning i det enskilda fallet om uppgifter kan lämnas ut. Det innebär att oavsett vilken myndighet som skulle ges i uppdrag att vara mottagare av tipsen kan det inte uteslutas att tips som inkommer i vissa fall inte kan lämnas vidare till andra myndigheter.

4.8.13 Tipsfunktionen bör utformas som en myndighetsgemensam tipsportal

Delegationens bedömning: Tipsfunktionen bör utformas som en myndighetsgemensam tipsportal för tips om arbetslivskriminalitet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skälen för delegationens bedömning: Enligt delegationens mening finns det skäl att inrätta en myndighetsgemensam tipsfunktion. De behov som finns kan bäst tillgodoses genom en tipsfunktion som utformas som en ny kommunikationsväg i form av en myndighetsgemensam tipsportal. En sådan har förutsättningar att göra det enklare för enskilda som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet och tillgodoser också tipslämnares intresse av att själv förfoga över valet vilka myndigheter tipset ska överföras till. En tipsportal kan också minska risken för att tips inte kommer till rätt myndighet samt öka antalet inkomna tips, vilket i sig ger myndigheterna bättre förutsättningar för att motverka arbetslivskriminalitet. Vidare kan en sådan även på andra sätt underlätta myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet, bland annat då den innebär att tipsen överförs direkt till de myndigheter som kan antas behöva uppgifterna i sin verksamhet utan att någon bedömning behöver göras utifrån sekretessbrytande bestämmelser. Den kan också ge bättre förutsättningar för effektiva gemensamma åtgärder och uppföljning av arbetet.

Vidare anser delegationen att de risker och utmaningar som kan finnas med en tipsportal kan omhändertas på ett bra sätt. Genom tipsportalens närmare utformning och lämpliga författningsåtgärder kan risken för att information sprids mer än vad som är nödvändigt minimeras.

De kommunikativa utmaningar en tipsfunktion kan ha bör kunna omhändertas genom tydlig information i anslutning till tipsportalen. Det bör också på lämpligt sätt framgå att tipsportalen just är en ny kommunikationsväg och en funktion för att lämna tips till flera myndigheter samtidigt och att respektive myndighet, sedan de tagit del av tipset, arbetar med det inom ramen för myndighetssamverkan utifrån sina egna förutsättningar och delar med sig av informationen med andra myndigheter inom de ramar som regelverket om offentlighet och sekretess ger. Därmed bör risken för orealistiska förväntningar på själva tipsfunktionen att den ska lösa alla problem som kan finnas inom samverkan mellan myndigheterna minimeras.

I uppdraget anges att det är en förutsättning för att en gemensam tipsingång om arbetslivskriminalitet ska fungera på ett ändamålsenligt sätt att den mottagande myndigheten är behörig att ta emot anmälningar som rör andra myndigheters verksamhetsområden och att informationen kan lämnas vidare till andra myndigheter. Delegationen menar att en myndighetsgemensam tipsportal av det slag som

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

har beskrivits innebär att den inte förutsätter att en viss myndighet ska vara behörig att ta emot tips som rör andra myndigheters verksamhetsområden. Inte heller förutsätter utformningen att en viss myndighet lämnar tipset vidare till en annan myndighet.

Vidare anges i uppdraget att det är en förutsättning för att delegationen ska lämna förslag om en gemensam tipsfunktion att delegationen bedömer att det kommer att vara möjligt för myndigheterna att utbyta informationen som har lämnats av enskilda med varandra på ett ändamålsenligt sätt. Det ingår inte i uppdraget att lämna förslag om informationsutbyte mellan de samverkande myndigheterna. De förslag som gavs i promemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) har ännu inte lett till lagstiftning.

De rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte är för närvarande i grunden desamma som när man i promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1) gjorde bedömningen att, inom ramen för nuvarande regelverk och regeltillämpning, uppbyggnaden av en gemensam tipsingång inte skulle vara tillräckligt effektivt i relation till andra tänkbara sätt att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Delegationen menar dock att det förslag på en tipsportal som lämnas i detta betänkande innebär att en sådan tipsingång är ändamålsenlig och motiverad, även inom ramen för det nuvarande regelverket.

Om man under den fortsatta beredningen gör bedömningen att de kostnader en tipsportal skulle innebära inte är motiverade utifrån den förväntade nyttan med en sådan portal finns alternativet att förlita sig på myndigheternas befintliga tipsfunktioner som ingångar för tips. Dessa skulle dessutom kunna utvecklas och fungera ännu bättre, inte minst om möjligheterna till informationsbyte skulle utökas. Det är då lämpligt att regeringen ger uttryck för ett sådant ställningstagande på ett tydligt sätt, då det skulle kunna ge myndigheterna ett större incitament att utveckla de befintliga tipsfunktionerna och inte avstå från sådana åtgärder i avvaktan på en ny tipsportal.

Delegationen gör dock bedömningen att en myndighetsgemensam tipsportal av det slag som här beskrivits väsentligt förbättrar myndigheternas förutsättningar att tillsammans arbeta med den information som lämnas i tips och även på andra sätt kan underlätta samverkan mellan myndigheterna, inom ramen för befintligt regel-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

verk. Det innebär att det är mer ändamålsenligt att inrätta en sådan tipsportal än att inte göra något alls eller att välja något av de alternativ som står till buds.

Mycket tyder på att det så småningom kommer lagändringar som förbättrar möjligheterna att utbyta sekretesskyddad information mellan myndigheterna. Det får förutsättas att samverkan mellan myndigheterna då kommer att fungera ännu bättre än i dag. Även med sådana förbättrade möjligheter till informationsutbyte är det enligt delegationens mening motiverat att upprätta en myndighetsgemensam tipsportal. Dessutom kan det även med nya sekretessbrytande bestämmelser antas att myndigheterna i vissa fall måste göra en prövning i det enskilda fallet om tipset kan lämnas ut. Vidare finns det generellt en risk att företrädare för en viss myndighet inte förstår att en annan myndighet kan ha intresse av uppgifterna. En tipsportal som innebär att den enskilde lämnar sitt tips till flera myndigheter samtidigt har även i en sådan situation flera fördelar, både för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och för den enskilde.

Sammanfattningsvis anser delegationen att en ändamålsenlig utformning av en myndighetsgemensam tipsfunktion är en ny kommunikationsväg i form av en myndighetsgemensam tipsportal.

4.8.14 Skatteverket bör få i uppdrag att upprätta tipsportalen

Delegationens förslag: Regeringen ska ge Skatteverket i uppdrag att, i samråd med de andra myndigheterna som kan motta tips genom portalen, upprätta en ny myndighetsgemensam tipsportal.

Delegationens bedömning: Skatteverket bör också vara systemansvarig myndighet.

Skälen för delegationens förslag och bedömning: Det ingår i delegationens uppdrag att undersöka och överväga vilken myndighet som ska samordna funktionen. Någon myndighet bör få i uppdrag att ansvara för att upprätta och närmare utforma den myndighetsgemensamma tipsportalen. Samma myndighet bör lämpligen också ansvara för den löpande administrationen av portalen.

Det finns ett flertal faktorer som bör beaktas i detta sammanhang. Tipsportalen är avsedd för tips om arbetslivskriminalitet inom

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

de samverkande myndigheternas ansvarsområden. Det är därför lämpligt att tipsportalen hanteras av en myndighet som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet. Det kan konstateras att Arbetsmiljöverket har en samordnande roll i samverkan, vilket i sig kan tala för att myndigheten också ges en särskild roll när det gäller hantering av tips om arbetslivskriminalitet.

Vidare är det en fördel att den myndighet som ges uppdraget har stor erfarenhet av omfattande IT-system med mycket höga krav på informationssäkerhet. Det gäller i viss mån flera av de samverkande myndigheterna, varav i särskilt hög grad Försäkringskassan, Polismyndigheten och Skatteverket. Det ska också noteras att Försäkringskassan har ett särskilt uppdrag av regeringen att erbjuda samordnad och säker IT-drift för Sveriges myndigheter.[47]

Det kan också noteras att både dataskyddsförordningen[48] och brottsdatalagen (2018:1177) kommer att vara tillämpliga på den behandling som sker i tipsportalen[49] och att Skatteverket både har brottsbekämpande uppdrag och andra omfattande uppdrag, såsom att fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas.

Sammantaget finner delegationen att Skatteverket är den mest lämpade myndigheten för att närmare utforma och upprätta en ny myndighetsgemensam tipsportal samt att vara systemansvarig myndighet.

När det gäller formen för att ge Skatteverket dessa uppgifter finns det inte något hinder mot att i sin helhet göra detta i den förordning som delegationen föreslår (se avsnitt 4.9). Det kan dock finnas skäl att genom ett särskilt regeringsbeslut ge Skatteverket uppdraget att upprätta den myndighetsgemensamma tipsportalen. På det sättet kan man i beslutet närmare beskriva hur arbetet med att ta fram portalen ska bedrivas och hur den närmare ska utformas. Det är till exempel naturligt att processen att ta fram och utforma tipsportalen sker i nära samråd med de andra mottagande myndigheterna. Tipsportalen ska vara myndighetsgemensam och alla myndigheter som kan motta tips genom den har intresse av hur den närmare ska utformas. Det kan lämpligen komma till uttryck i ett regeringsbeslut. Man kan

[47] Regeringsbeslut Fi2017/03257/DF och regeringsbeslut I2019/02515/DF.
[48] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[49] Se avsnitt 4.9.3.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

också överväga att ange till exempel att tipsportalen ska utformas så att varje tips ges ett unikt löpnummer.

Frågan om reglering av ansvaret för Skatteverket att administrera portalen behandlas i avsnitt 4.9.8.

4.9 En ny förordning om en myndighetsgemensam tipsportal

Vid överväganden om att inrätta en ny myndighetsgemensam tipsfunktion uppkommer flera rättsliga frågor. Det ingår i delegationens uppdrag att bedöma om det behövs författningsåtgärder för att åstadkomma funktionen. Eftersom personuppgifter kommer att behandlas i tipsportalen är regelverket om personuppgiftsbehandling och integritetsfrågor centralt i denna del. Inledningsvis görs därför i avsnitt 4.9.1 en översiktlig genomgång av det dataskyddsrättsliga ramverket. Vidare redogörs för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i portalen, tillämpliga regelverk för personuppgiftsbehandlingen och frågan om den behandling som kommer att ske i portalen ryms inom de rättsliga grunder som anges i regelverken (avsnitt 4.9.2–4.9.4). I avsnitt 4.9.5 redovisar delegationen sina överväganden om behovet av författningsreglering och bedömningen att det bör införas en ny förordning. I avsnitt 4.9.6–4.9.14 görs närmare överväganden om innehållet i förordningen.

4.9.1 Dataskyddsrättsligt ramverk

EU:s dataskyddsreform

Dataskyddsbestämmelserna som reglerar personuppgiftsbehandlingen i Sverige utgår från den dataskyddsreform som infördes inom EU för några år sedan. EU:s dataskyddsreform består av två delar. Den ena är EU:s dataskyddsförordning[50] (dataskyddsförordningen), ofta kallad GDPR, som utgör grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU. Den andra delen är dataskyddsdirek-

[50] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tivet[51] som reglerar behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Sådan behandling som omfattas av dataskyddsdirektivet undantas från tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen.[52] Dataskyddsdirektivet genomförs i svensk rätt i brottsdatalagen, som är en ramlag.

Behandling av personuppgifter

En förutsättning för att dataskyddsbestämmelserna ska vara tillämpliga är att personuppgifter behandlas. Definitionen av personuppgifter är mycket vid. Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person som är i livet. Avgörande är om den aktuella uppgiften, ensamt eller i kombination med andra uppgifter, kan knytas till en individ.[53] Den person som personuppgifterna rör kallas i dataskyddsregleringen för den registrerade.

För att dataskyddsbestämmelserna ska vara tillämpliga krävs det vidare att det sker en behandling av personuppgifterna.[54] Behandling är ett vidsträckt begrepp och omfattar exempelvis insamling, registrering, lagring, bearbetning, utlämnande genom överföring, spridning och radering.[55]

Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Dataskyddsförordningen innehåller den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i Sverige och kompletteras av nationell lagstiftning.

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, med tillhörande förordning innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen

[51] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.
[52] Artikel 2.2 d i dataskyddsförordningen.
[53] Se artikel 4.1 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottsdatalagen samt skäl 26 och 27 till dataskyddsförordningen.
[54] Se artikel 2.1 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 3 § brottsdatalagen.
[55] Se artikel 4.2 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottdatalagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

på ett generellt plan i svensk rätt. Inom ramen för det utrymme som dataskyddsförordningen ger reglerar dataskyddslagen bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket gör det möjligt att ha avvikande bestämmelser i sektorsspecifika registerförfattningar.

Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

Dataskyddsdirektivet är i svensk rätt genomfört genom brottsdatalagen. Brottsdatalagen gäller, med vissa undantag, bland annat vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.[56] Med behörig myndighet avses en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Med behörig myndighet avses även en annan aktör som har anförtrotts myndighetsutövning för sådana brottsbekämpande uppgifter, när aktören behandlar personuppgifter för ett sådant syfte.[57]

Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket är på grund av sina uppgifter att betrakta som behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen. Med en behörig myndighets uppgift avses en uppgift som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften. Dessa myndigheter har emellertid även uppgifter som ligger utanför brottsdatalagens tillämpningsområde. Om personuppgifter behandlas för något annat syfte än brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet eller upprätthållande av allmän ordning och säkerhet ska brottsdatalagen inte tillämpas. Den omständigheten att en myndighet har vissa uppgifter inom brottsdatalagens tillämpningsområde gör inte att myndigheten i all sin verksamhet är behörig myndighet i brottsdatalagens mening. Som exempel kan nämnas Skatteverket, där myndighetens brottsbekämpande enhet omfattas av definitionen av behörig myn-

[56] 1 kap. 2 och 4 §§ brottsdatalagen.
[57] 1 kap. 6 § brottsdatalagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

dighet, medan de enheter som arbetar med folkbokföring eller fastställande av skatt inte gör det. En myndighet kan således vara både behörig och icke behörig i brottsdatalagens mening beroende på vilka arbetsuppgifter som utförs.[58]

Det är alltså syftet med behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet som avgör om behandlingen över huvud taget omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde. Varken typen av personuppgiftsbehandling eller personuppgiftens karaktär är avgörande för om brottsdatalagen ska tillämpas.

Registerförfattningar

Inom svensk rätt finns ett stort antal så kallade registerförfattningar som innehåller mer sektorsspecifika bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen vid myndigheter och som kompletterar dataskyddsförordningen och brottsdatalagen. Som exempel på registerförfattningar som kompletterar dataskyddsförordningen kan nämnas lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, utlänningsdatalagen (2016:27), 114 kap. socialförsäkringsbalken och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet med tillhörande förordningar. Som exempel på registerförfattningar som gäller utöver brottsdatalagen kan nämnas lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, med tillhörande förordningar.

Personuppgiftsansvar

Gemensamt för dataskyddsförordningen och den lagstiftning som i svensk rätt genomför dataskyddsdirektivet är att de förutsätter att någon är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker.

Personuppgiftsansvarig är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer för vilka ändamål personuppgifter ska behandlas och hur behandlingen ska gå till.[59]

[58] Prop. 2017/18:232 s. 100.
[59] Artikel 4.7 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottsdatalagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Med personuppgiftsansvaret följer ett ansvar att vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs för att säkerställa att personuppgifterna behandlas i enlighet med dataskyddsregelverket, till exempel när det gäller att skydda personuppgifterna från obehörig tillgång.[60]

När ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter bestäms på nationell nivå kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för att utse denne anges i nationell rätt.[61] Om ett gemensamt personuppgiftsansvar föreligger ska annars de personuppgiftsansvariga fastställa sitt respektive ansvar genom ett inbördes arrangemang, ofta kallat ett datadelningsavtal.[62] Ett gemensamt personuppgiftsansvar ska även för behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens tillämpningsområde regleras i en skriftlig överenskommelse.[63]

4.9.2 Personuppgiftsbehandling i den myndighetsgemensamma tipsportalen

Delegationens bedömning: Personuppgifter kommer att behandlas i samband med att lämnade tips överförs från tipsfunktionen och om det krävs för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas. Behandlingen kan komma att avse uppgifter av integritetskänslig karaktär.

Skälen för delegationens bedömning

Personuppgifter kommer att behandlas i tipsportalen

Begreppet behandling är som framgår av avsnitt 4.9.1 ett vidsträckt begrepp och omfattar åtgärder som exempelvis insamling, överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt.[64] Den nya tipsportalen kommer att utgöra en elektronisk kommunikationskanal där lämnade tips kommer att överföras till mottagande myndigheter. En systemansvarig myndighet ska dessutom sköta den tekniska driften

[60] Kap. IV i dataskyddsförordningen och 3 kap. brottsdatalagen.
[61] Artikel 4.7 i dataskyddsförordningen och artikel 3.8 i dataskyddsdirektivet.
[62] Artikel 26 i dataskyddsförordningen.
[63] 3 kap. 22 § brottsdataförordningen (2018:1202).
[64] Se artikel 4.2 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottdatalagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

av systemet. Det innebär att uppgifter i tipset kommer att behandlas automatiserat redan i den myndighetsgemensamma tipsportalen.

För att dataskyddsbestämmelserna ska vara tillämpliga ska det vara personuppgifter som behandlas. I tipsportalen kommer uppgifter om identifierbara fysiska personer som regel att behandlas. Om ett tips endast innehåller information om en namngiven eller utpekad juridisk person utgör detta i sig inte personuppgifter. Däremot kommer uppgifter om den som lämnar informationen att behandlas. Även om en uppgiftslämnare inte behöver lämna sitt namn eller andra personuppgifter om sig själv kommer personen i allmänhet att vara identifierbar genom sin IP-adress. Detta innebär att oaktat vilka närmare uppgifter som har lämnats kommer personuppgifter om den som lämnar tipset i allmänhet att behandlas i tipsportalen.

Det är här fråga om en sådan behandling av personuppgifter som kräver ett personuppgiftsansvar redan när uppgifterna lämnas från enskilda i tipsportalen, trots att myndigheterna i det skedet ännu inte förfogar över uppgifterna. Personuppgiftsansvaret uppstår alltså redan genom tillhandahållandet av funktionen.[65] Att en behandling av personuppgifter sker redan i portalen innebär, utöver att det uppstår ett personuppgiftsansvar för behandlingen i tipsportalen, att den behandling som kommer att ske måste ha stöd i gällande regelverk.

Sammanfattningsvis kommer det alltså att ske en behandling av uppgifter av den systemansvariga myndigheten i portalen i samband med själva överföringen till de mottagande myndigheterna. Vidare kan det vara nödvändigt för den systemansvariga myndigheten att behandla uppgifterna för att den tekniska driften av systemet ska kunna skötas.

Behandlingen av personuppgifter kan komma att avse uppgifter av integritetskänslig karaktär

Delegationen ska enligt uppdraget särskilt beakta krav på personlig integritet. Personuppgifternas karaktär har stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen av uppgifterna i tipsportalen kan medföra. Av dataskyddsregleringen framgår att vissa typer av personuppgifter kräver ett särskilt skydd.

[65] Jfr HFD 2012 ref. 21.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Det finns en stor variation bland de upplägg och förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. Arbetslivskriminalitet kännetecknas av att verksamhetsutövaren ofta bryter mot flera regelverk.[66] Arbetslivskriminalitet rör, enligt delegationens definition, frågor som hanteras av många myndigheter, kommunala nämnder och även arbetsmarknadens parter. Tipsportalen är emellertid endast avsedd för tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden. Tipsen kan dock innehålla uppgifter rörande samtliga mottagande myndigheters sakområden. Vidare kan tipsen innehålla uppgifter av olika slag, se avsnitt 4.7.2 och 4.7.3.

Den kategori av uppgifter som kan komma att lämnas i tipsportalen kan avse tämligen harmlösa uppgifter, till exempel offentliga adresser till arbetsplatser eller namn på företrädare för företag. Det kan också handla om uppgifter som utgör känsliga personuppgifter, som till exempel uppgifter om hälsa eller medlemskap i fackförening. Andra uppgifter kan avse faktiska iakttagelser om en persons handlande vilka kan utgöra misstankar om lagöverträdelser som innefattar brott, uppgifter om domar i brottmål, personnummer eller samordningsnummer, vilka inte betraktas som känsliga personuppgifter men är extra skyddsvärda. Behandlingen kan alltså komma att avse personuppgifter av integritetskänslig karaktär.[67]

Delegationen konstaterar att de personuppgifter som kan förväntas behandlas i tipsportalen är av sådan karaktär som redan i olika omfattning behandlas av de samverkande myndigheterna. Motsvarande uppgifter kan också redan i dag lämnas elektroniskt till de samverkande myndigheterna eller i övrigt behandlas inom ramen för ärenden hos myndigheterna. En myndighetsgemensam tipsportal utgör en ny kommunikationsväg men skulle inte innebära att karaktären på de personuppgifter som myndigheterna behandlar skulle förändras, även om mängden uppgifter kan antas öka.

Det är viktigt att den myndighet som får i uppdrag att administrera tipsportalen vidtar erforderliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att se till att den är säker och inte innebär en risk för onödig spridning av personuppgifter. I vilken utsträckning det finns några integritetsrisker förknippade med tipsportalen är främst beroende av den tekniska utformningen av portalen. Sådana risker finns om den inte utformas på ett tillräckligt säkert sätt. Delegationen

[66] SOU 2022:36, s. 14 och 61.
[67] Se om känsliga personuppgifter i avsnitt 4.9.11.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

anser emellertid att det finns förutsättningar för en teknisk lösning där tipsportalen utformas på ett ändamålsenligt och säkert sätt som minskar risken för otillbörliga integritetsintrång.

4.9.3 Tillämpliga regelverk för personuppgiftsbehandlingen

Delegationens bedömning: Vid den behandling av personuppgifter som kommer att ske i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen blir dataskyddsförordningen och brottsdatalagen tillämpliga parallellt.

Efter överföring till de mottagande myndigheterna kommer förutsättningarna att behandla inkomna uppgifter att regleras av det dataskyddsrättsliga regelverk som är tillämpligt för respektive mottagande myndighet.

Skälen för delegationens bedömning

För den behandling som sker i tipsportalen blir dataskyddsförordningen och brottsdatalagen tillämpliga parallellt

Vid bedömningen av om en viss personuppgiftsbehandling faller under dataskyddsförordningens eller brottsdatalagens tillämpningsområde har det avgörande betydelse om den som behandlar personuppgiften är en behörig myndighet och i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter för något av de i brottsdatalagen angivna syftena. När Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet behandlar personuppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet är brottsdatalagen tillämplig.

När Skatteverket behandlar uppgifter i annan verksamhet och när Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket behandlar personuppgifter exempelvis i kontrollverksamhet faller sådan behandling in under dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Även om sådan verksamhet kan anses ha brottsförebyggande inslag och kan ha vissa effekter på brottsligheten, till exempel genom att fler brott upptäcks, innebär det inte att myndigheterna har ett brottsbekämpande uppdrag eller att verksamheten

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

är att jämföra med till exempel underrättelseverksamhet.[68] Av förarbetena till brottsdatalagen framgår vidare att kontrollverksamhet ligger utanför dess tillämpningsområde.[69]

Den gränsdragning som EU har valt att göra mellan dataskyddsdirektivets och dataskyddsförordningens tillämpningsområden innebär att syftet med en behandling av personuppgifter är avgörande för vilket regelverk som blir tillämpligt. Brottsdatalagen och dataskyddsförordningen kan inte vara tillämpliga på samma behandling för samma syfte. Har samma arbetsmoment däremot flera olika syften kan regelverken vara tillämpliga parallellt. Det bör då betraktas som olika behandlingar av personuppgifter som var och en måste ha stöd i och följa gällande regelverk.[70]

I de samverkande myndigheternas uppdrag ingår att, utifrån respektive myndighets uppgift och förutsättningar, på olika sätt motverka arbetslivskriminalitet.[71] Det övergripandet syftet med en myndighetsgemensam tipsportal och den behandling som sker där är att de mottagande myndigheterna ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för detta arbete. Som framgår ovan kan uppgifter som kan förväntas inkomma i en myndighetsgemensam tipsportal vara av varierande slag och röra misstankar om brott men även andra förfaranden som inte är brottsliga. För mottagande myndigheter med ett brottsbekämpande uppdrag är det närmare syftet med behandlingen i tipsportalen att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Från andra myndigheters perspektiv är syftet ett annat, till exempel kan syftet med behandlingen för Arbetsmiljöverket vara att verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och i övrigt arbeta för att regelverket inom myndighetens verksamhetsområde följs. Detta innebär alltså att även om den behandling som sker vid överföringen från tipsportalen utgör ett arbetsmoment i sig så sker den i olika syften och bör då betraktas som olika behandlingar av personuppgifter som var och en måste ha stöd i och följa gällande regelverk.

Delegationen bedömer därmed att regelverken kommer att vara tillämpliga parallellt och att behandlingen av personuppgifter i tipsportalen kommer att omfattas av såväl dataskyddsförordningens som brottsdatalagens tillämpningsområde.

---

[68] Jfr prop. 2022/23:34 s. 113.
[69] Se t.ex. SOU 2017:29, s. 198–203, och prop. 2017/18:232 s. 113.
[70] Prop. 2017/18:232 s. 101 och 110.
[71] Se t.ex. regeringsbeslut A2022/00333.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Efter överföring kommer personuppgiftsbehandlingen att regleras av det regelverk som är tillämpligt för den mottagande myndigheten

De samverkande myndigheterna behandlar redan i dag personuppgifter som inkommer i tips i sina egna system och uppgiftssamlingar med stöd av olika regelverk. Flera av de myndigheter som omfattas av samverkan har också särskilda kanaler för att ta emot och hantera anmälningar och tips från enskilda, vilka kan röra arbetslivskriminalitet. Det kan konstateras att de behandlingar som myndigheterna utför i sina egna system styrs av brottsdatalagen, dataskyddsförordningen och dataskyddslagen samt av myndighetsspecifika registerförfattningar. Varje myndighet är i enlighet med tillämpligt regelverk ansvarig för de behandlingar som utförs i dess egna system och handläggarna har att hålla sig till de ändamålsbestämmelser och övriga bestämmelser som anges i tillämpligt regelverk.

Hur de mottagande myndigheterna får behandla uppgifter efter en överföring från tipsportalen kommer alltså även vid ett införande av en ny tipsfunktion att styras av den dataskyddsreglering som i dag är tillämplig för respektive myndighets personuppgiftsbehandling. Någon ändring i det avseendet är inte avsedd.

4.9.4 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Delegationens bedömning: Det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen av personuppgifter i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen. I den del behandlingen faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde kommer den att vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. I den del behandlingen faller under brottsdatalagens tillämpningsområde kommer den att vara nödvändig för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det behandling som Skatteverket i egenskap av systemansvarig myndighet kommer att utföra i den myndighetsgemensamma tipsportalen kommer dessutom att vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse.

Den rättsliga grunden kommer att framgå av nationell rätt på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skälen för delegationens bedömning

Behandlingen i tipsportalen ryms inom de rättsliga grunder som anges i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen

Ett grundläggande krav för att behandlingen av personuppgifter ska vara laglig är enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen att behandlingen av personuppgifter ryms inom någon av de rättsliga grunderna för behandling som finns angivna där.[72]

De rättsliga grunderna när uppgifter behandlas inom *dataskyddsförordningens* tillämpningsområde framgår av artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Behandlingen är laglig bland annat om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.[73]

Den rättsliga grunden när uppgifter behandlas inom *brottsdatalagens* tillämpningsområde framgår av 2 kap. 1 § brottsdatalagen. Personuppgifter får behandlas av behöriga myndigheter om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Kvalificerade förfaranden som rör arbetslivet och strider mot bestämmelser i olika författningar är allvarliga och kan innebära att arbetstagare utnyttjas och att konkurrensen snedvrids. Förfarandet kan också utgöra brott. Delegationens förslag att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal syftar till att komma till rätta med dessa problem. Som framgår ovan bedömer delegationen att personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen kommer att omfattas av såväl dataskyddsförordningens som brottsdatalagens tillämpningsområde. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i tipsportalen och som rör Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ryms enligt delegationens mening inom den rättsliga grund som framgår av brottsdatalagen. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i tipsportalen och som rör Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan och Migrationsverket samt Skatteverkets andra verksamhetsområden ryms

[72] Artikel 6 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § brottsdatalagen.
[73] Artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

enligt delegationens mening inom den rättliga grunden i 6.1 e i dataskyddsförordningen, det vill säga det får anses vara fråga om en uppgift av allmänt intresse. Den behandling som Skatteverket i egenskap av systemansvarig myndighet kommer att utföra i den myndighetsgemensamma tipsportalen kommer dessutom att utgöra en rättslig förpliktelse, eftersom det i delegationens förslag till förordning anges att myndigheten ska tillhandahålla portalen. Behandlingen får också anses nödvändig (se vidare nedan).

Delegationen gör bedömningen att dessa förhållanden innebär att behandlingen av personuppgifter i tipsportalen ryms inom de rättsliga grunder som anges i dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen.

De rättsliga grunder som aktualiseras kommer att vara fastställda i nationell rätt på det sätt som krävs

Dataskyddsförordningens krav på hur den rättsliga grunden fastställs framgår av artikel 6.3. Enligt artikelns första stycke ska de grunder för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Kravet i dataskyddsförordningen på att den grund för behandling som avses i artikel 6.1 c och e ska vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten innebär inte ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen som ska ha stöd i rättsordningen. I normalfallet utgör därför en myndighets uppdrag enligt författning, instruktion eller regleringsbrev en rättslig grund för behandling av personuppgifter.[74] Grunden ska även vara tydlig och precis, och dess tillämpning ska vara förutsebar för personer som omfattas av den. Enligt artikelns andra stycke ska vidare syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Där anges också att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

[74] Jfr prop. 2017/18:105 s. 48 och 56–58.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Motsvarande resonemang om hur den rättsliga grunden fastställs förs när det gäller uppgifter som behandlas inom ramen för *brottsdatalagens* tillämpningsområde.[75] I förarbetena till brottsdatalagen framgår att personuppgiftsbehandlingen alltid ska gå att härleda till den behöriga myndighetens uppgifter så som de kommer till uttryck i unionsrätten eller i nationell lagstiftning och andra för verksamheten bindande beslut om arbetsuppgifter. I 2 kap. 1 § brottsdatalagen anges därför att uppgiften ska framgå av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt den behöriga myndigheten att utföra en sådan uppgift.

Delegationens förslag att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal innebär att det kommer att införas en ny digital kommunikationsväg som förenklar för den enskilde och förbättrar myndigheternas samverkan. Det är alltså inte fråga om någon ny uppgift för myndigheterna utan ett medel för att de samverkande myndigheterna ska kunna motverka arbetslivskriminalitet utifrån respektive myndighets uppdrag och förutsättningar på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt.

Vilka uppgifter de olika myndigheterna har finns noga reglerat i myndigheternas respektive instruktioner. Exempelvis framgår det av Arbetsmiljöverkets instruktion att det till myndighetens uppgifter hör bland annat att verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden samt att främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Myndigheten ska också arbeta för att regelverket inom dess verksamhetsområde följs.[76] Av Skatteverkets instruktion framgår att myndigheten bland annat ska fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas samt att myndigheten ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Skatteverket ska också samverka med Utbetalningsmyndigheten i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.[77] Av Försäkringskassans instruktion framgår bland annat att myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan ska också samverka med Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter, kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och

[75] Se prop. 2017/18:232 s. 116 f.
[76] 1 a § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.
[77] 1, 6 och 15 b §§ förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.[78] Vidare framgår det av Migrationsverkets instruktion att myndigheten bland annat ska vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.[79] Av 2 § polislagen (1984:387), till vilken Polismyndighetens instruktion hänvisar, anges att det till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten.[80] Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion bland annat samverka med Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter, kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och då särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.[81]

Bestämmelser om hur myndigheterna ska utföra sina uppdrag, det vill säga vilka befogenheter och kontrollverktyg som myndigheterna har, framgår därutöver av olika lagar och förordningar inom respektive ansvarsområde.

Att myndigheterna ska samverka för att motverka arbetslivskriminalitet framgår av regeringsbeslut. Det ska tilläggas att delegationen dessutom föreslår att det av de samverkande myndigheternas instruktioner ska framgå att det ingår i deras uppdrag att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, se avsnitt 3.18.5.

De regelverk som myndigheterna har att förhålla sig till, inklusive myndigheternas regeringsuppdrag, uppfyller enligt delegationens mening dataskyddsförordningens och brottsdatalagens krav på att de uppgifter som myndigheterna ska utföra ska ha stöd i nationell rätt. När det gäller den personuppgiftsbehandling som Skatteverket föreslås utföra som systemansvarig myndighet kommer kravet på hur den rättsliga grunden ska vara fastställd dessutom vara uppfyllt genom den nya förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion, se nedan. Dessutom bedömer delegationen att kravet på att den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas är uppfyllt.

[78] 2 § 3 och 5 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.
[79] 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
[80] 1 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.
[81] 19 a § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Personuppgiftsbehandlingen får anses vara nödvändig för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter

I de rättsliga grunder som anges i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen finns ett krav på att behandlingen ska vara nödvändig. Begreppet nödvändig i detta sammanhang har en mindre strikt betydelse än vad som enligt normalt språkbruk läggs i detta begrepp. Det innebär att även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på ett visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6.1 c och e, om behandlingen leder till effektivitetsvinster. Det kan anses vara nödvändigt att mer eller mindre regelmässigt använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.[82] Motsvarande tolkning framförs i förarbetena till brottsdatalagen där det bland annat framförs att ordet nödvändig bör tolkas så att det är fråga om något som behövs för att på ett effektivt sätt kunna utföra arbetsuppgiften.[83]

Delegationens förslag om en ny digital kommunikationsväg avser att förbättra myndigheternas förutsättningar att motverka arbetslivskriminalitet. En ny tipsportal skulle också göra det enklare för enskilda att lämna tips om arbetslivskriminalitet. Personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen skulle alltså enligt delegationens mening leda till effektivitetsvinster för såväl enskilda som myndigheter. Delegationen anser därför att behandlingen är nödvändig för att på ett effektivt sätt kunna utföra arbetsuppgifter av allmänt intresse och för att behöriga myndigheter ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

[82] Prop. 2017/18:105 s. 46–47 och 189.
[83] Prop. 2017/18:232 s. 117.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.9.5 En ny förordning bör införas

Delegationens bedömning: Det bör införas en förordning om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet. Förordningen bör innehålla både allmänna bestämmelser och bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen.

Skälen för delegationens bedömning

Det finns skäl att reglera personuppgiftsbehandlingen i den myndighetsgemensamma tipsportalen

När det ska bedömas om den befintliga regleringen är tillräcklig för att ge stöd för personuppgiftsbehandlingen behöver man beakta dataskyddsregleringens krav på proportionalitet samt tydlighet, precision och förutsebarhet för de registrerade. Det kan ifrågasättas om den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i tipsportalen är av sådan art att någon ny författningsreglering är nödvändig. Några personuppgifter ska inte sparas i portalen och de ska inte behandlas av den systemansvariga myndigheten i större utsträckning än vad som krävs för att tipsen ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna eller för att den tekniska driften av portalen ska kunna skötas. Det övergripande syftet med tipsportalen är att de mottagande myndigheterna ska få kännedom om uppgifter som de behöver i sina respektive verksamheter i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Behandlingen av personuppgifter i samband med överföringen kan därför sägas ske för de ändamål som redan finns angivna för de mottagande myndigheterna. Myndigheterna skulle kunna anses vara gemensamt ansvariga för behandlingen i tipsportalen och reglera hur personuppgiftsansvaret ska utövas mellan sig i ett avtal. Vidare är de integritetsrisker som tipsportalen kan medföra främst förknippade med den tekniska utformningen av portalen och det är enligt delegationens bedömning möjligt att utforma tipsportalen på ett ändamålsenligt och säkert sätt så att risken för otillbörliga integritetsintrång minskar.

Det finns dock förhållanden som talar för en författningsreglering. Det är viktigt att det är tydligt för de registrerade vem som är personuppgiftsansvarig för den behandling som kommer att ske i tipspor-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

talen. Den nuvarande regleringen av personuppgiftsbehandling på såväl brottsdatalagens som dataskyddsförordningens tillämpningsområde är komplex. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i tipsportalen sker för olika syften och de dataskyddsrättsliga regelverken kommer att tillämpas parallellt. Det kan också vara nödvändigt för den systemansvariga myndigheten att behandla personuppgifter för att kunna sköta den tekniska driften av tipsportalen. För att möta kravet på proportionalitet samt tydlighet, precision och förutsebarhet för de registrerade kan det därför finnas skäl att införa mer preciserade bestämmelser om den behandling som kommer att ske i tipsportalen.

Regleringen bör ske i förordning

En särskild fråga är om bestämmelser om en ny myndighetsgemensam tipsportal, som kommer att avse bland annat personuppgiftsbehandling, måste meddelas genom lag eller om de kan meddelas i förordning av regeringen. Regleringar av personuppgiftsbehandling, såsom registerförfattningar, förekommer både i lagar och i förordningar. I vissa fall krävs enligt grundlagen att bestämmelserna anges i lag. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet mot intrång som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden är en sådan fri- och rättighet som bara får begränsas genom lag, se 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen.

Med undantag för de fall som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen kan sådana föreskrifter som direkt eller indirekt rör behandling av personuppgifter som utförs av statliga myndigheter som lyder under regeringen meddelas av regeringen med stöd av dess restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. På dataskyddsområdet är det en väl etablerad ordning att även föreskrifter på förordningsnivå kan ges företräde framför den generella regleringen om skydd för personuppgifter.[84]

[84] Prop. 2017/18 :105 s. 26 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Tipsportalen utgör endast en ny kommunikationsväg till de mottagande myndigheterna. Några uppgifter ska inte sparas i tipsportalen och uppgifterna som enskilda lämnar i tips kommer inte att vara tillgängliga i portalen annat än om det krävs för överföring till de mottagande myndigheterna eller för att den systemansvariga myndigheten ska kunna sköta den tekniska driften av systemet. Det blir därför inte fråga om något register eller någon databas i tipsportalen på ett sådant sätt att behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs genom behandlingen.[85] Den behandling av personuppgifter som kommer att ske i tipsportalen kommer alltså inte att innebära någon övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Delegationen gör därför bedömningen att den behandling som sker i tipsportalen inte innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Den behandling som kommer att ske efter överföringen kommer att ske med stöd av bestämmelser i lag och förordning som reglerar respektive mottagande myndighets personuppgiftsbehandling. Något krav på att bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen regleras i lag följer därmed inte av grundlagen. Enligt delegationens bedömning föreligger inte heller några andra skäl att reglera personuppgiftsbehandlingen i lag. Delegationen föreslår därför att regeringen inför en ny förordning med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

Förordningen bör innehålla både allmänna bestämmelser och bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen

Den nya förordningen bör innehålla såväl allmänna bestämmelser om tipsfunktionen som bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen, då det kan bidra till en tydligare reglering. Förordningen kan lämpligen benämnas förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet. I förordningen bör lämpligen begreppet tipsfunktion användas, och inte tipsportal.

[85] Jfr prop. 2009/10:80 s. 180.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.9.6 Förordningens innehåll och syftet med tipsportalen

Delegationens förslag: Förordningen bör inledas med en bestämmelse som anger innehållet i förordningen, nämligen att den innehåller bestämmelser om en myndighetsgemensam tipsfunktion för uppgifter om misstänkt arbetslivskriminalitet som faller inom ansvarsområdet för de mottagande myndigheterna (tips om arbetslivskriminalitet).

Det bör också anges att syftet med den myndighetsgemensamma tipsfunktionen är att mottagande myndigheter ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet.

Skälen för delegationens förslag: Det är lämpligt att förordningen inleds med en bestämmelse som anger innehållet i förordningen. Innehållet bör beskrivas så att förordningen innehåller bestämmelser om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet. Det är lämpligt att det i bestämmelsen tydliggörs att det med tips om arbetslivskriminalitet avses uppgifter om misstänkt arbetslivskriminalitet inom de mottagande myndigheternas ansvarsområden.

Det bör också anges att syftet med den myndighetsgemensamma tipsfunktionen är att mottagande myndigheter ska få del av uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. Därmed klargörs det övergripande syftet med tipsfunktionen.

4.9.7 Förhållandet till annan reglering

Delegationens förslag: Förordningen ska innehålla en bestämmelse som anger dess förhållande till annan reglering. Där ska det anges att förordningen innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och brottsdatalagen när Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig behandlar personuppgifter enligt förordningen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skälen för delegationens förslag: Som framgår i avsnitt 4.9.3 kommer dataskyddsförordningen och brottsdatalagen bli tillämpliga parallellt vid den behandling av personuppgifter som sker i den myndighetsgemensamma tipsportalen. Dataskyddsförordningen både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens regler. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från dataskyddslagen, tillämpas den bestämmelsen.[86]

Brottsdatalagen är särskilt anpassad till de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. När det gäller behandling inom brottsdatalagens område har kompletterande författningar utformats så att de gäller utöver brottsdatalagen. Det innebär att de bestämmelser som finns i registerförfattningar ska läsas tillsammans med regleringen i brottsdatalagen. Det handlar exempelvis om bestämmelser som preciserar vilka särskilda krav som gäller vid behandling av en viss typ av personuppgifter eller hur länge en viss typ av personuppgifter får behandlas. Det kan även finnas bestämmelser som inskränker möjligheten att behandla vissa personuppgifter.

I förhållande till det befintliga regelverket bör den nya förordningen endast innehålla de bestämmelser som krävs för att regleringen ska passa för den personuppgiftsbehandling som Skatteverket utför i tipsportalen som systemansvarig myndighet. Det innebär att den nya förordningen endast bör innehålla bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från bestämmelserna i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och brottsdatalagen. Den nya förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion bör alltså inte innebära någon fullständig reglering av personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen. Tillämparen kan följaktligen inte nöja sig med att ta del av förordningens reglering utan måste tolka bestämmelserna i ljuset av regleringen i andra författningar.

En särskild fråga är om det krävs en bestämmelse i förordningen om förhållandet till annan reglering. Både dataskyddsförordningen och brottsdatalagen förutsätter att det finns bestämmelser som på olika sätt avviker från de generella regelverken och tar över i dessa delar. I 1 kap. 5 § brottsdatalagen anges att, om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från lagen, tillämpas den bestämmelsen. Det torde därför inte vara nödvändigt att reglera förordningens förhållande till annan reglering.

[86] 1 kap. 6 § dataskyddslagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Enligt delegationen talar tydlighetsskäl ändå för att förordningen ska innehålla en sådan bestämmelse. Delegationen föreslår därför att det ska anges i förordningen att bestämmelserna kompletterar dataskyddsförordningen och brottsdatalagen när Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig behandlar personuppgifter enligt förordningen. Att Skatteverket bör vara personuppgiftsansvarig behandlas i avsnitt 4.9.9.

I den mån en fråga inte regleras i den nya förordningen ska alltså dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och brottsdatalagen tillämpas. I dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och brottsdatalagen finns alla grundläggande bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas. Där regleras också den personuppgiftsansvariges skyldigheter, enskildas rättigheter och tillsynen över personuppgiftsbehandlingen. Författningarna innehåller vidare bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter, skadestånd och överklagande med mera.

4.9.8 Allmänna bestämmelser om den myndighetsgemensamma tipsportalen

Delegationens förslag: Förordningen ska innehålla en bestämmelse som anger att Skatteverket ska tillhandahålla en teknisk plattform där tips om arbetslivskriminalitet kan lämnas och där lämnade tips kan överföras till uppräknade myndigheter.

Vidare ska förordningen innehålla en bestämmelse som anger att tips från den myndighetsgemensamma tipsfunktionen får överföras till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Dessa myndigheter ska benämnas mottagande myndigheter.

Skälen för delegationens förslag: Skatteverket är den myndighet som bör få i uppdrag att upprätta och, i samråd med de andra mottagande myndigheterna, närmare utforma tipsportalen. Skatteverket bör också ansvara för administrationen av den. Som anges i avsnitt 4.8.14 bör uppdraget att upprätta portalen lämpligen lämnas genom ett regeringsbeslut. Ansvaret för administrationen av portalen är ett uppdrag av mer bestående karaktär och bör lämpligen regleras i förordningen. Av bestämmelsen bör det framgå att det är

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skatteverket som ska tillhandahålla den myndighetsgemensamma tipsfunktionen. Det bör också finnas en närmare beskrivning av den tipsfunktion som Skatteverket ansvarar för att administrera. Funktionen bör beskrivas som en teknisk plattform där tips om arbetslivskriminalitet kan lämnas och där lämnade tips kan överföras till de mottagande myndigheterna.

Det finns också skäl att reglera till vilka myndigheter tipsen får överföras. Det bör därför i en bestämmelse anges att de mottagande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Att på detta sätt ange till vilka myndigheter den systemansvariga myndigheten får överföra tips begränsar således tipsfunktionens användningsområde.

Som berörs i avsnitt 3.15.3 och 3.18.9 är delegationens bedömning att de myndigheter som i dag ingår i samverkan bör göra det även fortsättningsvis. För det fall samverkan skulle utökas till att omfatta fler myndigheter blir det upp till regeringen att ta ställning till om dessa också ska utgöra mottagande myndigheter, vilket i så fall skulle föranleda en ändring av förordningen.

4.9.9 Personuppgiftsansvaret

Delegationens förslag: Skatteverket ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling som sker i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen.

Delegationens bedömning: Mottagande myndigheters personuppgiftsansvar och möjlighet att behandla personuppgifter efter mottagandet av tips från tipsfunktionen framgår av lag och förordning. Detta behöver inte komma till uttryck i förordningen.

Skälen för delegationens förslag och bedömning

Personuppgifter kommer att behandlas i två led

Inrättandet av den myndighetsgemensamma tipsportalen innebär att personuppgifter kommer att behandlas i två led och av olika myndigheter. I tipsportalen kommer personuppgifter att behandlas av den

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

systemansvariga myndigheten när tips överförs till de mottagande myndigheterna och i den utsträckning det krävs för den tekniska driften. När uppgifterna inkommer till de mottagande myndigheterna kommer de att behandlas där. I det följande görs överväganden om hur personuppgiftsansvaret bör fördelas i dessa två led.

Skatteverket ska vara personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker i tipsportalen

Med personuppgiftsansvarig avses den som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt.

I viss mån kan det sägas att samtliga mottagande myndigheter kommer att ha deltagit i att bestämma ändamålen och medlen med behandlingen i tipsportalen. Den närmare utformningen förväntas ske i samråd med alla myndigheterna, de kan alla vara mottagare av tips och de kan alla förväntas hänvisa till tipsportalen som en kommunikationsväg, även om det är Skatteverket som föreslås vara den som huvudsakligen ska ansvara för upprättandet och administrationen av funktionen. I det fall ett gemensamt personuppgiftsansvar skulle anses föreligga för de mottagande myndigheterna för behandlingen i tipsportalen kan myndigheterna reglera i en överenskommelse hur ansvaret närmare ska fördelas mellan dem.[87]

Genom förslaget till en ny förordning kommer ändamålen och medlen för behandlingen att komma till uttryck i en författning. Förslaget innebär även att syftet med tipsfunktionen ska anges i förordningen. Vidare föreslås att tipsfunktionens övergripande funktionalitet ska beskrivas där. Det bör också regleras i förordningen vem som ska vara personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen i tipsfunktionen. Därmed blir det tydligt vem som är personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen.

Det är Skatteverket som föreslås få i uppdrag att upprätta och, i samråd med de andra mottagande myndigheterna, närmare utforma

[87] Jfr artikel 26 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 20 § brottsdatalagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tipsfunktionen samt sköta den tekniska driften och vara systemansvarig för den. Mot denna bakgrund bör Skatteverket också vara personuppgiftsansvarig myndighet för den behandling som kommer att ske i tipsfunktionen.

Mottagande myndigheter är personuppgiftsansvariga för den behandling som sker efter mottagandet av tips från tipsportalen

Att Skatteverket föreslås vara personuppgiftsansvarig för behandlingen i den myndighetsgemensamma tipsportalen innebär ingen fullständig reglering av ansvaret för den behandling som kommer att ske av inlämnade personuppgifter. När det gäller den behandling av personuppgifter som sker efter överföring från tipsportalen kommer de mottagande myndigheterna att vara personuppgiftsansvariga. Det krävs då att behandlingen uppfyller de krav som ställs enligt respektive dataskyddsregelverk som myndigheterna har att tillämpa. Det är de mottagande myndigheternas syfte med behandlingen av personuppgifter som styr vilket regelverk som blir tillämpligt.

Även om det inte är nödvändigt att i den nya förordningen särskilt reglera dessa myndigheteters respektive personuppgiftsansvar för den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för de mottagande myndigheternas verksamheter kan det finnas skäl för att införa en bestämmelse där det upplyses om att de mottagande myndigheterna är personuppgiftsansvariga för den behandling som sker efter mottagandet av tips från tipsfunktionen och att de får behandla personuppgifter som förs över i den utsträckning det är tillåtet enligt lag och förordning. Med en sådan bestämmelse skulle det tydligt särskiljas på personuppgiftsansvaret inom och efter överföring från tipsportalen. Delegationen menar dock att det ändå tillräckligt tydligt framgår att det personuppgiftsansvar som regleras i förordningen är just Skatteverkets ansvar för den personuppgiftsbehandling som sker i tipsportalen. Någon bestämmelse som upplyser om mottagande myndigheters ansvar för personuppgiftsbehandlingen som sker efter överföring dit föreslås därför inte.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.9.10 Ändamålen för personuppgiftsbehandlingen

Delegationens förslag: Skatteverket ska få behandla personuppgifter i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen om det är nödvändigt

1. för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna, eller
2. för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

Delegationens bedömning: Ändamålen med personuppgiftsbehandlingen i tipsfunktionen kommer att vara uttryckligt angivna och berättigade på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen.

Skälen för delegationens förslag och bedömning

Principen om ändamålsbegränsning

Som framgår i avsnitt 4.9.4 gör delegationen bedömningen att det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen av personuppgifter i den myndighetsgemensamma tipsportalen. Den omständigheten att det finns en rättslig grund innebär emellertid inte att vilka personuppgifter som helst får behandlas eller att det får göras på valfritt sätt. Behandlingen ska också uppfylla kraven i de grundläggande principerna som kommer till uttryck i dataskyddsregleringen.

Det är en allmän dataskyddsprincip att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.[88] Detta gäller inte bara när personuppgifter samlas in. Varje åtgärd som vidtas med insamlade uppgifter ska naturligtvis också uppfylla de kraven.[89]

Att ändamålen ska vara *särskilda* innebär att de måste vara tillräckligt specificerade för att ge ledning för bedömningen av vilka uppgifter som är adekvata och relevanta för den aktuella behandlingen och för att det ska kunna avgöras att inte för många uppgifter behandlas. Något hinder mot att ange flera parallella ändamål för behandlingen finns inte. Ändamålen ska *anges uttryckligen* redan när

[88] Artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen och 2 kap. 3 § första stycket brottsdatalagen.
[89] Jfr prop. 2009/10:85 s. 98.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

personuppgifterna samlas in. Att ändamålen ska vara *berättigade* innebär att det ska finnas en koppling till den rättsliga grunden. Personuppgifter får inte behandlas för ett ändamål som inte är berättigat i förhållande till den tillämpliga rättsliga grunden.[90]

Det bör specificeras i förordning när uppgifter får behandlas i tipsportalen

Det övergripande syftet med tipsportalen är att de mottagande myndigheterna ska få kännedom om uppgifter som de behöver i arbetet mot arbetslivskriminalitet. En särskild fråga är om behandlingen i tipsportalen i sig sker för något nytt ändamål. Genom att från tipsportalen överföra lämnade tips till mottagande myndigheter, som har i uppdrag att vidta olika åtgärder, skapas förutsättningar för myndigheterna att utföra sina uppgifter på ett bättre sätt och därmed motverka arbetslivskriminalitet mer effektivt. Behandlingen av personuppgifter i tipsportalen bör därför som utgångspunkt anses ske för de ändamål som redan anges för de myndigheter som ska få tillgång till tips som överförs från tipsportalen. Vad som åsyftas är arbete hos Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet med insamling, bearbetning och analys av information för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Hos de icke brottsbekämpande myndigheterna åsyftas den behandling som är nödvändig för att Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket ska kunna uppfylla sina uppdrag som framgår av nationell rätt.

Det finns dock skäl att specificera ändamålet för den behandling som sker i tipsportalen. En sådan specificering kan bidra till att ändamålet med behandlingen i portalen blir konkret och framstår som tydligare. Ett sätt att göra detta på är att i förordningen införa en bestämmelse som tar sikte på ändamålet med den begränsade behandling som faktiskt sker i tipsportalen. Med en sådan specificering kan det också göras tydligt att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för just dessa ändamål, se vidare avsnitt 4.9.12.

Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse som anger att Skatteverket får behandla personuppgifter i den myndighets-

[90] Prop. 2017/18:232 s. 120 och 121.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

gemensamma tipsfunktionen om det är nödvändigt för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna och för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas. Delegationen bedömer att ändamålen med personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen kommer att vara särskilda, uttryckligt angivna och berättigade på det sätt som krävs enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen och 2 kap. 3 § första stycket brottsdatalagen.

4.9.11 Känsliga personuppgifter

Delegationens förslag: Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning (känsliga personuppgifter) ska få behandlas, om uppgifterna förekommer i lämnade tips och behandlingen är nödvändig för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna eller för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

Skälen för delegationens förslag

Dataskyddsregleringen om känsliga personuppgifter

Utgångspunkten enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen är att känsliga personuppgifter inte får behandlas.[91] Båda tillåter dock att behandling får ske enligt vissa angivna förutsättningar bland annat om det är föreskrivet i nationell rätt, antingen genom en generell reglering eller i särskilda registerförfattningar. En generell reglering om känsliga personuppgifter finns i 3 kap. 1–7 §§ dataskyddslagen och 2 kap. 11–14 §§ brottsdatalagen. Förbudet omfattar personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

[91] Artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 11 § första stycket brottsdatalagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

I den del behandlingen faller under *dataskyddsförordningens* tillämpningsområde får enligt 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

I den del behandlingen faller under *brottsdatalagens* tillämpningsområde får känsliga personuppgifter alltid behandlas om det är nödvändigt för diarieföring eller om uppgifterna har lämnats till en behörig myndighet i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning.[92]

Det bör införas en bestämmelse i förordningen som ger stöd för att behandla känsliga personuppgifter i tipsportalen

De myndigheter som föreslås kunna motta tips från tipsportalen tar redan dagligen emot stora mängder information av vitt skilda slag, ofta i elektronisk form. Tips som inkommer till myndigheterna utgör allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening (se vidare avsnitt 4.10.4). Enligt 5 kap. 1 § OSL ska som huvudregel allmänna handlingar som kommit in till en myndighet registreras, det vill säga diarieföras, så snart som möjligt. En myndighet har därför getts möjlighet att behandla personuppgifter för att diarieföra och handlägga inkommande anmälningar, ansökningar och liknande. Det gäller även i de fall där myndigheten inte behöver behandla personuppgifterna för att utföra sina uppgifter.[93]

En myndighetsgemensam tipsportal skulle innebära en ny kommunikationsväg till myndigheterna och situationen skulle vara densamma som gäller för andra kommunikationsvägar, nämligen att det inte är möjligt för myndigheterna att fullt ut påverka innehållet i handlingar som kommer in. Som delegationen har konstaterat i avsnitt 4.9.2 kan ett tips innehålla exempelvis uppgifter om hälsa och medlemskap i en fackförening, vilka utgör sådana känsliga personuppgifter som

[92] 2 kap. 13 §, med hänvisning till 2 kap. 2 § brottsdatalagen.
[93] Jfr prop. 2009/10:85 s. 112 f. och prop. 2017/18:232 s. 119.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och i 2 kap. 11 § brottsdatalagen.

Delegationen gör bedömningen att det stöd som finns att behandla känsliga personuppgifter enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen och 2 kap. 2 § brottsdatalagen är tillämpligt på den behandling som kommer att ske i tipsportalen. Tipslämnaren väljer i tipsportalen vilka myndigheter denne vill lämna tipset till och vidtar en åtgärd för att det ska överföras till dessa myndigheter. Hos de mottagande myndigheterna behöver uppgifterna behandlas för diarieföring och, i förekommande fall, för myndighetens handläggning av ärenden. Det ligger utanför myndigheternas kontroll om det finns känsliga personuppgifter i tipsen som genom tipsportalen lämnas till myndigheterna.[94] Dessutom får behandlingen anses vara nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och det kan inte anses innebära ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Delegationen bedömer att det ändå finns skäl att införa en bestämmelse som preciserar stödet för att behandla känsliga uppgifter när sådana inkommer i tipsportalen. Delegationen föreslår att det ska specificeras för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i tipsportalen, se avsnitt 4.9.10. Det är lämpligt att i en ny förordning också precisera tillåtligheten av den behandling av känsliga personuppgifter som blir aktuell i tipsportalen och därvid hänvisa till de specificerade ändamålen.

Eftersom både dataskyddsförordningen och brottsdatalagen kommer att vara tillämpliga på behandlingen av känsliga personuppgifter i tipsportalen innebär det enligt delegationens mening en enklare och mer lättillgänglig utformning av bestämmelsen om den inte uttryckligen hänvisar till bestämmelserna i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen. Vilka personuppgifter som anses vara känsliga är desamma i båda regelverken.

Bestämmelsen bör ange att personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning (känsliga personuppgifter) får behandlas, om uppgifterna förekommer i lämnade tips och behandlingen är nödvändig för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna eller för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

[94] Jfr prop. 2017/18:232 s. 154.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Andra särskilt skyddsvärda uppgifter

Tipsen kan också innehålla sådana uppgifter som inte är känsliga personuppgifter men som ändå är särskilt skyddsvärda uppgifter, såsom uppgifter om lagöverträdelser eller personnummer och samordningsnummer. Uppgifter om lagöverträdelser får enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen behandlas av myndigheter.[95] Personnummer och samordningsnummer får enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

När det gäller andra särskilt skyddsvärda uppgifter om lagöverträdelser samt personnummer och samordningsnummer kommer de att behandlas av myndigheter och behandlingen får anses vara klart motiverad med hänsyn till ändamålet, varför någon särskild författningsreglering inte krävs i denna del.

4.9.12 Hur länge uppgifter som inkommer i portalen får behandlas

Delegationens förslag: Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna och för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

Delegationens bedömning: När det gäller den behandling som kommer att ske av mottagande myndigheter är befintliga bestämmelser om längsta tid för att behandla uppgifterna och arkivrättsliga bestämmelser tillräckliga.

Skälen för delegationens förslag och bedömning

Lagringsminimering och arkivrättsliga regler

Det finns dataskyddsrättsliga bestämmelser som reglerar hur länge personuppgifter får behandlas. Det finns också arkivregler som innebär att allmänna handlingar ska bevaras i arkiv och på så sätt kan

[95] Se också artikel 10 i dataskyddsförordningen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

sägas bära upp handlingsoffentligheten. Utgångspunkten i det arkivrättsliga regelverket är att uppgifter ska bevaras, medan presumtionen enligt reglerna om skydd för personuppgifter är den motsatta. Det finns därför skäl att skilja mellan regler om dataskydd och arkivrättsliga regler.

När det gäller de dataskyddsrättsliga reglerna får i huvudsak personuppgifter lagras bara så länge det är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen av personuppgifterna.[96] Det är alltså främst ändamålen för behandlingen av personuppgifterna som avgör hur länge personuppgifterna får bevaras. Om samma personuppgifter behandlas för flera ändamål, får personuppgifterna behandlas för respektive ändamål bara så länge det behövs för just det ändamålet. När personuppgifterna inte längre behövs för något av ändamålen, ska de som huvudregel avidentifieras eller raderas. Regler om hur länge uppgifter får behandlas finns i brottsdatalagen och i myndighetsspecifika registerförfattningar. Hur dessa bestämmelser har utformats kan bero på sådana omständigheter som omfattningen av och integritetskänsligheten i de behandlade uppgifterna. Dataskyddslagen saknar bestämmelser om längsta tid för behandling av personuppgifter. I 3 kap. 6 § finns dock en reglering om att känsliga personuppgifter får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse under vissa i paragrafen närmare angivna förutsättningar.

Det finns också arkivrättsliga regler om myndigheters skyldighet att bevara allmänna handlingar, på vilket sätt bevarande ska ske och gallring i arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och Riksarkivets föreskrifter (RA-FS och RA-MS). Med gallring avses att allmänna handlingar eller uppgifter sorteras ut och förstörs. Gallring av elektroniska upptagningar innebär normalt att information raderas från databäraren.

Arkivlagstiftningen har getts företräde genom att det anges i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen att bestämmelser om längsta tid för bevarande inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet. Det innebär att principen om lagringsminimering inte hindrar att personuppgifter lagras under längre perioder i den mån de behandlas för arkivändamål av allmänt intresse under vissa närmare angivna förutsättningar.

[96] Artikel 5 e i dataskyddsförordningen och 2 kap. 17 § brottsdatalagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Personuppgifter i tipsportalen bör bara få behandlas så länge det är nödvändigt med hänsyn till ändamålen för behandlingen

Som framgår i avsnitt 4.9.10 föreslås att ändamålen med personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen ska specificeras på så sätt att behandling bara ska få ske om det är nödvändigt för att lämnade tips ska kunna överföras till mottagande myndigheter eller för att den tekniska driften av portalen ska kunna skötas. Eftersom bestämmelserna i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen är uppbyggda så att det främst är ändamålen för personuppgiftsbehandlingen som avgör hur länge personuppgifterna får bevaras och delegationen alltså föreslår en specificering av ändamålen med behandlingen i portalen bör det också i förordningen införas en bestämmelse om hur länge uppgifterna får behandlas i tipsportalen. Denna bestämmelse bör ange att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till de i förordningen specificerade ändamålen, nämligen att lämnade tips ska kunna överföras till mottagande myndigheter eller för att den tekniska driften av portalen ska kunna skötas.

Befintliga bestämmelser om längsta tid för att behandla uppgifter och arkivrättsliga regler gäller för mottagande myndigheter

När mottagande myndigheter tar emot tips från tipsportalen, kommer de som framgår ovan att utgöra allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. De kommer därmed att omfattas av gällande regler för arkivering och gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar. Personuppgifter i tips kommer också att fortsätta att behandlas där. Bestämmelserna i brottsdatalagen och dataskyddsförordningen om att uppgifterna endast får behandlas så länge det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen måste då beaktas. Det kan också finnas särskilda bestämmelser om hur länge uppgifterna får behandlas i myndighetsspecifika registerförfattningar, vilka givetvis också måste beaktas av de mottagande myndigheterna.

En särskild fråga som kan uppstå är om behandlingen av alla personuppgifter är nödvändig, trots att en del av personuppgifterna visar sig inte behövas i den mottagande myndighetens verksamhet. När enskilda lämnar tips är det oundvikligt att det inkommer upp-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

gifter till mottagande myndigheter som saknar betydelse för den mottagande myndigheten, så kallad överskottsinformation. Det kan vara så att tipset i sig inte har någon betydelse alls för arbetet mot arbetslivskriminalitet eller att uppgifterna rör något som saknar betydelse för just den myndighetens verksamhet. Det kan också vara så att ett tips innehåller vissa personuppgifter som inte har betydelse för det ärende som kommer att öppnas upp hos en mottagande myndighet med anledning av tipset. I dessa avseenden är situationen densamma som vid annan hantering av inkomna handlingar och uppgifter, nämligen att det inte är möjligt för den mottagande myndigheten att påverka innehållet i de uppgifter som kommer in till myndigheten, se ovan avsnitt 4.9.11. Om tipset förs in i ett ärendehanteringssystem kan således även uppgifter som inte är nödvändiga för myndigheten komma att behandlas.

När det däremot gäller handlingar som med anledning av inkomna tips upprättas av den handläggande myndigheten finns en möjlighet för myndigheten att påverka innehållet i handlingarna. När en myndighet ska fatta beslut i ett ärende måste hänsyn tas till det material som har kommit in. Det materialet kan utgöra underlag för beslut. Det är dock inte nödvändigt att i skälen för ett beslut eller i andra handlingar som upprättas i ett ärende behandla personuppgifter som saknar betydelse i ärendet.[97]

Information i inkomna tips som visar sig vara överskottsinformation ska alltså inte behandlas vidare om det inte är nödvändigt med hänsyn till ändamålen för behandlingen av personuppgifterna. Eftersom arkivlagstiftningen har getts företräde framför dataskyddsreglerna finns det dock ingenting som hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet, även om handlingarna innehåller sådan överskottsinformation.

Delegationen bedömer mot denna bakgrund att de nuvarande bestämmelserna om hur länge uppgifter får behandlas och arkivering och gallring av allmänna handlingar är tillräckliga för den behandling som kommer att ske när tips inkommer till mottagande myndigheter.

[97] Jfr prop. 2000/01:33 s. 101 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.9.13 Rätten till information och rätten att göra invändningar

Delegationens förslag: Besked om att personuppgifter behandlas ska inte få lämnas ut till den registrerade.

Rätten att göra invändningar enligt EU:s dataskyddsförordning ska inte gälla vid behandling av personuppgifter i tipsfunktionen.

Skälen för delegationens förslag

Begränsning av rätten till information

Av dataskyddsregelverken följer som utgångspunkt dels en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att lämna viss information om behandlingen av personuppgifter till den enskilde, dels en rättighet för den enskilde att ta del av sådan information från den personuppgiftsansvarige.[98] Informationsskyldigheten gäller bland annat uppgifter om den rättsliga grunden för behandlingen och vem som är mottagare av personuppgifterna.

Informationsskyldigheten gäller dock inte om det är särskilt föreskrivet bland annat i lag eller annan författning att sådana uppgifter inte får lämnas ut. En sådan begränsning av rätten till information får, i fråga om behandling inom brottsdatalagens område, endast ske för vissa syften, såsom intresset av att upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.[99]

Skatteverket har med den tänkta utformningen av tipsportalen inte någon praktisk möjlighet att lämna information till registrerade personer om att personuppgifter som rör dem behandlas. Den enda behandling som Skatteverket är ansvarig för som systemansvarig myndighet är den som sker i tipsportalen, nämligen överföring av lämnade tips till mottagande myndigheter och den behandling som krävs för att den tekniska driften ska kunna skötas. I övrigt ska personuppgifterna inte behandlas av myndigheten i tipsportalen. För att kunna lämna sådan information skulle alltså tipsportalen behöva utformas på ett sådant sätt att samtliga personuppgifter blir tillgängliga för Skatteverket. Det skulle i sin tur innebära att alla tips anses ha kommit in till Skatteverket och därför utgör allmänna handlingar

[98] Artiklarna 14 och 15 i dataskyddsförordningen och 4 kap. 2 och 3 §§ brottsdatalagen.
[99] 5 kap. 1 § dataskyddslagen och 4 kap. 5 § brottsdatalagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

där. Det skulle i sig motverka syftet med tipsportalen. Om Skatteverket ändå skulle vara skyldigt att lämna information om personuppgiftsbehandling till den enskilde finns det dessutom en stor risk för att syftet med tipsportalen skulle motverkas även på så sätt att den lämnade informationen skulle kunna leda till att den enskilde vidtar åtgärder som försvårar en utredning om brottslighet eller en annan utredning hos de mottagande myndigheterna. Mot denna bakgrund bör besked om att personuppgifter behandlas inte lämnas ut till den registrerade.[100]

Begränsning av rätten att invända mot personuppgiftsbehandling

I artikel 21 i dataskyddsförordningen finns en rätt för den enskilde att invända mot personuppgiftsbehandling. Rätten får begränsas under vissa förutsättningar, bland annat i syfte att säkerställa en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, under förutsättning att det sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna samt utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Det framgår av artikel 23. Någon motsvarande rätt för den enskilde att invända mot personuppgiftsbehandling finns inte i brottsdatalagen.

Att göra Skatteverkets behandling av personuppgifter i tipsportalen beroende av inställningen hos den enskilde skulle innebära att syftet med tipsportalen inte uppnås. Rätten att göra invändningar bör därför inte gälla vid personuppgiftsbehandling i tipsportalen. Delegationen anser att en sådan begränsning är nödvändig för att syftet med tipsportalen ska säkerställas och att den måste anses utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i enlighet med artikel 23 i dataskyddsförordningen.[101]

[100] Jfr prop. 2019/20:83 s. 36.
[101] Jfr prop. 2019/20:83 s. 37.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.9.14 Andra särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder

Delegationens bedömning: Skatteverket har, i egenskap av personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen som sker i tipsfunktionen, ansvar för att genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter i tipsfunktionen är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas.

Någon ytterligare reglering av andra åtgärder i syfte att minska integritetsrisker bedöms inte vara nödvändig.

Skälen för delegationens bedömning

Det är viktigt att den myndighetsgemensamma tipsportalen uppfyller höga krav på säkerhet

I tipsportalen kommer det att behandlas personuppgifter av varierande slag, inklusive känsliga personuppgifter. En tipsportal som inte utformas på ett tillräckligt säkert sätt innebär risker för att känslig information sprids på ett oönskat sätt med integritetsrisker som följd. Det är därför viktigt att vid överväganden om en myndighetsgemensam tipsportal beakta krav på informationssäkerhet, något delegationen också ska göra enligt uppdraget. Delegationen ska också särskilt undersöka och överväga vilka organisatoriska åtgärder som krävs. I avsnitt 4.9.12 föreslår delegationen att det ska införas en bestämmelse som begränsar hur länge personuppgifter får behandlas i tipsportalen, vilket utgör en integritetshöjande åtgärd. I detta avsnitt behandlas frågan om det behövs någon ytterligare reglering av särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder i syfte att minska de integritetsrisker som en tipsportal kan innebära.

Skatteverkets ansvar för att säkerställa att behandlingen är författningsenlig och säker

Skatteverket är den myndighet som föreslås få i uppdrag att upprätta och administrera tipsportalen samt som föreslås vara personuppgiftsansvarig för den behandling som sker i den. Med personuppgiftsansvaret följer ett ansvar att vidta de tekniska och organisatoriska

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

åtgärder som krävs för att säkerställa att personuppgifterna behandlas i enlighet med dataskyddsregelverket, till exempel när det gäller att skydda personuppgifterna från obehörig tillgång.[102]

Något som kan vara ett inslag i det övergripande kravet på att personuppgiftsansvariga ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifterna är så kallad loggning. Loggning är en säkerhetsåtgärd som innebär att behandlingshistorik sparas under en viss tid. Loggning kan ge den personuppgiftsansvarige information både om hur behandlingssystemen används och om externa och interna angrepp mot systemen. Delegationen gör dock bedömningen att en tipsportal av det slag som beskrivs i detta kapitel inte utgör ett sådant automatiserat behandlingssystem som avses i 3 kap. 5 § brottsdatalagen och för vilka skyldigheten att föra loggar är särskilt reglerad, se också 3 kap. 4 § brottsdataförordningen. Det anges i förarbetena till brottsdatalagen att automatiserade behandlingssystem i detta sammanhang bör avse för verksamheten särskilt utformade eller anpassade behandlingssystem där personuppgifter behandlas mer eller mindre strukturerat, till exempel verksamhetsstöd i form av dokument- och ärendehanteringssystem och olika typer av register och databaser.[103]

Skatteverkets ansvar som personuppgiftsansvarig innebär bland annat en skyldighet att se till att det finns ett tekniskt dataskydd som säkerställer att tipsportalen inte utsätts för obehörig eller otillåten behandling. Skatteverket har alltså ett sådant ansvar även om det inte särskilt anges i förordningen.

Särskilt om begränsning av tillgången till personuppgifter

Möjligheten till spridning av personuppgifterna har stor betydelse vid en bedömning av integritetsriskerna med en personuppgiftsbehandling. Om uppgifter sprids ökar det risken för att uppgifterna används på ett sätt som inte är avsett. Utan en begränsning av spridningen av personuppgifterna kan också personuppgiftsbehandling komma att ske som det inte finns behov av.

[102] Se bl.a. kap. IV i dataskyddsförordning och 3 kap. brottsdatalagen.
[103] Prop. 2017/18:232 s. 177 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Brottsdatalagen innehåller en uttrycklig bestämmelse om att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.[104]

Dataskyddsförordningen innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om en skyldighet för personuppgiftsansvariga att begränsa tillgången till personuppgifter, men en sådan skyldighet kan sägas följa av dataskyddsförordningen.[105] I artikel 25.2 i dataskyddsförordningen anges att den personuppgiftsansvarige ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att, i standardfallet, säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Den skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för deras lagring och deras tillgänglighet. Bland annat ska dessa åtgärder säkerställa att personuppgifter i standardfallet inte utan den enskildes medverkan görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer.

Delegationen gör bedömningen att det inte finns skäl att uttryckligen reglera Skatteverkets ansvar för att begränsa tillgängligheten av uppgifter, då det av både dataskyddsförordningen och brottsdatalagen följer en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att begränsa tillgången till personuppgifterna.[106]

Sammanfattning

Det föreslås att personuppgiftsansvaret särskilt regleras i förordning, se avsnitt 4.9.9. Det åligger Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig att vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs för att säkerställa att personuppgifterna behandlas i enlighet med dataskyddsregelverket, vilket inkluderar en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att begränsa tillgången till personuppgifterna. I avsnitt 4.9.12 föreslås en bestämmelse som begränsar hur länge personuppgifter får behandlas i tipsportalen. Några ytterligare bestämmelser eller andra åtgärder i syfte att minska integritetsrisker behöver inte införas i förordning när det gäller frågan om informationssäkerhet eller organisatoriska åtgärder.

---

[104] 3 kap. 6 § brottsdatalagen.
[105] Prop. 2019/20:106 s. 60 f.
[106] Jfr prop. 2019/20:166 s. 125 och prop. 2021/22:217 s. 53.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.10 Skydd för vissa viktiga intressen

4.10.1 Inledning

Vid överväganden om att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal behöver det beaktas hur en sådan förhåller sig till vissa viktiga intressen. Det handlar till exempel om att på ett rimligt sätt värna skyddet mot repressalier och integriteten för den som lämnar tips och att skydda de företag som tipsen avser och deras legitima intressen, särskilt när det gäller skydd för företagshemligheter.

I detta avsnitt behandlas inledningsvis hur en tipsportal om arbetslivskriminalitet förhåller sig till regelverken om skydd för visselblåsare och företagshemligheter (4.10.2 och 4.10.3). Slutligen behandlas frågan om det finns behov av ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen och enskilda tipslämnare (4.10.4).

4.10.2 Skydd för visselblåsare

Delegationens bedömning: Det skydd mot repressalier som enskilda har enligt visselblåsarlagen är tillräckligt. Det finns därför inte något behov av ytterligare skydd mot repressalier i samband med lämnande av tips i tipsportalen.

Skälen för delegationens bedömning

Allmänt om skyddet för visselblåsare

Bestämmelser om skydd för personer som rapporterar i ett arbetsrelaterat sammanhang om missförhållanden finns bland annat i visselblåsarlagen och visselblåsarförordningen. Där finns bestämmelser om krav på interna och externa kanaler för visselblåsning, något som har behandlats i avsnitt 4.4.2. En central del i regelverket är också att de personer som rapporterar om missförhållanden skyddas mot bland annat repressalier. En särskild fråga är hur regelverket om visselblåsning förhåller sig till en ny tipsportal för tips om arbetslivskriminalitet och om det krävs något liknande skydd för den som använder sig av en sådan tipsportal.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

För att få skydd enligt visselblåsarlagen måste man tillhöra någon av de skyddade personkategorierna. Dit hör rapporterande personer, vilket omfattar bland andra arbetstagare, arbetssökande, volontärer, praktikanter, egenföretagare, inhyrda arbetstagare, arbetstagare som står under entreprenörers, underentreprenörers eller leverantörers kontroll och ledning, personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan samt aktieägare som är verksamma i bolaget.[107] Vidare gäller skyddet bland annat någon hos verksamhetsutövaren som bistår den rapporterande personen vid rapporteringen, såsom exempelvis en förtroendevald eller ett skyddsombud.[108]

Visselblåsarlagen gäller missförhållanden av olika slag. Till att börja med omfattas sådana förfaranden som avses i det bakomliggande EU-direktivet, det vill säga missförhållanden som strider mot vissa utpekade unionsrättsakter, strider mot lag eller andra föreskrifter som genomför eller kompletterar sådana unionsrättsakter eller som motverkar målet eller syftet med bestämmelserna i sådana unionsrättsakter. Detta framgår av 1 kap. 2 § andra stycket visselblåsarlagen. Tillämpningsområdet för visselblåsarlagen är dock vidare än så. Lagen omfattar rapportering av alla missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram, se 1 kap. 2 § första stycket visselblåsarlagen.

Visselblåsarlagen anger flera förutsättningar för skydd. Skyddet gäller förhållanden som den rapporterande personen har fått del av eller inhämtat i ett arbetsrelaterat sammanhang.[109] Rapporteringen ska gälla missförhållanden som har uppstått eller som högst sannolikt kommer att uppstå i den verksamhet som den rapporterande personen är, har varit eller kan komma att bli verksam i, eller en annan verksamhet som den rapporterande personen är eller har varit i kontakt med genom sitt arbete.[110]

Skydd förutsätter vidare att den rapporterande personen vid tidpunkten för rapporteringen av missförhållandena hade skälig anledning att anta att informationen om missförhållandena var sann.[111] Den som genom rapporteringen eller inhämtandet gör sig skyldig till brott har inte skydd mot repressalier.[112]

[107] Se 1 kap. 8 § visselblåsarlagen och prop. 2020/21:193 s. 273.
[108] 3 kap. 1 § visselblåsarlagen.
[109] 1 kap. 8 § visselblåsarlagen.
[110] 4 kap. 2 § visselblåsarlagen.
[111] 4 kap. 3 § visselblåsarlagen.
[112] 3 kap. 3 § visselblåsarlagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Förutsättningarna för skydd är olika beroende på om personen rapporterar internt, externt eller genom offentliggörande. Vid extern rapportering, som inbegriper rapportering till svenska myndigheter, gäller skyddet till att börja med om den rapporterande personen använder sig av de särskilda externa rapporteringskanaler som ska inrättas enligt lagen.[113] Även den som rapporterar externt på annat sätt – till exempel genom att vända sig till en myndighet genom en annan kanal än de särskilda rapporteringskanalerna – kan vara skyddad. För tydlighets skull kan nämnas att de bestämmelser som finns i 2 kap. visselblåsarförordningen om hur externa visselblåsarkanaler ska utformas och hanteras inte gäller när rapportering sker till en myndighet på annat sätt än genom en sådan särskild extern visselblåsarkanal.

Användandet av en myndighetsgemensam tipsportal kan anses utgöra extern rapportering enligt visselblåsarlagen

Enligt delegationens mening får ett användande av en myndighetsgemensam tipsportal om arbetslivskriminalitet anses vara en sådan extern rapportering som omfattas av visselblåsarlagen och som innebär att den rapporterande personen vänder sig till en myndighet genom en annan kanal än de särskilda rapporteringskanalerna.[114] Detsamma gäller för övrigt användandet av de befintliga tipsfunktioner som myndigheterna har i dag. Det är dock inte säkert att en person som rapporterar externt på ett sådant sätt får skydd enligt lagen. För skydd i dessa fall ställs nämligen ytterligare krav utöver vad som gäller när någon rapporterar genom att använda sig av en sådan särskild extern rapporteringskanal som ska inrättas enligt visselblåsarlagen.[115]

För att få skydd enligt visselblåsarlagen vid en extern rapportering då den rapporterande personen vänder sig till en myndighet genom en annan kanal än de särskilda rapporteringskanalerna – till exempel genom att använda en tipsfunktion – krävs det att någon av ett antal alternativa situationer föreligger.

---

[113] Se 4 kap. 6 § och 6 kap. visselblåsarlagen.
[114] Se 4 kap. 7 § visselblåsarlagen.
[115] Jfr SOU 2020:38, s. 192 f. Vad som gäller för sådana särskilda externa rapporterings kanaler behandlas i avsnitt 4.4.2.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skydd gäller bland annat om personen först har rapporterat internt i enlighet med visselblåsarlagen utan att mottagaren har vidtagit skäliga uppföljningsåtgärder med anledning av rapporteringen, eller utan att mottagaren i skälig utsträckning har lämnat återkoppling om uppföljningen inom viss tidsfrist. Vidare har personen skydd om personen har skälig anledning att anta att missförhållandet utgör en överhängande eller uppenbar fara för liv, hälsa, säkerhet eller risk för omfattande skada i miljön eller av annat skäl har befogad anledning att rapportera till myndigheten. Skyddet gäller också om personen har skälig anledning att anta att en intern rapportering skulle innebära en risk för repressalier eller leda till att missförhållandet sannolikt inte skulle avhjälpas på ett effektivt sätt.[116]

Inget behov av ytterligare skydd mot repressalier vid användandet av tipsportalen

Generellt kan sägas att bestämmelserna om visselblåsning bygger på flera avvägningar vad gäller vilka grupper som ska skyddas och under vilka förutsättningar skyddet ska ges. Det framstår som en rimlig utgångspunkt att motsvarande avvägningar får genomslag när ett användande av en myndighetsgemensam tipsportal omfattas av visselblåsarlagen. Det framstår alltså inte som befogat att ge den som använder en myndighetsgemensam tipsportal ett mer långtgående skydd mot repressalier än vad som följer av visselblåsarlagen. Att ge användare av just den kommunikationsvägen ett mer långtgående skydd skulle vidare innebära ett svårmotiverat avsteg från vad som gäller andra jämförbara kanaler hos myndigheter. Det finns därför inte skäl att införa ytterligare skydd mot repressalier vid användandet av en myndighetsgemensam tipsportal om arbetslivskriminalitet.

[116] 4 kap. 7 § visselblåsarlagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.10.3 Företagshemlighetslagen

Delegationens bedömning: Det skydd som gäller för enskilda enligt företagshemlighetslagen är tillräckligt. Det skydd för företagshemligheter som följer av företagshemlighetslagen är tillräckligt. Det finns därför inte något behov av några ändringar av företagshemlighetslagen.

Skälen för delegationens bedömning

Allmänt om skyddet för företagshemligheter

Delegationen ska i sina överväganden särskilt beakta krav på skydd för företagshemligheter. Ett starkt skydd för företagshemligheter är en hörnsten i företagens konkurrenskraft och förutsättningarna för innovation. Företagen är för sin konkurrensförmåga beroende av skydd mot att det samlade kunnandet inom företaget om branschförhållanden och affärsförbindelser, produktion, marknadsföring, administration med mera utnyttjas av andra på ett otillbörligt sätt. Möjligheterna för ett företag att skydda sina företagshemligheter kan även indirekt påverka investeringsviljan.[117]

Bestämmelser om företagshemligheter finns i lagen (2018:558) om företagshemligheter, företagshemlighetslagen. Lagen innehåller bestämmelser om skadestånd, vitesförbud och straff vid obehöriga angrepp på företagshemligheter och genomför delvis ett EU-direktiv.[118] Med företagshemlighet avses enligt lagen något förenklat information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse eller i en forskningsinstitutions verksamhet, som inte är allmänt känd eller lättillgänglig, som innehavaren har vidtagit rimliga åtgärder för att hemlighålla, och vars röjande är ägnat att medföra skada i konkurrenshänseende för innehavaren.[119]

[117] Prop. 2017/18:200 s. 19.
[118] Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/943/EU av den 8 juni 2016 om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas, utnyttjas och röjs.
[119] 2 § företagshemlighetslagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Obehöriga angrepp på företagshemligheter kan leda till sanktioner

Obehöriga angrepp på företagshemligheter kan leda till straff, skadeståndsansvar och vitesförbud. Med angrepp på en företagshemlighet avses att någon utan innehavarens samtycke bereder sig tillgång till, tillägnar sig eller på något annat sätt anskaffar företagshemligheten, utnyttjar företagshemligheten, eller röjer företagshemligheten.[120] Exempelvis ska en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet angriper en företagshemlighet hos arbetsgivaren som han eller hon har fått del av i sin anställning under sådana förhållanden att han eller hon insåg eller borde ha insett att den inte fick avslöjas ersätta den skada som uppkommer genom förfarandet.[121]

Information om brott eller annat allvarligt missförhållande är inte en företagshemlighet

Personer har ett betydande utrymme att avslöja och offentliggöra information om missförhållanden inom ett företag utan att riskera sanktioner enligt företagshemlighetslagen. Erfarenheter och färdigheter som en arbetstagare har fått vid normal yrkesutövning är inte en företagshemlighet. Inte heller är information om något som utgör ett brott eller annat allvarligt missförhållande någon företagshemlighet.[122] Med annat allvarligt missförhållande avses förfaranden som – utan att vara kriminaliserade – innebär att gällande regler åsidosätts i väsentliga avseenden och som kan medföra ingripanden från det allmännas sida i form av föreskrifter, förbud med mera. Som exempel kan nämnas att en näringsidkare, utan att någon kan lastas för brott, bryter mot lagregler om arbetsmiljö.[123]

Information om arbetslivskriminalitet som lämnas i ett tips torde i de flesta fall inte utgöra företagshemligheter. Inom den definition av arbetslivskriminalitet som delegationen tagit fram faller kvalificerade överträdelser av författningar och avtal som rör arbetslivet.[124]

Att information om brott eller annat allvarligt missförhållande inte utgör företagshemligheter hänger samman med att företagshemlighetslagen endast skyddar information vars röjande kan för-

[120] 3 § företagshemlighetslagen.
[121] 7 § företagshemlighetslagen.
[122] 2 § andra stycket företagshemlighetslagen.
[123] Prop. 2017/18:200 s. 140.
[124] SOU 2022:36, s. 55 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ändra innehavarens konkurrensförmåga negativt när denne konkurrerar på marknaden med de konkurrensmedel som är förenliga med en sund konkurrens. Att det avslöjas att brott och andra allvarliga missförhållanden förekommer i en viss verksamhet medför ingen skada som skyddas av rättsordningen.[125] Arbetslivskriminella upplägg innebär typiskt sett en snedvridning av konkurrensen, eftersom aktörerna har lägre kostnader eller högre inkomster än de verksamhetsutövare som följer alla lagar och avtal.[126] Även detta talar för att information om arbetslivskriminalitet ofta inte anses utgöra någon företagshemlighet överhuvudtaget. Det kan dock inte helt uteslutas att information om arbetslivskriminalitet kan utgöra företagshemligheter.

Företagshemlighetslagen gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter

Vidare gäller företagshemlighetslagen endast obehöriga angrepp på företagshemligheter. Som ett obehörigt angrepp anses aldrig att någon angriper en företagshemlighet för att offentliggöra eller inför en myndighet eller ett annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott med fängelse i straffskalan, eller kan anses utgöra något annat missförhållande och offentliggörandet eller avslöjandet sker till skydd för allmänintresset.[127]

Det kan argumenteras för att sådana tips som kan förväntas inkomma i en tipsportal, alltså tips om förfaranden som utgör arbetslivskriminalitet, regelmässigt avser missförhållanden där avslöjandet i vart fall sker till skydd för allmänintresset. Sådana avslöjanden anses då inte utgöra obehöriga angrepp på företagshemligheter och tipslämnaren riskerar inte några sanktioner enligt företagshemlighetslagen. Det kan dock inte uteslutas att undantag kan förekomma. Det kan vidare givetvis hända att det i tipsportalen inkommer uppgifter om annat än arbetslivskriminalitet.

[125] Prop. 2017/18:200 s. 140.
[126] SOU 2022:36, s. 93.
[127] 4 § företagshemlighetslagen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Inget behov av ändringar till skydd för enskilda

Det finns ett starkt samhällsintresse av att brott och andra missförhållanden uppdagas. Lagstiftaren har därför gjort det tydligt i företagshemlighetslagen att skyddet för företagshemligheter inte hindrar någon att slå larm om missförhållanden utan risk för straff eller skadestånd. Generellt kan, på motsvarande sätt som beträffande visselblåsarregelverket, sägas att företagshemlighetslagen bygger på flera avvägningar när det gäller under vilka förutsättningar skyddet för den enskilde ska ges. Det framstår även här som rimligt att motsvarande avvägningar får genomslag när det gäller användandet av en myndighetsgemensam tipsportal. Några ändringar av företagshemlighetslagen till skydd för enskilda behövs därmed inte.

Skälen för en tipsportal överväger den eventuella risken att fler företagshemligheter avslöjas

Som framgått ovan torde tips om arbetslivskriminalitet ofta inte innehålla några företagshemligheter och i vart fall inte utgöra några obehöriga angrepp på någon företagshemlighet. Det kan dock inte uteslutas att vissa tips innehåller information som utgör ett sådant obehörigt angrepp. Detta innebär emellertid inte någon skillnad mot hur det förhåller sig i dag då tips lämnas till de befintliga tipsfunktionerna hos respektive myndighet. Som redogjorts för i avsnitt 4.6.1 kan en myndighetsgemensam tipsportal leda till fler tips om arbetslivskriminalitet, vilket är en av fördelarna med en sådan funktion. Fler tips innebär att fler brott och missförhållanden uppdagas och ger myndigheterna bättre förutsättningar för effektivare och mer träffsäkra kontroller och andra åtgärder mot företag som bryter mot gällande regelverk. Fler tips kan dock också innebära att det blir fler tips som innehåller företagshemligheter.

För det fall att tips som inkommer innehåller uppgifter om företagshemligheter kommer de att omfattas av den sekretess som gäller hos respektive myndighet. Enligt delegationen bör det i sammanhanget beaktas att en viktig fördel med en myndighetsgemensam tipsportal är att den kan förenkla för enskilda som önskar lämna tips om arbetslivskriminalitet som kan gälla flera myndigheters ansvarsområden men som av olika skäl har svårigheter att göra det. Tipspor-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

talen kan vara ett verktyg för att ta bort hinder mot att tips som personer vill lämna inte kommer fram till rätt mottagare.

Med beaktande av att tipsen i allmänhet inte kommer att utgöra några obehöriga angrepp på företagshemligheter överhuvudtaget, att uppgifterna ofta kommer att vara sekretessreglerade hos de mottagande myndigheterna, att enskilda har behov av en gemensam ingång till myndigheterna och att informationen kan bidra i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, anser delegationen att risken för att fler företagshemligheter inkommer till myndigheterna kan godtas. Vidare kan eventuella risker minimeras genom ändamålsenlig information i anslutning till tipsportalen.

Information i anslutning till tipsportalen om regelverket om företagshemligheter

Även om det saknas skäl att ändra företagshemlighetslagen med anledning av inrättandet av en tipsportal är det viktigt att det i anslutning till tipsportalen finns tydlig information om vilka konsekvenserna kan bli om man i samband med tipset avslöjar företagshemligheter. Det är viktigt att personer som avser att lämna tips får hjälp med att göra detta på ett sådant sätt att inte onödigt mycket information avslöjas på ett sätt som kan drabba andra personer och kanske även den som lämnar tipset, genom att den sistnämnde gör sig skyldig till ett obehörigt angrepp på en företagshemlighet.[128]

4.10.4 Inte något behov av nya sekretessbestämmelser

Delegationens bedömning: Det behövs inte några särskilda sekretessbestämmelser för uppgifter i tipsportalen.

De befintliga bestämmelserna om sekretess för uppgifter som har överförts till mottagande myndigheter är tillräckliga. Det finns inte behov av att införa nya bestämmelser om sekretess till skydd för det allmänna eller till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

[128] Se vidare avsnitt 4.8.11.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skälen för delegationens bedömning

Det behövs inte några särskilda sekretessbestämmelser för uppgifter i tipsportalen

I tryckfrihetsförordningen, TF, finns bestämmelser om handlingsoffentlighet och allmänna handlingar. Var och en ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar.[129] Med handling avses enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniskt hjälpmedel kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.[130] En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.[131] En upptagning som avses i 2 kap. 3 § TF anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.[132]

En handling anses ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 2 kap. 3 § TF gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort upptagningen tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.[133]

En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses inte som allmän handling hos den myndigheten.[134]

Den myndighetsgemensamma tipsportalen bör utformas som en teknisk plattform som överför lämnade tips till mottagande myndigheter med hjälp av elektroniska gränssnitt. Uppgifterna kommer att överföras till de myndigheter som tipslämnaren har angett utan att det sker någon central lagring av uppgifterna i tipsportalen hos Skatteverket, som är den systemansvariga myndigheten. Tipsen ska inte behandlas av den systemansvariga myndigheten i större utsträckning än vad som krävs för att tipsen ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna eller för att den tekniska driften av portalen ska

[129] 2 kap. 1 § TF.
[130] 2 kap. 3 § TF.
[131] 2 kap. 4, 9 och 10 §§ TF.
[132] 2 kap. 6 § TF.
[133] 2 kap. 9 § första stycket TF.
[134] 2 kap. 13 § TF.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

kunna skötas. Den tekniska förvaltningen av tipsportalen bör vidare vara organisatoriskt åtskild från de verksamhetsgrenar inom Skatteverket som ska få tillgång till tipsen efter överföring. Delegationen anser därför att Skatteverkets uppdrag som systemansvarig myndighet för den myndighetsgemensamma tipsportalen endast kommer att utgöra ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning, det vill säga de myndigheter som ska kunna motta tips från tipsportalen.

Med den utgångspunkten kommer tipsen inte att utgöra allmänna handlingar hos Skatteverket i myndighetens egenskap av systemansvarig myndighet. En överföring från tipsportalen till mottagande myndigheter kan därmed ske utan att det behöver göras någon prövning i förhållande till några sekretessregler.

När tips har överförts till de mottagande myndigheterna kommer de emellertid att utgöra allmänna handlingar hos mottagarna. De är då att anses som inkomna och förvarade hos de mottagande myndigheter som tipslämnaren har valt att lämna sina uppgifter till. Den som vill ta del av innehållet i ett visst tips har därför att vända sig till mottagande myndighet som får pröva om uppgiften ska lämnas ut eller inte enligt de sekretessbestämmelser som gäller för den myndighetens verksamhet.

Sammanfattningsvis anser delegationen att det inte behöver införas några särskilda bestämmelser om sekretess för uppgifter i tipsportalen.

Det finns inte skäl att införa nya sekretessbestämmelser för uppgifter som inkommer till de mottagande myndigheterna

Ett tips som har överförts till en mottagande myndighet kommer som nämnts att utgöra en allmän handling där. Det är därför viktigt med ett tillfredsställande skydd för de uppgifter som lämnas. För att uppgifter som finns i en allmän handling inte ska lämnas ut krävs det att uppgiften omfattas av sekretess.

I OSL finns sekretessregler bland annat till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Med begreppet enskild avses i den lagen både fysiska personer och juridiska personer. När det gäller juridiska personer anses dessa inte ha några personliga för-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

hållanden utan endast ekonomiska sådana.[135] Det finns också bestämmelser till skydd för intresset att förebygga eller beivra brott och till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn.

När tips som rör en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden kommer in till de mottagande myndigheterna kommer uppgifterna att omfattas av de sekretessbestämmelser som den myndigheten har att tillämpa. Det innebär att uppgifter som lämnas in i tips kan komma att omfattas av en bestämmelse om sekretess med stark skyddsnivå eller en svagare skyddsnivå beroende på till vilken myndighet som tipset överförts. Enskilda kan redan i dag skicka ett tips till flera myndigheter. Om en uppgift som lämnas in till en myndighet ska omfattas av sekretess och med vilken styrka skyddet ska gälla är något som lagstiftaren redan har bedömt med utgångspunkt i en avvägning av offentlighets- och sekretessintresset i varje sammanhang som uppgifterna förekommer i. Denna avvägning kan mycket väl tänkas utfalla på skilda sätt hos olika myndigheter och inom olika områden. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan.[136]

En möjlig effekt av en myndighetsgemensam tipsportal är att det kommer in fler tips till myndigheterna och att tipsen i större utsträckning än vad som är fallet i dag kommer fler myndigheter till del. Som anförts i avsnitt 4.6.2 behöver man vid utformningen av en tipsfunktion beakta risken att information sprids mer än vad som är nödvändigt. Mot den bakgrunden kan det riktas invändningar mot en lösning som ger incitament åt enskilda att skicka uppgifter till flera myndigheter. Detta gäller särskilt om uppgifterna hos en mottagande myndighet inte skyddas av den sekretess som de skulle skyddas av hos en viss annan myndighet. Det får dock förutsättas att många önskar skicka ett tips till de myndigheter som faktiskt berörs av informationen. När det gäller sådana komplexa förfaranden som det ofta är fråga om när det gäller arbetslivskriminalitet är det ofta flera myndigheter som berörs av och har behov av informationen.

Delegationen gör bedömningen att det skydd som följer av gällande regler är tillräckligt även med beaktande av att fler myndigheter eventuellt kommer att få del av uppgifter i tips. Samtliga mottagande

[135] Prop. 1979/80:2 Del A s. 457 och 493.
[136] Jfr bl.a. prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

myndigheter omfattas av bestämmelser som i olika omfattning och med olika styrka kommer att gälla till skydd för den som lämnar uppgiften och till skydd för den som uppgifterna rör. Det finns också bestämmelser om sekretess som ger ett minimiskydd för den enskildes personliga integritet i 21 kap. OSL, vilka gäller hos alla mottagande myndigheter. Sekretessbestämmelser som gäller till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn finns i 17 kap. OSL och bestämmelser om sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. OSL. Flera av bestämmelserna som skyddar det allmänna är också formulerade på ett sådant sätt att sekretessen ska tillämpas hos alla myndigheter där sådana uppgifter förekommer.

Med beaktande av att uppgifterna även efter det att de har överförts till mottagande myndigheter kommer att vara sekretessreglerade och att tipsportalen kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet, anser delegationen att det kan godtas att uppgifterna hos vissa myndigheter får ett svagare sekretesskydd än hos andra. Det saknas därför anledning att införa särskilda sekretessregler för uppgifter i tips som inkommer till myndigheter just genom den myndighetsgemensamma tipsportalen.

Sammanfattningsvis innebär en myndighetsgemensam tipsportal att enskilda får en ny kommunikationsväg i de fall de vill lämna ett tips rörande arbetslivskriminalitet. Uppgifterna kommer att vara sekretessreglerade i samma utsträckning som de är det i dag hos mottagande myndigheter. Delegationen anser att det inte föreligger några skäl att göra en annan bedömning av offentlighets- och sekretessintresset än den som lagstiftaren tidigare har gjort vad gäller allmänhetens möjligheter att ta del av uppgifter. Den reglering som i dag gäller för motsvarande uppgifter hos myndigheterna är tillräcklig. Några nya bestämmelser om sekretess behöver därför inte införas med anledning av förslaget.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.11 Tips från särskilda aktörer

4.11.1 Många aktörer är viktiga i arbetet mot arbetslivskriminalitet

Utöver myndigheterna som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet finns det även flera andra aktörer som spelar viktiga roller i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det handlar bland annat om arbetsmarknadens parter, vars ansvar det är att kontrollera att sådana anställningsvillkor som regleras i kollektivavtal följs.

Vad särskilt gäller de regionala skyddsombuden så genomför de en stor mängd arbetsplatsbesök varje år. Dessa besök kombinerat med andra kontakter med arbetsställen ger de regionala skyddsombuden en god inblick i arbetsförhållandena på många arbetsställen. På så sätt kan de regionala skyddsombuden både misstänka och upptäcka när det inte står rätt till vid ett arbetsställe och eventuella regelöverträdelser pågår eller har inträffat. Vidare besitter de regionala skyddsombuden ofta en god branschkunskap. De regionala skyddsombudens roll i att motverka en del av arbetslivskriminaliteten lyftes av Utredningen om de regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet, som också anförde att de regionala skyddsombuden bör beaktas vid utformningen av den myndighetsgemensamma tipsfunktionen.[137]

Vidare finns flera andra aktörer som också har särskilda förutsättningar att uppmärksamma arbetslivskriminalitet och bidra till att bekämpa det. Det handlar om andra myndigheter än de som ingår i samverkan om arbetslivskriminalitet, om kommunerna samt om länsstyrelserna. Det kan också handla om civilsamhällesorganisationer som bedriver ett arbete inriktat på att på olika sätt stödja arbetstagare som har utsatts för eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Företrädare för sådana aktörer är ofta i en position att de kan iaktta förfaranden som kan misstänkas vara arbetslivskriminalitet, exempelvis vid tillsynsarbete.[138]

Det är viktigt att det finns goda förutsättningar för samarbete mellan alla dessa aktörer och de samverkande myndigheterna. Behovet av samarbete mellan myndigheterna och andra aktörer uppmärksammas också i uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet. I uppdraget anges också att en förstärkt regio-

[137] SOU 2022:47, s. 243 f.
[138] Se avsnitt 3.15.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

nal närvaro i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan möjliggöra förbättrade kontakter med regionala aktörer, såsom företag, kommuner och lokala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, och kan bidra till ökad synlighet av myndigheternas arbete.[139] Att det krävs samarbete mellan myndigheter, kommuner och arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer lyfts också i regeringens strategi mot arbetslivskriminalitet.[140]

4.11.2 Uppdraget i denna del

En särskild punkt i tilläggsdirektiven är att delegationen ska undersöka om det är möjligt och lämpligt att, som ett led i utvecklad samverkan mellan myndigheterna å ena sidan och arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer å andra sidan, skapa en prioriterad ingång till myndighetssamverkan för deras informationslämnande. Det kan noteras att det i uppdraget anges att detta ska ske som ett led i en utvecklad samverkan och att det hänvisas till en prioriterad ingång till myndighetssamverkan, inte till en myndighetsgemensam tipsfunktion. Vidare anges i uppdraget att tipsfunktionen ska kunna användas av en bred krets personer som kan få kännedom om arbetslivskriminalitet och i detta sammanhang nämns fackliga företrädare särskilt. Mot denna bakgrund uppfattar delegationen tilläggsuppdraget i denna del så att det främst handlar om hur man kan skapa bättre förutsättningar för ett nära samarbete mellan de samverkande myndigheterna och vissa andra nyckelaktörer inom ramen för just samråd och samverkan, och inte om en prioriterad ingång i form av en särskild tipsfunktion. Inom ramen för ett sådant nära samarbete kan också viktig information som dessa aktörer har komma de samverkande myndigheterna till del. Överväganden om hur samrådet och samverkan kan utvecklas i förhållande till olika aktörer finns i avsnitt 3.14 och 3.15.

Delegationen uppfattar dock att uppdraget i denna del också har viss koppling till överväganden kring en myndighetsgemensam tipsfunktion och hur en sådan bör utformas. Dessa delar behandlas i det följande.

[139] Regeringsbeslut A2022/00333.
[140] Regeringsbeslut A2022/00996.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.11.3 Det är önskvärt att öka vissa aktörers incitament att lämna tips av hög kvalitet

Som nämnts är det viktigt att centrala aktörer som gör iakttagelser om arbetslivskriminalitet lämnar informationen till de samverkande myndigheterna. Delegationens bild är att det finns en utbredd upplevelse, inte minst hos arbetsmarknadens parter, att man inte får tillräcklig återkoppling på de tips man lämnar till myndigheterna, vilket kan upplevas som frustrerande. LO har efterfrågat en prioriterad ingång för fackliga företrädare att tipsa myndigheter om oegentligheter som har hög prioritet hos myndigheterna och där tipsen ges återkoppling.[141] Samtidigt förefaller det inom myndigheterna finnas en bild av att parterna i vissa fall har för höga förväntningar på hur detaljerat samrådet ska vara och vilka möjligheter som finns för myndigheterna att lämna återkoppling från insatser eller på inlämnade tips.[142] Det finns ofta naturliga förklaringar till att myndigheterna inte kan berätta vad tipsen leder till. Uppgifterna är ofta belagda med sekretess. Det kan också föreligga hinder vad gäller formen för återkoppling genom att personuppgifter inte får behandlas i vissa avseenden. Samtidigt är det givetvis centralt att de som lämnar tips så långt som möjligt upplever att något händer med de tips som lämnas. Återkoppling kan tjäna flera syften. Den kan ge en ökad förståelse på en mer övergripande nivå för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och för vilken typ av tips som myndigheterna är bäst betjänta av.[143]

Det är även från myndigheternas perspektiv viktigt att aktörer med särskilt goda möjligheter att ge tips om arbetslivskriminalitet har ett högt förtroende för myndigheternas förmåga att agera på tipsen och att tipsen faktiskt leder till insatser. Ju högre det förtroendet är, desto fler tips kan antas komma in och desto högre kvalitet kan de inkomna tipsen antas ha.

[141] LO (2022), s. 30.
[142] Se vidare avsnitt 3.14.4.
[143] Se vidare avsnitt 4.8.7.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

4.11.4 Ingen särskild tipsfunktion för de särskilda aktörerna

Delegationens bedömning: Det bör inte inrättas någon särskild tipsfunktion för vissa särskilda aktörer.

Skälen för delegationens bedömning: Som utvecklas i avsnitt 4.7.1 bör den myndighetsgemensamma tipsportalen vara tillgänglig för en bred krets, bland andra företrädare för arbetsmarknadens parter. Tipsportalen bör också vara öppen för personer som arbetar vid exempelvis kommuner eller myndigheter. Det bör alltså inte införas någon fristående tipsfunktion för några särskilda aktörer. En sådan separat tipsfunktion skulle kunna medföra oklarheter om vilken tipsfunktion som ska användas i enskilda fall. Det kan också innebära administrativt merarbete för myndigheterna att ha flera ingångar som behöver samordnas och bemannas med kompetent personal.

4.11.5 En tipsportal bör kunna utformas på ett sätt som ger goda förutsättningar för tips från särskilda aktörer

Delegationens bedömning: En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas på ett sätt som ger goda förutsättningar för tips från särskilda aktörer.

Det bör vara möjligt att vissa aktörer, exempelvis arbetsmarknadens parter, lämnar tips i tipsportalen genom att använda en särskild mall för tips.

Skälen för delegationens bedömning: Enligt delegationens mening kan en myndighetsgemensam tipsportal utformas på ett sätt som ger bättre förutsättningar för företrädare för arbetsmarknadens parter, kommuner och vissa andra aktörer att lämna tips till de samverkande myndigheterna och att få återkoppling på lämnade tips. Vidare kan en sådan tipsportal ge myndigheterna bättre förutsättningar att arbeta effektivt med sådana tips.

Som beskrivits ovan bör det vara möjligt att utforma tipsportalen så att det lämnas en automatisk bekräftelse i form av ett mottagningskvitto eller liknande med ett löpnummer, se avsnitt 4.8.1. Det bör också vara möjligt att tipslämnaren ges en möjlighet att enkelt identifiera sig såsom tillhörande någon av dessa prioriterade grupper,

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

till exempel som ett regionalt skyddsombud, som anställd vid en kommun, eller företrädare för någon annan organisation. Givetvis bör det finnas möjlighet att lämna kontaktuppgifter.[144] Det framstår också som lämpligt att det finns en möjlighet att tydligt begära att – om möjligt – få återkoppling.[145] Därigenom får mottagaren av tipset möjlighet att dels prioritera vissa tips, dels återkoppla om det är möjligt.

Tips som lämnas av företrädare för vissa särskilda aktörer, exempelvis arbetsmarknadens parter, är generellt av hög kvalitet. De har ofta goda förutsättningar att upptäcka misstänkt arbetslivskriminalitet. Ofta läggs också ett omfattande arbete ned på att undersöka förhållandena vilket innebär att den information som lämnas i tipset då redan har en hög bearbetningsnivå. I många fall har dessa tipslämnare också tillgång till material som, om de bifogas ett tips som bilagor, kan ge en god förståelse för de förhållanden som har upptäckts. Det finns alltså generellt anledning för myndigheterna att särskilt prioritera tips som lämnas av företrädare för dessa aktörer.

I sammanhanget kan också nämnas delegationens förslag om en ny bestämmelse i Arbetsmiljöverkets instruktion där det tydliggörs att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Förslaget kan ge bättre förutsättningar för återkoppling från Arbetsmiljöverket på tips lämnade av parterna, se avsnitt 3.14.8.

Det bör också vara möjligt att vissa aktörer, såsom exempelvis arbetsmarknadens parter, lämnar tips i tipsportalen genom att använda en särskild mall för tips. Om en sådan mall tas fram skulle det kunna ske i samråd mellan myndigheterna och företrädare för arbetsmarknadens parter. Detta skulle ligga i linje med vad som har efterfrågats av arbetsmarknadens parter, se vidare avsnitt 3.14.4. Det är även positivt att arbetsmarknadens parter utvecklar sättet som tips lämnas på. Det kan göra det mer effektivt för dem i deras arbete med information om missförhållanden. Det kan också göra det lättare för mottagande myndigheter, om informationen är strukturerad på liknande sätt vid olika tips. Detta är dock en fråga som lämpligast löses inom ramen för en dialog mellan parterna och myndigheterna och inte något som delegationen bör ha några detaljsynpunkter på.

[144] Frågan om möjlighet att lämna kontaktuppgifter behandlas närmare i avsnitt 4.8.6.
[145] Frågan om återkoppling på lämnade tips behandlas närmare i avsnitt 4.8.7.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

5 Gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet

5.1 Inledning

I de kommittédirektiv som styr delegationens arbete anges att arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur. Det gör att det i vissa fall kan finnas behov av samarbete internationellt mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet. I kommittédirektiven anges att det därför är av värde att undersöka och dra lärdom av de erfarenheter som finns i andra länder, såväl vad gäller gränsöverskridande arbete som insatser och regelverk som finns på nationell nivå.[1]

Delegationens arbete med att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser i andra länder ska redovisas årligen med start 2023. Delegationen redovisade i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) bland annat lärdomar från arbetet mot arbetskriminalitet i Norge. Vidare redovisade delegationen bland annat lärdomar från Danmark och Finland i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8).

Delegationen har för denna delredovisning valt att fortsätta detta arbete med att undersöka dels arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien (redovisas i kapitel 6), dels gränsöverskridande arbetssätt och insatser inom EU och EES, på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå, vilket redovisas i detta kapitel.

På en övergripande nivå kan det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet delas in i två olika typer, där det ena är mer operativt, såsom inspektioner, och det andra är av mer strategisk karaktär,

[1] Dir. 2021:74, s. 4 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

såsom det arbete som pågår inom Europeiskt forum för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete (Europeiskt forum mot odeklarerat arbete).

5.2 Nordiskt och nordisk-baltiskt gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet

5.2.1 Arbete mot arbetslivskriminalitet inom Nordiska ministerrådet

Inom ramen för Nordiska ministerrådet har det sedan en tid tillbaka skett ett samarbete rörande arbetet mot arbetslivskriminalitet. År 2018 antog de nordiska arbetsmarknadsministrarna en deklaration om sund konkurrens och schyssta arbetsvillkor på arbetsmarknaden. Enligt deklarationen utsätter arbetslivskriminalitet inte bara enskilda för stora risker utan hela samhället skadas. Kärnbudskapet i deklarationen är att företag ska konkurrera med hjälp av kunskap och kompetens, inte med låga löner, dåliga arbetsvillkor eller bristande säkerhet.[2]

Under det norska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet 2022 antogs en ny deklaration, där det bland annat framgår att arbetet mot exploatering och verksamhet som snedvrider konkurrensen på arbetsmarknaden kräver ökat gränsöverskridande samarbete både på nordisk och EU-nivå.[3]

I Nordiska ministerrådets samarbetsprogram för området Arbetsliv för 2022–2024 anges att arbetslivskriminalitet och social dumping är gränsöverskridande, och att det därför finns behov av samarbete över gränser och sektorer och av erfarenhetsutbyte och utveckling av gemensamma strategier. Nordiska ministerrådet för Arbetsliv (MR-A) kommer därför under programperioden att arbeta för att uppnå mer konkret och forskningsbaserad kunskap om vad som fungerar och har effekt och utforska potentialen för mer erfarenhetsutbyte och förstärkning av praktiskt samarbete.

[2] https://www.norden.org/en/declaration/joint-nordic-declaration-fair-competition-and-fair-working-conditions. Hämtad 2024-01-11.
[3] https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2023/joint-nordic-declaration-policy-response-to-changing-labour-relations1499758-combined.pdf. Hämtad 2024-01-11.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Särskild arbetsgrupp om människohandel

En särskild arbetsgrupp för frågor om människohandel bildades 2022 inom Nordiska ministerrådet. I arbetsgruppen representeras ländernas samordningsfunktioner för människohandel, det vill säga Jämställdhetsmyndigheten för svensk del. Även representanter från Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet) samt Polismyndigheten har varit med i arbetsgruppen för Sveriges räkning. Syftet är att diskutera strategiska och strukturella frågor. Det första projektet som inletts handlar om att kartlägga hur samordningen är strukturerad i respektive land. Även om Östersjöstaternas råd (se närmare om detta i avsnitt 5.2.3) redan arbetar med den här typen av frågor bedömdes att de nordiska länderna har så mycket gemensamt att det även fanns behov av ett eget forum. Det har även bildats ett polisiärt nätverk inom ramen för denna arbetsgrupp. Det polisiära nätverket kommer att fokusera på operativt och strategiskt samarbete i frågor om människohandel.

Nystartat nätverk mot arbetslivskriminalitet

När de nordiska arbetsmarknadsministrarna möttes i Reykjavik under hösten 2023 beslöt de att inrätta ett formellt nordiskt-baltiskt nätverk för arbetet mot arbetslivskriminalitet, med finansiering från Nordiska ministerrådet. Nätverket ska bestå av tjänstemän som arbetar på ländernas arbetsmiljömyndigheter och tillsynsmyndigheter. Det ska organisera gränsöverskridande inspektioner och underlätta kunskaps- och informationsdelning i Norden och Baltikum.[4]

Nätverket har sin bakgrund i det nordisk-baltiska samarbetet mot odeklarerat arbete som startades av de fem nordiska länderna tillsammans med Estland och Lettland 2017 under namnet Nordic-Baltic Undeclared Work Project. Projektet syftade till att fördjupa samarbetet i fråga om inspektioner och informationsutbyte men också om att ta fram indikatorer och en modell för utvärdering av de olika ländernas arbete på området. Det är Arbetsmiljöverket och dess motsvarigheter i de andra länderna som har deltagit. Projektet lyftes fram i den ovan nämnda deklarationen som undertecknades av de nordiska arbetsmarknadsministrarna när de träffades i april 2018.

[4] https://www.norden.org/sv/news/nytt-nordiskt-natverk-ska-bekampa-brott-och-fusk-pa-arbetsmarknaden. Hämtad 2023-12-05.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Projektet var fram till och med 2021 finansierat av Europeiska kommissionen och har därefter levt vidare som ett expertnätverk. Det är delar av detta nätverk som nu har formaliserats inom Nordiska ministerrådet.

Lärdomar från det Nordisk-baltiska samarbetsprojektet

Nordic-Baltic Undeclared Work Project har i en rapport sammanfattat det arbete som har pågått 2019–2021 samt dragit vissa slutsatser.[5] Projektet har haft arbetsgrupper för inspektioner, samarbete och kommunikation.

Arbetsgruppen för inspektioner

Arbetsgruppen för inspektioner genomförde 14 gemensamma inspektioner under 2019. Pandemin förhindrade ett fortsatt utbyte. De genomförda inspektionerna handlade framför allt om att inspektörer i ett land skulle lära sig om bra arbetssätt i andra länder och om att etablera ett nätverk för att underlätta gränsöverskridande inspektioner. Arbetsgruppen lyfter fram det bilaterala samarbetet mellan Finland och Estland som ett positivt exempel på samverkan mellan länderna, enligt vilket det är möjligt att snabbt få information från det andra landet (se närmare om avtalet i avsnitt 5.2.2). Den information som fås via exempelvis telefon eller e-post kan sedan vid behov bekräftas via det mer formaliserade Informationssystemet för den inre marknaden (IMI) (se närmare om IMI-systemet i avsnitt 5.3.2). Ett annat gott exempel som lyfts fram i rapporten är den norska insatsen med ett gemensamt servicecenter för utländska arbetstagare (Servicesenter for utenlandske arbeidstakere, SUA). Vid SUA möter utländska arbetstagare bland andra de norska motsvarigheterna till Migrationsverket, Arbetsmiljöverket och Skatteverket på samma plats, vilket ska bidra till snabb hantering av ansökningar och anpassad vägledning till utländska arbetstagare och deras familjemedlemmar. SUA beskrivs även i delegationens första delbetänkande.[6]

[5] Nordic Baltic Undeclared Work Project (2021).
[6] SOU 2022:36, s. 207.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Arbetsgruppen för samarbete

Syftet med arbetsgruppen var att dela erfarenheter och främja samarbete. I den sammanfattande rapporten lämnar arbetsgruppen rekommendationer för det fortsatta arbetet. Gällande det gränsöverskridande arbetet anser arbetsgruppen att det är ett framgångsrikt arbetssätt att både upprätta bilaterala avtal mellan länderna, angående exempelvis informationsutbyte, och att använda verktyg såsom IMI.

Rekommendationer från arbetsgruppen för kommunikation

Arbetsgruppen för kommunikation hade i uppdrag att ta fram gemensamt kommunikationsmaterial. Resultatet blev bland annat två kommunikationskampanjer och en digital handbok för kommunikatörer på myndigheter som arbetar med att motverka odeklarerat arbete. Arbetsgruppen lämnade rekommendationer om bland annat följande:

- Kommunikation och dataanalys bör gå hand i hand när det gäller att välja budskap, målgrupp och lämpliga kanaler. Gränsöverskridande samarbete inom kommunikation bör involvera experter som kan tillhandahålla data och analytisk insikt i problemet och kampanjens potentiella målgrupper.
- Trots att länderna har olika lagstiftning och myndigheterna olika befogenheter så kan gemensamma kommunikationsinsatser genomföras.
- Gränsöverskridande samarbete inom kommunikation borde göras till ett mer konkret alternativ att använda sig av.

5.2.2 Bilaterala samarbetsavtal om information och inspektion

I flera nordiska länder har myndigheter som arbetar med att motverka arbetslivskriminalitet på olika sätt, däribland motsvarigheter till Arbetsmiljöverket, ingått samarbetsavtal med andra länders motsvarande myndigheter. Det handlar i regel om olika varianter av informationsutbyte och utbyte av inspektörer med länder i Baltikum och Östeuropa. Både Danmark, Finland och Norge har ingått den typen av avtal, som liknar varandra även om de delvis gäller olika

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

situationer. Exempelvis har norska Arbeidstilsynet ingått avtal med motsvarigheterna i de baltiska länderna, Bulgarien, Polen och Rumänien. Svenska Arbetsmiljöverket har inte ingått den här typen av överenskommelser.

Delegationen har fått intrycket av att detta arbetssätt har varit framgångsrikt bland annat eftersom det har öppnat upp kontaktvägar som upplevs som snabba och smidiga vid sidan av det samarbete som sker inom EU, via till exempel IMI, som beskrivs närmare i avsnitt 5.3.2. En av de avtalsrelationer som, av deltagare i det nordisk-baltiska samarbetsprojektet, lyfts fram som särskilt framgångsrik är den mellan Estland och Finland. Många arbetstagare reser mellan länderna och särskilt sker många utstationeringar från estländska företag till Finland. Sedan 2015 har samarbetet mellan ländernas arbetarskyddsmyndigheter varit formaliserat genom ett bilateralt avtal.[7] Förutom att myndigheterna ska informera varandra på ett generellt plan om sådant som nya fenomen, lagar och kampanjer inom arbetskraftsrörlighet, så finns bestämmelser om hur information ska överföras länderna emellan. I stor utsträckning handlar det om att den finska myndigheten överför information till sin estländska motsvarighet, för att den ska kunna beakta informationen i sin inspektionsverksamhet. Det handlar exempelvis om att:

- Den finska myndigheten ska informera den estniska när den inte kan fortsätta en inspektion på egen hand men bedömer att informationen är nödvändig för den estniska myndigheten.
- Den finska myndigheten ska informera den estniska när estniska medborgare som är utstationerade i Finland är med om arbetsolyckor.
- Den estniska myndigheten har åtagit sig att överföra information som den bedömer vara viktig för sin finska motsvarighet.
- Upprätthålla kanaler för informationsöverföring i situationer när IMI-systemet, som beskrivs närmare nedan, inte är användbart, exempelvis för att informationen är fragmenterad.

[7] Social- och hälsovårdsministeriet leder arbetarskyddsförvaltningen (motsvarande ungefär Arbetsmiljöverket) i Finland. Deras roll och funktion beskrivs närmare i delegationens tidigare betänkande, se SOU 2023:8, s. 278 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Utbytet av information sker inte bara spontant för enskilda ärenden utan det sker även planmässigt. Två gånger om året överför den finska myndigheten alla inspektionsresultat som rör estniska företag till den estniska myndigheten.

I avtalet finns också bestämmelser om inspektionssamarbete. Den estniska myndigheten har åtagit sig att regelbundet skicka inspektörer till Finland för att undersöka förhållanden för estniska utstationerade arbetstagare, både gällande arbetsmiljö och arbetsrättsliga aspekter. Gemensamma besök ska genomföras både i syfte att utbyta kunskap och erfarenheter och i syfte att lösa fall som involverar utstationerade estniska medborgare i Finland. De estniska inspektörerna utför inte någon myndighetsutövning när de deltar. Vidare ska myndigheterna samarbeta i frågor om informationshöjande insatser, gällande rättigheter och skyldigheter, riktade till personer som utstationeras från Estland till Finland.

5.2.3 Östersjöstaternas råd arbetar mot människohandel

Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS) är en samarbetsorganisation för staterna runt Östersjön. Rådet grundades 1992 för att främja demokratisk och ekonomisk utveckling. Östersjöstaternas råd består av Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Sverige och Tyskland, samt EU. Tidigare ingick även Ryssland i organisationen. Ett av syftena med Östersjöstaternas råd är att verka för att internationella överenskommelser, såsom Palermoprotokollet om människohandel, omsätts i handling.

Inom ramen för organisationen sker samarbete på expertnivå för att förhindra bland annat organiserad brottslighet och människohandel. Det finns en särskild arbetsgrupp som arbetar för att motverka alla former av människohandel och som bland annat fungerar som en brygga mellan aktörer på olika nivåer inom Östersjöregionen. Inom ramen för arbetet analyseras trender och behov som omsätts till åtgärder som är relevanta för hela regionen. Vidare tillhandahålls information och utbildning av yrkesverksamma som är involverade i arbetet mot människohandel i Östersjöregionen.

Jämställdhetsmyndigheten avslutade under 2022 ett samarbetsprojekt med Östersjöstaternas råd. Projektet har gått under namnet Cape (Competence building, Assistance provision and Prosecution

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

of labour Exploitation cases in the Baltic Sea Region). Målet med projektet har varit att öka myndigheters och yrkesverksammas kännedom om människohandel som äger rum på den svenska arbetsmarknaden och i Östersjöregionen. Projektet har resulterat i flera rapporter, varav en handlar särskilt om Sverige. I rapporten dras slutsatsen att det för svensk del kvarstår stora utmaningar i fråga om att bekämpa arbetskraftsexploatering, särskilt åtagandet att lagföra denna (se närmare i avsnitt 3.13).[8]

Jämställdhetsmyndigheten har under 2023 inlett ett nytt projekt tillsammans med Östersjöstaternas råd. Detta har fokus på arbetskraftsexploatering och inkluderar bland annat framtagandet av två forskningsstudier och utbildningar för personalen vid de sju nyinrättade regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) som beskrivs närmare i kapitel 3. Inom ramen för projektet anordnades under december 2023 även en stor internationell konferens med rubriken The European Forum against Human Trafficking For Forced Labour And Labour Exploitation.

5.3 Gränsöverskridande arbete på EU-nivå

I återrapporteringen från regeringsuppdraget om myndighetssamverkan anges att den internationella samverkan har stärkts under 2022, främst inom European Labour Authority (ELA), Europol och Empact.[9] Denna gränsöverskridande samverkan beskrivs närmare i detta avsnitt.

I sammanhanget bör även nämnas att det finns flera andra forum för samverkan inom EU som är relevanta i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det handlar exempelvis om EU:s byrå för straffrättsligt samarbete, Eurojust, som arbetar med de nationella myndigheterna för att bekämpa flera olika grova och komplexa gränsöverskridande brott där två eller fler länder är inblandade. Det handlar även till exempel om EU:s arbetsmiljöbyrå EU-OSHA, ett organ som bland annat sprider information om arbetsmiljöfrågor inom EU-länderna.[10] Det finns även samarbeten i förhållande till samordningen av de

[8] Johansson (2020).
[9] Arbetsmiljöverket m.fl. (2023), s. 8.
[10] Den rättsliga grunden för byråns verksamhet är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/126 av den 16 januari 2019 om inrättande av Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-Osha) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2062/94. Myndigheten för arbetsmiljökunskap är kontaktpunkt för EU-OSHA i Sverige.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

sociala trygghetssystemen som regleras i EU-förordning 883/2004.[11] Nationella rapportörer mot människohandel i samtliga EU:s medlemsstater samlas i nätverket Network of National rapporteurs or Equivalent mechanisms (NREM).

5.3.1 Samarbeten för brottsbekämpning inom Europol och Empact

Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning, Europol

Europol är Europeiska unionens byrå för brottsbekämpning. Europol inrättades 1995 men fick sin nuvarande form genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794, nedan kallad Europolförordningen.[12] Enligt förordningen är byråns mål att stödja och stärka insatserna från brottsbekämpande myndigheter i EU:s medlemsstater. Vidare ska Europol stärka och stödja samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism, allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater och former av brottslighet som påverkar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik. För att nå dessa mål fastslås i förordningen att Europol har vissa uppgifter, såsom att:

- Samla in, lagra, behandla, analysera och utbyta information, inbegripet kriminalunderrättelser.
- Samordna, organisera och genomföra utredningar och operativa insatser för att stödja och stärka insatser från medlemsstaternas behöriga myndigheter.

Europols arbete är i stor utsträckning inriktat på storskaliga kriminella nätverk och terroristnätverk och arbetet består vanligtvis av att hantera brott som kräver ett internationellt tillvägagångssätt och samarbete mellan flera länder, i och utanför EU. Beslutet om vilka brottsområden som ska prioriteras utformas av den europeiska sek-

[11] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.
[12] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

torsövergripande plattformen mot brottshot, Empact, som beskrivs närmare nedan.[13]

Europols ledning utgörs dels av en styrelse bestående av representanter från alla medlemsstater och Europeiska kommissionen, dels av en verkställande direktör som assisteras av tre biträdande direktörer. Europol har cirka 1 400 anställda. Vid huvudkontoret, som ligger i Haag i Nederländerna, finns personal som är direkt anställd av Europol. Där arbetar också 264 särskilda sambandspersoner som är utsända av medlemsstaterna. Sambandspersonerna har till uppgift att praktiskt genomföra informations- och underrättelseutbytet mellan Europol och de nationella enheterna samt att samverka med Europols anställda i bland annat analysarbete.[14]

Sverige och Europol

I varje medlemsstat finns det en nationell enhet som är kontaktpunkt och förbindelselänk mellan Europol och medlemsstaternas myndigheter. Chefen för den nationella enheten har också en formell roll i Europols interna verksamhet. I Sverige är Polismyndigheten nationell enhet.[15]

Empact-samarbetet mot organiserad och grov brottslighet

Empact är en samarbetsform mot organiserad och grov brottslighet inom EU. Arbetet drivs av medlemsländerna och involverar många organ som arbetar tillsammans, framför allt brottsbekämpande myndigheter men även EU:s institutioner och byråer och offentliga och privata organisationer. Vidare involveras även länder utanför EU i arbetet när detta bedöms vara relevant. Arbetet omfattar både förebyggande och straffrättsliga åtgärder samt operativa och strategiska insatser. Samarbetet inom Empact följer fyraåriga cykler. I mars 2021 antog Europeiska unionens råd slutsatser om en permanent fortsättning av Empact som ett nyckelinstrument för operativt samarbete i arbetet mot organiserad och grov internationell brottslighet.[16]

[13] https://www.europol.europa.eu/about-europol:sv. Hämtad 2023-09-03.
[14] Prop. 2016/17:139 s. 79 f.
[15] Förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.
[16] Europeiska unionens råd (2021a).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Medlemsländerna har fastställt tio prioriterade arbetsområden på grundval av EU:s hotbildsbedömning avseende grov och organiserad brottslighet 2021 som lagts fram av Europol. Ett av de prioriterade områdena är människohandel.[17]

Sverige och Empact

Vid Polismyndigheten finns en nationell koordinator som samordnar svenska brottsbekämpande myndigheters deltagande i Empact. Utöver Polismyndigheten deltar även Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten i samarbetet.

Sverige har deltagit i gemensamma insatser samordnade av Empact under ledning av Europol

Under 2023 deltog flera av de samverkande myndigheterna och regionkoordinatorer mot människohandel vid två så kallade Joint Action Days (JAD), Insatserna skedde samtidigt i fem länder och var samordnade av Empact och Europol. En gemensam kommunikationskanal var upprättad för kontakt i realtid mellan länderna. Vid insatsen under våren 2023 genomfördes inspektioner inom transport, logistik, byggsektorn, jordbruk, restaurang samt skönhetssalonger. För svensk del kontrollerades 135 olika platser. Myndigheterna rapporterar några exempel på vad inspektionerna resulterade i. Vid en inspektion av en restaurang utdömde Arbetsmiljöverket en sanktionsavgift och två anmälningar upprättades för brott mot utlänningslagen (2005:716). Vid inspektion av ett slakteri inledde Arbetsmiljöverket utredning av ett flertal felaktiga utstationeringar. Kontroller vid olika grönsaksodlingar ledde till anmälningar om brott mot utlänningslagen och bland annat utdömdes vite av Arbetsmiljöverket.[18]

Vid JAD-insatsen under hösten 2023 genomfördes 1 616 fysiska kontroller inom de gröna näringarna, såsom jord- och skogsbruk. Totalt inom insatsen, det vill säga för hela Europol, kunde 38 personer gripas för misstänkt människoexploatering och 1 583 miss-

[17] Europeiska unionens råd (2021b).
[18] https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2023/juli/europolinsats-mot-arbetslivskriminalitet/. Hämtad 2023-12-05.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tänkta brottsoffer identifierades. För svensk del blev resultatet att Migrationsverket inledde 50 efterkontrollsärenden av givna tillstånd.[19]

Totalt vid Empact-insatser i Sverige under 2022 har 4 anmälningar om människohandel upprättats och 41 potentiella människohandelsoffer identifierats.[20]

5.3.2 Europeiska arbetsmyndigheten, ELA

År 2019 inrättades Europeiska arbetsmyndigheten (ELA).[21] I detta betänkande används denna förkortning för att benämna myndigheten, och ELA-förordningen används som en benämning av förordning (EU) 2019/1149.[22] Myndigheten inrättades i syfte att bistå medlemsstaterna i att tillämpa unionsrätten i fråga om arbetskraftens rörlighet och samordningen av de sociala trygghetssystemen inom unionen.[23] Avsikten med ELA-förordningen är inte att skapa några nya rättigheter och skyldigheter. Exempelvis finns bestämmelser om arrangemang för hur inspektioner kan samordnas, men de lagliga grunderna för att genomföra själva inspektionerna återfinns i andra rättsakter.

ELA har sitt säte i Bratislava och ska efter en uppbyggnadsfas vara i full drift under 2024. Arbetsmiljöverket har till uppgift att ansvara för samordning av frågor som omfattas av ELA-förordningen och som är av betydelse för flera myndigheter eller arbetsmarknadens parter.[24]

ELA:s verksamhetsområde

ELA:s verksamhetsområde är avgränsat men omfattande. Området har preciserats till att omfatta ett antal unionsrättsakter, vilka specificeras i artikel 1.4 i ELA-förordningen. Sammanfattningsvis kan det sägas att det är de unionsrättsakter som rör gränsöverskridande arbets-

[19] https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2023/oktober/over-1600-kontroller-i-krafttag-mot-arbetskraftsexploatering/. Hämtad 2023-12-05.
[20] Polismyndigheten (2022), s. 32.
[21] Förordning (EU) 2019/1149 om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten.
[22] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149 av den 20 juni 2019 om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten, om ändring av förordningarna (EG) nr 883/2004, (EU) nr 492/2011 och (EU) 2016/589 och om upphävande av beslut (EU) 2016/344.
[23] Artikel 1.2 i ELA-förordningen.
[24] 2 § 9 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

kraftsrörlighet, utstationering av arbetstagare och samordning av sociala trygghetssystem. Till ELA:s verksamhetsområde hör även medlemsstaternas samarbete för att bekämpa odeklarerat arbete. För denna del av verksamhetsområdet finns ingen annan rättsakt än ELA-förordningen.

ELA:s uppgifter

Inom ramen för det angivna verksamhetsområdet ska ELA, enligt artikel 4 i ELA-förordningen, arbeta med bland annat följande uppgifter:

- Underlätta tillgången till information och samordna Eures (det europeiska nätverket för arbetsförmedlingar).
- Underlätta samarbetet och utbytet av information mellan medlemsstaterna i syfte att underlätta en konsekvent, ändamålsenlig och effektiv tillämpning och efterlevnad av relevant unionsrätt.
- Samordna och stödja samordnade och gemensamma inspektioner.
- Utföra analyser och riskbedömningar när det gäller arbetskraftens rörlighet över gränserna.
- Stödja medlemsstaterna när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete.
- Medla i tvister mellan medlemsstater som rör tillämpningen av relevant unionsrätt.

Kompletterande åtgärder i Sverige

Regeringen har beslutat om en förordning med kompletterande bestämmelser för att ELA ska fungera tillfredsställande i Sverige.[25] Förordningen innebär att myndigheterna, inom sina verksamhetsområden, har en allmän behörighet att samverka med ELA. Ett antal utpekade myndigheter får även samverka med ELA i fråga om samarbete och utbyte av information och när det gäller samordnade och gemensamma inspektioner. I fråga om information gäller detta exem-

[25] Förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

pelvis Arbetsmiljöverket, som förbindelsekontor och behörig myndighet i fråga om utstationering och Transportstyrelsen som samordnande organ för kör- och vilotider. Frågan om inspektioner berörs närmare nedan.

Vidare har Arbetsmiljöverket, genom en instruktionsändring, fått ett samordnande ansvar i frågor som omfattas av ELA-förordningen och som är av betydelse för flera myndigheter.[26] Arbetsmiljöverket har även fått uppgiften att fortsätta representera Sverige i Europeiskt forum mot odeklarerat arbete.[27]

Europeiskt forum mot odeklarerat arbete

År 2016 inrättades ett europeiskt forum för att förbättra medlemsstaternas samarbete när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete.[28] Forumet är numera införlivat som en permanent arbetsgrupp inom ELA.[29] Forumet ska enligt artikel 12.1 i ELA-förordningen bland annat stärka samarbetet mellan medlemsstaternas berörda myndigheter och andra aktörer för att på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt bekämpa odeklarerat arbete samt exempelvis ta fram riktlinjer om inspektioner. Vidare anges i artikel 12.2 att forumet ska uppmuntra utbyte av bästa praxis och information, uppmuntra och underlätta innovativa tillvägagångssätt för effektivt och ändamålsenligt gränsöverskridande samarbete och utvärdera erfarenheter. Forumet består av representanter från medlemsstaterna, EU-kommissionen och arbetsmarknadens parter på europeisk nivå. Som nämnts ovan har Arbetsmiljöverket till uppgift att representera Sverige i forumet, inbegripet att på nationell nivå samordna arbetet med berörda myndigheter och med arbetsmarknadens parter.[30]

[26] 2 § 9 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.
[27] 2 § 10 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.
[28] Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2016/344 om inrättande av ett europeiskt forum för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete.
[29] Artikel 16.2 i ELA-förordningen.
[30] 2 § 10 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Samordnande och stödjande av inspektioner

I ELA-förordningen finns, som nämnts ovan, bestämmelser om att ELA kan samordna och stödja inspektioner.[31] Samordnade inspektioner utförs samtidigt i två eller flera medlemsstater där varje nationell myndighet är verksam på sitt eget territorium. Gemensamma inspektioner utförs i en medlemsstat med deltagande av de nationella myndigheterna i en eller flera andra medlemsstater.

Dessa former av inspektioner kan ske på begäran från en enskild medlemsstat, på förslag av myndigheten själv, eller efter en anmälan från arbetsmarknadens parter på nationell nivå. Inspektionerna ska ske enligt en överenskommelse mellan de berörda medlemsstaterna och ELA. Av villkoren ska bland annat framgå inspektionens omfattning och syfte samt, när det är aktuellt, eventuella arrangemang om deltagande av ELA:s personal i inspektionen.[32] Inspektionerna ska utföras i enlighet med lagstiftning eller praxis i de medlemsstater där inspektionerna sker.[33] I det fall personal från en utländsk myndighet eller från ELA närvarar vid en inspektion i Sverige gör de det som observatörer.[34]

I artikel 8.1 i ELA-förordningen fastslås att ELA kan samordna och stödja dessa former av inspektioner på de områden som omfattas av ELA:s behörighet. De svenska myndigheter som berörs är därför i stor utsträckning Arbetsmiljöverket och Transportstyrelsen.[35] Även om andra myndigheter kan beröras är det endast dessa två som har mandat att begära stöd från ELA, samtycka till initiativ från andra länder eller ELA samt att för statens räkning ingå inspektionsöverenskommelser.[36] Om de frågeområden som är aktuella inom en inspektion ligger utanför dessa myndigheters ansvarsområden ska den myndighet som ansvarar för den specifika frågan involveras. Arbetsmiljöverket respektive Transportstyrelsen behöver dock i sådana

[31] Artiklarna 8 och 9.
[32] I det fall personal från en utländsk myndighet eller från ELA närvarar vid en inspektion i Sverige gör de det som observatörer, vilket framgår av 5 § förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten.
[33] Artikel 9.2.
[34] 5 § förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten.
[35] Se vidare i Ds 2021:4, s. 88.
[36] 4 § förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten. Se vidare Ds 2021:4, s. 89.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

situationer vara den sammanhållande kontaktpunkten gentemot ELA och behöriga myndigheter i andra medlemsstater. [37]

Aktuellt gällande ELA-inspektioner och samarbete med andra EU-institutioner

Under 2022 samordnade eller stöttade ELA 33 inspektioner. 23 av dessa genomfördes i samband med gemensamma kampanjer med andra aktörer såsom Europol. Majoriteten av inspektionerna ägde rum inom den internationella transportsektorn. 25 länder deltog i minst en ELA-inspektion och 14 länder var värdar för sådana. ELA bedömer att minst 2 793 arbetstagare på något sätt påverkats direkt av dessa inspektioner, varav 1 421 inom transportsektorn och 1 100 inom byggbranschen.[38]

ELA samarbetar även med andra EU-institutioner gällande inspektioner. Detta gäller i första hand Europol och EU-OSHA. Samarbetet med Europol sker bland annat i situationer där det misstänks föreligga arbetskraftsexploatering eller människohandel. Samarbete med EU-OSHA rör bristande efterlevnad av arbetsmiljöregler, främst inom sektorer med höga nivåer av arbetsrelaterade olyckor. [39]

Exempel på gränsöverskridande inspektioner

Exempel på gränsöverskridande inspektioner som genomförts med hjälp av ELA är de som vid några tillfällen under 2022 ägt rum i det gränsområdet mellan Tyskland och Nederländerna, med deltagande myndigheter från flera länder. ELA bedömer att tusentals arbetstagare utnyttjas strukturerat i regionen. Det handlar ofta om bemanningsföretag etablerade i Nederländerna som, med falska löften, rekryterar bemanningsanställda från sydöstra Europa till köttindustrin.[40]

Vid en sådan inspektion, som ägde rum under hösten 2022, deltog fler än 100 inspektörer från tyska, nederländska och rumänska myn-

[37] 5 § förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten. Se vidare Ds 2021:4, s. 91.
[38] ELA (2022).
[39] ELA (2022).
[40] https://www.ela.europa.eu/en/news/labour-exploitation-meat-industry-revealed-cross-border-inspections. Hämtad 2023-12-05.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

digheter. Det som undersöktes var arbets- och levnadsförhållandena för rumänska arbetstagare som jobbade inom köttindustrin i Nederländerna och som inhystes i Tyskland, precis på andra sidan gränsen. Inspektionen inleddes med att den tyska bostadsmyndigheten och myndigheten ansvarig för brandskydd inspekterade hälso- och säkerhetsförhållandena i 42 boenden. 150 hyresgäster intervjuades. Det identifierades 30 oegentligheter relaterade till brandskyddsbrister, samt avsaknad av el, stor nedskräpning och mögel i lägenheter där även barn bodde. Samtidigt informerade de nederländska och rumänska motsvarigheterna till Arbetsmiljöverket 68 arbetare om deras rättigheter. Dagarna därefter fortsatte myndigheterna med att inspektera bemanningsföretag i Nederländerna.

Liknande typer av gränsöverskridande inspektionssamarbeten har genomförts vid ett flertal tillfällen. I många fall har det uppdagats att det olovligen dragits belopp, ofta i storleksordningen 400 euro per månad, från arbetstagarnas löner för hyra av en säng eller madrass som delades med flera andra i undermåliga bostäder. Den tyska åklagarmyndigheten har inlett flera straffrättsliga förfaranden till följd av inspektionerna. ELA förefaller ha underlättat samarbetet mellan de inblandade myndigheterna och möjliggjort att inspektörer från Rumänien kunde delta i inspektionerna på plats.[41]

Sveriges deltagande i inspektionssamarbeten inom ELA

Sveriges deltagande i inspektionssamarbeten inom ELA har varit mycket begränsat. Den enda myndighet som har deltagit är Transportstyrelsen, som har deltagit som observatör vid tre tillfällen (i Kroatien, Finland och Belgien). Hittills har samarbetena handlat om erfarenhetsutbyte. Delegationen har fått bilden att det inom Transportstyrelsen finns en vilja att utveckla samarbetena till att även omfatta konkreta ärenden, eftersom det skulle kunna bidra till bättre inspektioner av bland annat den gränsöverskridande vägtrafiken.

Såsom redovisats ovan finns exempel på framgångsrika gränsöverskridande inspektioner som genomförts med hjälp av ELA. I det fallet som nämndes handlade det om arbetstagare som rekryterats från sydöstra Europa till den nederländska köttindustrin, för att där

[41] https://www.ela.europa.eu/en/news/labour-exploitation-meat-industry-revealed-cross-border-inspections. Hämtad 2023-12-05.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

inte få de boende- och arbetsförhållanden som avtalats. Liknande situationer, där arbetstagare från andra länder rekryteras med falska löften och exempelvis hamnar i skuld till arbetsgivare, förekommer även i Sverige. Detta framgår bland annat av den gemensamma lägesbild som har publicerats av myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet och uppmärksammas även av Utredningen om arbetskraftsinvandring (SOU 2021:88).[42] Delegationen har fått intrycket att det inom en del svenska myndigheter, däribland Polismyndigheten, finns en uppfattning om att arbetet i flera av dessa fall skulle kunna underlättas om utländska inspektörer deltog som observatörer i större utsträckning, tillsammans med ett förbättrat informationsutbyte. Förhoppningen är att ett sådant utbyte skulle kunna bidra till att överbrygga språkutmaningar och underlätta utredningen, exempelvis i fråga om att skapa förståelse för hur och varför vissa personer har hamnat på en viss arbetsplats.

Det förefaller dock finnas vissa utmaningar för Arbetsmiljöverkets del. I 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160) anges att Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över arbetsmiljölagen. I 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen anges vidare att myndigheten ska ges tillträde till arbetsställe för denna tillsyn. Arbetsmiljöverkets uppfattning är dock att myndigheten är förhindrad att låta inspektörer från andra länder delta vid tillsyn som inte har anmälts på förhand.

Samtidigt fullgör Arbetsmiljöverket, i fråga om utstationering, funktionen som behörig myndighet gällande bistånd i form av bland annat inspektioner (26 och 27 §§ lagen [1999:678] om utstationering av arbetstagare). Vad gäller inspektionssamarbete inom ramen för ELA har Arbetsmiljöverket vidare getts behörighet att sluta inspektionsöverenskommelser, enligt 4 § förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten. I 5 § samma förordning förtydligas att i det fall personal från en utländsk myndighet eller från ELA närvarar vid en inspektion gör de det som observatörer.[43]

[42] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 6. och 22, och SOU 2021:88, s. 12.
[43] 4 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten. Se vidare i Ds 2021:4, s. 89.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Informationssystemet för den inre marknaden, IMI

Informationssystemet för den inre marknaden (IMI) är en programvara som har utvecklats av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna, i syfte att bistå medlemsstaterna vid den praktiska tillämpningen av de krav på informationsutbyte som fastställs i unionsakter. Detta gäller exempelvis administrativt samarbete i frågor om utstationering, vilket ryms inom ELA:s verksamhetsområde.[44] IMI fungerar som ett verktyg för informationsutbyte som annars skulle ske med andra medel, såsom e-post. IMI regleras genom förordningen (EU) 1024/2012, som fastställer gemensamma regler för kommunikationskanalen.[45] Kommerskollegium har utsetts till nationell IMI-samordnare i Sverige.[46]

Det är endast behöriga myndigheter som kan använda IMI-systemet. Behörig myndighet är enligt artikel 5 f i IMI-förordningen varje organ som är inrättat på nationell, regional eller lokal nivå och som har registrerats i IMI med specifikt ansvar kopplat till ett visst direktiv.

IMI ska särskilt hjälpa de behöriga myndigheterna att identifiera motsvarande myndigheter i andra medlemsstater, att hantera informationsutbytet, inklusive personuppgifter, och att undanröja språkbarriärer.[47]

Gällande utstationeringsfrågor är Arbetsmiljöverket behörig myndighet. Under 2022 tog Arbetsmiljöverket emot 12 förfrågningar genom IMI-systemet och skickade själva ut 18 förfrågningar. De förfrågningar som myndigheten skickade ut handlade oftast om att den begärde kompletterande information om företag i utstationeringsärenden. De förfrågningar som myndigheten tog emot handlade ofta om företag från Sverige som utstationerar arbetstagare till andra länder, där den utländska myndigheten vill veta om företagen är lagligen etablerade i Sverige eller inte. Arbetsmiljöverket skickade vidare tre varningar till andra EU-länder genom IMI. Varningarna innehöll information om företag som inte följer de lagar och regler som gäller

[44] Artikel 21 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden.
[45] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 av den 25 oktober 2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen).
[46] 9 § 6 förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.
[47] Skäl 2 i IMI-förordningen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

vid utstationering. Inga varningar kom till Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket tog emot en begäran om inspektion.[48]

ELA har sedan 2022 ett program för ömsesidigt lärande och förståelse (IMI-PROVE), där medlemsstaterna har ett forum för utbyte i syfte att stärka samarbetet och ömsesidigt bistånd genom att stimulera en mer effektiv användning av IMI i frågor om utstationering och vägtransporter.

5.4 Det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet bör fördjupas

Delegationens bedömning: Det finns anledning att fördjupa det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Skälen för delegationens bedömning: Arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur, både såtillvida att det kan observeras i många olika länder, genom att det ofta förekommer att utländska arbetstagare utnyttjas och eftersom nätverk som ligger bakom arbetslivskriminalitet kan ha kopplingar till andra länder. Detta gör att det i vissa fall kan finnas behov av internationellt samarbete mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet, vilket även framgår av delegationens direktiv. I dag sker ett sådant samarbete inom flera olika forum på både nordisk, nordisk-baltisk och EU-nivå.

Delegationen har fått bilden att det inom flera myndigheter, särskilt inom Polismyndigheten, finns ett stort intresse av att utveckla deltagandet i gränsöverskridande samarbeten, både när det gäller inspektioner och mer strategiska frågor såsom att kartlägga de aktörer och förfaranden som är mest systemhotande. Polismyndigheten bedömer att de som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet på ett systematiskt vis ofta har omfattande nätverk utomlands och att dessa aktörer har betydligt större förmågor än myndigheterna att agera gränsöverskridande. Polismyndigheten har särskilt framfört att Sveriges samverkan med Europol och i Empact är viktig för att upptäcka människohandel och relaterad brottslighet.[49] Ett positivt exempel är de insatser inom den svenska bärbranschen som har samordnats av Empact.

[48] Arbetsmiljöverket (2023a), s. 8.
[49] Polismyndigheten (2022), s. 32.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Delegationens bild är att det även inom Arbetsmiljöverket finns ett intresse av att utveckla det gränsöverskridande samarbetet. Inom Arbetsmiljöverket har dock delegationen fått intrycket av att det till viss del råder delade meningar om i vilken grad det är relevant att stärka myndighetens förmåga i detta avseende. Ett perspektiv är att detta är av stor betydelse, särskilt i komplexa ärenden, medan ett annat perspektiv som har lyfts fram är att samverkan först behöver komma längre i Sverige innan det är av intresse att bredda den utanför Sveriges gränser.

Till viss del är de möjligheter till samarbete över landsgränser när det gäller bland annat informationsutbyte och gemensamma inspektioner outnyttjade för svensk del. Delegationen bedömer att det finns utrymme att fördjupa det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det kan bland annat handla om att i större utsträckning delta i de forum som redan är etablerade, såsom inom ELA och Empact. Detta skulle på det strategiska planet exempelvis kunna handla om att fler myndigheter blir mer involverade i det arbete som pågår inom Europeiskt forum mot odeklarerat arbete, och på det operativa planet handla om att Sverige ytterligare utforskar de möjligheter som finns till gränsöverskridande inspektionssamarbeten.

Delegationen gör i avsnitt 3.18.6 bedömningen att regeringen bör besluta om ett nytt uppdrag för samverkan. I ett sådant uppdrag bör det tydliggöras att det finns anledning för myndigheterna att fördjupa det gränsöverskridande samarbetet i de fall detta kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet i Sverige.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

6 Arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien

6.1 Inledning

6.1.1 Delegationens uppdrag

I de kommittédirektiv som styr delegationens arbete anges att arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur, såtillvida att det kan observeras i många olika länder, genom att det ofta förekommer att utländska arbetstagare utnyttjas, och eftersom nätverk som ligger bakom arbetslivskriminalitet kan ha kopplingar till andra länder. Olika länder har delvis olika arbetssätt och verktyg i bekämpandet av arbetslivskriminalitet och det finns också olika styrkor i olika länders arbete. Det är därför av värde att dra lärdom av de erfarenheter och den kunskap som finns i andra länder, såväl vad gäller gränsöverskridande arbete som insatser och regelverk som finns på nationell nivå.[1]

Delegationens arbete med att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser i andra länder ska redovisas årligen med start 2023. Delegationen redovisade i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) bland annat lärdomar från arbetet mot arbetskriminalitet i Norge. Vidare redovisade delegationen bland annat lärdomar från Danmark och Finland i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8).

Delegationen har för denna delredovisning valt att fortsätta detta arbete med att undersöka dels gränsöverskridande arbetssätt och insatser inom EU och EES, på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå, vilket redovisas i kapitel 5, dels arbetet i Belgien vilket redovisas i

[1] Dir. 2021:74, s. 4 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

detta kapitel. I detta kapitel tecknas inte en heltäckande bild av Belgiens arbete mot arbetslivskriminalitet, utan vi redogör för den del av arbetet som handlar om arbetskraftsexploatering, då det finns skäl att tro att Belgien är särskilt framgångsrikt i detta arbete.

6.1.2 Ett arbete som kommit långt och pågått i över 30 år

Belgien har av Internationella arbetsorganisationen (ILO) pekats ut som ett av de länder som har kommit längst, både globalt och inom EU, i arbetet med åtgärder mot människohandel för arbetskraftsexploatering.[2] Det finns inte en enskild förklaring till detta, men det kan konstateras att det under en lång tid har bedrivits ett aktivt och målinriktat arbete i Belgien för att komma till rätta med denna problematik. Delegationens bild är att arbetet tog särskild fart i början av 1990-talet, även om det har pågått längre än så. Detta dels med anledning av publiceringen av en reportagebok som gjorde att frågan hamnade högt på den politiska dagordningen, dels med anledning av att en parlamentarisk kommitté om människohandel tillsattes vid denna tidpunkt, vilket ledde till att flera åtgärder vidtogs.[3] År 1994 etablerades ett första särskilt mottagningscenter för människohandelsoffer, något som har haft stor betydelse i Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering. Detta beskrivs närmare i avsnitt 6.6.1.

6.1.3 Begreppet arbetskraftsexploatering

Arbetskraftsexploatering är inte en brottsrubricering och används här, på samma sätt som i delegationens tidigare delbetänkanden, som samlingsbegrepp för förfaranden som innebär exploatering av arbetskraft. De gärningar som det handlar om har i Sverige kriminaliserats i första hand genom brotten människoexploatering och människohandel för tvångsarbete. Det belgiska brottet människohandel har ett något vidare tillämpningsområde än det svenska brottet människohandel.

[2] ILO (2021a).
[3] Stoop (1994).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

6.1.4 Institutionella skillnader mellan Belgien och Sverige

Det finns flera styrkor i det belgiska arbetet mot exploatering av arbetskraft. Även om det går att dra lärdomar av detta så finns det vissa skillnader mellan länderna som gör att en del arbetssätt skulle kräva mycket långtgående förändringar om de skulle överföras direkt till Sverige. Exempelvis finns det i Belgien straffrättsliga bestämmelser för mycket av det som i Sverige är civilrättsligt reglerat.[4] Bestämmelser om arbetstid, arbetsmiljö och arbetsvillkor återfinns i högre utsträckning i straffrätten än i civilrätten. En del av detta regleras i den belgiska sociala brottsbalken. Flera olika myndigheter, varav fem på federal nivå, ansvarar för tillsyn av olika delar av den och övriga lagar på området. Bland dessa myndigheter finns den belgiska motsvarigheten till Arbetsmiljöverket, som exempelvis ansvarar för att kontrollera om arbetsgivare betalar den lagstadgade minimilönen. Någon lagreglering om minimilöner finns inte i Sverige och inte heller några myndighetskontroller på området.

En annan viktig skillnad är att brottet människohandel i Belgien har ett bredare tillämpningsområde än vad som är fallet i Sverige. Det är troligt att en del gärningar som omfattas av brottet människoexploatering i Sverige skulle utgöra människohandel i Belgien.

6.1.5 Antalet offer som fått stöd och fällande domar

Det finns inte en enskild siffra som kan beskriva omfattningen av problematiken med arbetskraftsexploatering i Belgien. Något kan dock sägas. Antalet fällande domar för människohandel är klart över 100 per år. År 2021 var antalet fällande domar 114. Detta gäller de domar som har vunnit laga kraft, det vill säga som inte går att överklaga. Majoriteten av de fällande domarna har gällt exploatering av arbetskraft. I 90 procent av dessa fall har påföljden blivit fängelse i kombination med böter.[5] Som jämförelse kan nämnas att det i Sverige lagfördes fyra personer för människohandel 2021, (en i tingsrätten och tre i hovrätten), varav inget fall gällde exploatering av arbetskraft.[6] Vi har ingen anledning att tro att arbetskraftsexploatering är väsent-

[4] Civilrätt är den del av juridiken som berör förhållanden mellan privata rättssubjekt exempelvis mellan privatpersoner och juridiska personer såsom aktiebolag.
[5] Myria (2023), s. 117.
[6] Polismyndigheten (2022).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ligt mindre vanligt i Sverige än i Belgien.[7] Länderna har dessutom liknande befolkningsstorlek.

Det finns även statistik över antalet människohandelsoffer som har fått stöd från de specialiserade mottagningscentren i Belgien. Under de senaste tio åren är det 766 offer för arbetskraftsexploatering och 477 offer för sexuell exploatering (se vidare avsnitt 6.2.4).

6.2 Hur arbetet mot arbetskraftsexploatering är organiserat

6.2.1 Interdepartementalt forum samordnar arbetet mot människohandel

Arbetet mot människohandel samordnas av ett så kallat interdepartementalt forum. Detta leds av Justitiedepartementet och möts två gånger om året. Forumet har drygt 30 medlemmar där huvudaktörerna i arbetet är representerade. Det handlar om representanter från departement, myndigheter och om andra relevanta aktörer såsom de specialiserade mottagningscentren. Under forumet finns ett verkställande organ, som kallas forumets byrå, som möts ungefär en gång i månaden.[8] Den nationella rapportören i människohandelsfrågor, Myria, se avsnitt 6.2.2, utgör byråns sekretariat.

Det interdepartementala forumet har antagit fyra handlingsplaner för arbetet mot människohandel. Forumet och byrån arbetar även med att bereda och utvärdera lagstiftning och beslut på området, exempelvis har byrån fyllt en viktig funktion i framtagandet av ett cirkulär som bland annat beskriver ansvarsfördelningen för myndigheterna på området. I Sverige motsvaras cirkuläret delvis av uppdraget om varaktig myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet och delvis av Manual vid misstanke om människohandel som tillhandahålls av Jämställdhetsmyndigheten.[9] En viktig skillnad är dock att manualen endast fokuserar på stöd- och skyddsprocessen och inte är beslutad av regeringen utan är framtagen av de berörda myndigheterna själva.

Vid sidan av forumet och byrån finns även en funktion som kallas för operativ koordinator. Det är en funktion som inrättades under

[7] Delegationen har studerat omfattningen av arbetslivskriminalitet i ett tidigare betänkande, SOU 2023:8.
[8] Kingdom of Belgium (2021), s. 14.
[9] Regeringsbeslut A2022/00333 och https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/manual-vid-misstanke-om-manniskohandel/. Hämtad 2024-01-10.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

sommaren 2023 efter att ett stort antal människohandelsoffer påträffats vid ett och samma tillfälle. Syftet är att den operativa koordinatorn ska kunna bidra till att hantera stora, akuta, situationer där platserna på mottagningscentren inte räcker till.

6.2.2 Centrala aktörer i myndighetssamverkan mot arbetskraftsexploatering

I ett cirkulär om myndighetssamverkan beskrivs uppgifterna och ansvarsfördelningen för respektive myndighet i arbetet mot arbetskraftsexploatering.[10] I cirkuläret beskrivs bland annat processen för identifiering av offer, vilken information som ska lämnas till förmodade offer, de specialiserade centrens roll och reglerna om reflektionsperiod och uppehållstillstånd. Nedan beskrivs några av de viktigaste aktörerna som ingår i arbetet.

En specialiserad inspektionsenhet mot människohandel

Flera av de uppgifter som i Sverige utförs av bland annat Arbetsmiljöverket, arbetsmarknadens parter och av Polismyndigheten utförs i Belgien av de fem federala social- och arbetsskyddskyddsmyndigheterna. Myndigheterna har några gemensamma uppgifter, bland annat relaterat till odeklarerat arbete och utstationering. Andra uppgifter är specifika för respektive myndighet, såsom kontroll av minimilöner, vilket är en uppgift för arbetsskyddsmyndigheten.[11] Inspektörerna på myndigheterna har alltid som uppgift att identifiera potentiella offer för människohandel och en skyldighet att informera dem om deras rättigheter och att kontakta specialiserade åklagare och de specialiserade mottagningscentren för att kunna hänvisa offren dit. De ska också se till att migrationsmyndigheten informeras när det rör sig om tredjelandsmedborgare.

Socialskyddsmyndigheten[12] har ett särskilt uppdrag relaterat till människohandel för arbetskraftsexploatering. Inom myndigheten finns en enhet där 40–50 specialiserade inspektörer (av totalt cirka 400 inspektörer på myndigheten) indelade i tio geografiska om-

[10] Circular of 23 December 2016 relating to the implementation of a multidisciplinary cooperation concerning victims of human trafficking.
[11] Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid.
[12] Rijksdienst Voor Sociale Zekerheid.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

råden, arbetar uteslutande med att upptäcka och utreda människohandel och illegala anställningar. De huvudsakliga arbetsuppgifterna för dessa inspektörer är att genomföra inspektioner och att hänvisa förmodade människohandelsoffer till de specialiserade mottagningscentren. Inspektörerna gör också förundersökningar med målet att utreda vem som kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga bevis för att väcka åtal. Utredningen överlämnas sedan till åklagare.

Specialiserade åklagare

I Belgien handläggs ärenden om arbetskraftsexploatering av åklagare som är särskilt specialiserade på detta. Minst en sådan specialiserad åklagare finns på varje åklagarkammare. De huvudsakliga anledningarna till specialiseringen är att den typen av brottslighet är särskilt komplex och tidskrävande att utreda, vilket innebär att man har bedömt att åklagarna måste vara frånskilda andra brådskande mål. Någonting som underlättar arbetet för de specialiserade åklagarna är det belgiska systemet med en straffrätt som är mer omfattande än den svenska. Om det i en utredning om människohandel visar sig att det inte är möjligt att åtala för detta så kan det i stället vara möjligt att åtala för ett annat brott till följd av exempelvis illegalt långa arbetsdagar eller uteblivna löneutbetalningar. Även om det inte finns en motsvarande specialisering inom den svenska Åklagarmyndigheten kan det nämnas att människohandel, och inom kort även människoexploatering, i Sverige handläggs av åklagare på Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet, RIO, där det finns specialistkompetens bland annat avseende organiserad och gränsöverskridande brottslighet.

Den nationella rapportören, Myria

Enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och EU:s så kallade människohandelsdirektiv ska det i varje land finnas en nationell rapportör för arbetet mot människohandel.[13] I Belgien upprätthålls denna funktion av Myria, en offentlig insti-

[13] Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 29 och artikel 19 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tution som är fristående från både det operativa och politiska arbetet mot människohandel. Myria har även två andra uppgifter: att säkerställa migranters rättigheter och att informera myndigheterna om migrationsflöden. I rollen som oberoende nationell rapportör gör Myria bland annat bedömningar av hur människohandeln utvecklas, utvärderar resultaten av åtgärder på området och samlar in statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i civilsamhället och myndigheter. Varje år utarbetas en omfattande rapport där arbetet mot människohandel utvärderas och förbättringsförslag riktas till regeringen och parlamentet. Som nämns i avsnitt 6.2.1 utgör Myria även sekretariat för det interdepartementala samordningsforumet. Myria kan vidare som part föra talan för en enskild i straffrättsliga processer om människohandel. Myria har även i en del fall möjlighet att, som ombud, företräda tredjelandsmedborgare som inte har fått den lön de har rätt till. Detta beskrivs närmare i avsnitt 6.7.1.

De specialiserade mottagningscentren

Stödet och skyddet av människohandelsoffer utgår i Belgien från specialiserade mottagningscenter. Det finns tre sådana center, i tre olika städer. Dessa beskrivs närmare i avsnitt 6.6.1.

6.3 En nationell handlingsplan mot människohandel

6.3.1 Handlingsplanen för 2021–2025

I juni 2021 antog den interdepartementala forumet en handlingsplan med åtgärder mot människohandel för alla ändamål.[14] Detta är den fjärde handlingsplanen i sitt slag (den första beslutades 2008). Nedan redogörs kortfattat för handlingsplanens huvudområden.

Optimerad lagstiftning och en effektiv tillämpning

Till följd av den föregående handlingsplanen, som gällde för åren 2015–2019, genomfördes ett antal lagändringar, bland annat i syfte att säkerställa efterlevnaden av EU:s direktiv om förebyggande och

[14] Belgiska regeringen (2021).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

bekämpande av människohandel.[15] Exempelvis infördes en bestämmelse som uttryckligen säkerställer att myndigheterna har befogenhet att avstå från att lagföra människohandelsoffer för deras deltagande i brottslig verksamhet, se avsnitt 6.4.2. En del i strategin handlar därför om att på olika sätt tillse att de nya bestämmelserna får effekt. Det handlar bland annat om att säkerställa att myndigheterna har tillräckliga resurser.

Säkerställa utbildning för både specialister och andra aktörer

Till följd av tidigare handlingsplaner har det genomförts flera utbildningar för aktörer som arbetar med att motverka människohandel. Detta arbete ska fortsätta med olika typer av utbildningar, beroende av specialiseringsgrad, inom både teori och praktik. De som berörs är bland annat arbetsskyddsinspektionen, socialtjänst, migrationsmyndigheten, polis, diplomater, åklagare och domare. I handlingsplanen ingår också att ta fram en mobilapp som ska hjälpa inspektörer och poliser i deras arbete att upptäcka och identifiera offer.

Stärka mottagningscentrens ställning och statusen för brottsoffer

I Belgien finns mottagningscenter som ger människohandelsoffer stöd och boende. Dessa finansieras av offentliga medel samtidigt som de drivs av en form av civilsamhällsorganisationer. Det har funnits vissa svårigheter med finansieringen, då den sker delvis från den federala staten och delvis på regional nivå. I handlingsplanen anges att finansieringen ska centraliseras för att säkerställa strukturen. Vidare ska det bli lättare för brottsoffer att få ut löner som de har rätt till, även om offret har lämnat landet. Detta ska underlättas bland annat genom framtagandet av en särskild informationsbroschyr med information om hur man går till väga.

[15] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RI.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Upprätthålla det gränsöverskridande arbetet mot människohandel

Under de senaste åren har Belgien haft ett internationellt samarbete med olika organisationer såsom FN och Europarådet. Detta ska fortsätta. Det anges i handlingsplanen att Belgien har varit drivande i att ta fram ett stödmaterial och mekanismer för hur man ska hantera situationer där ett offer har exploaterats i ett land men identifieras i ett annat land.

Kunskapshöjande insatser för näringsliv och upphandlare

En viktig del av handlingsplanen handlar om att öka medvetenheten inom näringslivet och bland upphandlare samt om informationsinsatser riktade till potentiella brottsoffer, allmänheten och vissa utpekade yrkesgrupper. Särskild information om människohandel ska exempelvis riktas till personal inom sjukvård, socialtjänst och turismnäring.

Som ett steg i arbetet med att öka medvetenheten inom näringslivet stödjer Belgien framtagandet av ett EU-direktiv om att ställa krav på företag att ta ett större ansvar för att säkerställa att mänskliga rättigheter inte kränks, genom hela leverantörskedjan.[16] Vidare har Belgien på egen hand gått före EU-processen och antagit en lag om att stora företags årsredovisningar ska innehålla information om bolagens åtgärder för att säkerställa att mänskliga rättigheter efterlevs. När lagen beslutades 2017 nämndes inte människohandel explicit, men en sådan formulering ska nu införas.[17]

Dessutom ingår i handlingsplanen att stärka upphandlingsregelverket för att motverka så kallad social dumping. I syfte att stötta offentliga uppköpare har handböcker tagits fram.

[16] Belgiska regeringen (2021), s. 29.
[17] Belgiska regeringen (2021), s. 30.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

6.4 Bestämmelsernas utformning

6.4.1 Människohandelsbrottets utformning

Bestämmelsen som reglerar människohandel återfinns i svensk rätt i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Brottet har begåtts när en person vidtagit en viss handelsåtgärd (såsom att transportera) genom användandet av så kallade otillbörliga medel för att påverka personen (exempelvis tvång eller vilseledande). Syftet med handlingen ska vara att exploatera personen, exempelvis i tvångsarbete. Det svenska människohandelsbrottet beskrivs mer utförligt i kapitel 3.

Den belgiska straffbestämmelsen skiljer sig från den svenska. Den har två beståndsdelar i stället för tre: den utförda handlingen och syftet med denna handling. För att människohandel ska föreligga enligt den belgiska definitionen krävs det inte att några otillbörliga medel, såsom tvång eller vilseledande, har använts. I Belgien utgör dessa i stället försvårande omständigheter.[18] Detta är en intressant skillnad, eftersom det är just medlen som förefaller vara allra svårast att bevisa i Sverige, något som beskrivs närmare i kapitel 3, men också har berörts i tidigare betänkanden.[19]

Det finns även en skillnad i beskrivningen av syftet med handlingen. I den svenska bestämmelsen används, som nämnts ovan, rekvisitet exploateras för tvångsarbete. I den belgiska bestämmelsen används i stället uttrycket att handlingen har utförts för arbete under förhållanden som ”strider mot mänsklig värdighet”.[20] Avsikten är att begreppet ska vara bredare och omfatta fler situationer än vad som krävs enligt ILO:s definition av tvångsarbete.[21]

Utformningen av den belgiska bestämmelsen om människohandel framhålls av flera aktörer i Belgien som en styrka, framför allt eftersom tvång eller motsvarande inte behöver bevisas.

[18] GRETA (2022).
[19] SOU 2021:88, s. 253.
[20] I den engelska översättningen används uttrycket “for work or service purposes, in conditions contrary to human dignity”.
[21] GRETA (2020), s. 6.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Straffskalan

Straffskalan för brottet har tre nivåer. I den lägsta är straffet ett till fem års fängelse, samt böter på mellan 500 och 50 000 euro per offer. Om brottet är grovt utdöms ett fängelsestraff på 10 till 15 år samt böter på mellan 1 000 och 100 000 euro per offer. En ytterligare straffnivå finns för de fall då offret dör genom en olycka eller då förövaren är en del av en kriminell organisation. Då är straffskalan fängelse i 15 till 20 år och 1 000 till 150 000 euro i böter. De relativt höga beloppen motiveras av de stora ekonomiska vinster som människohandlare gör.[22] I Sverige är straffskalan för människohandel fängelse i lägst två och högst tio år. Är brottet mindre grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. För människoexploatering döms till fängelse i högst fyra år. Är brottet att anse som grovt, döms till fängelse i lägst två och högst tio år.

6.4.2 Uttrycklig bestämmelse om straffrihet

Enligt artikel 26 i Europarådets människohandelskonvention ska varje part se till att det finns en möjlighet att avstå från att bestraffa människohandelsoffer som har tvingats att begå brott. År 2019 infördes en uttrycklig bestämmelse om detta i den belgiska brottsbalken, där det explicit framgår att ett offer för människohandel som har begått brott som en direkt följd av exploateringen inte ska ådra sig något straffrättsligt ansvar för dessa brott.

Detta framhålls som en styrka av belgiska företrädare, eftersom det tydliggör att det ur detta perspektiv ska vara riskfritt för brottsoffer att dela med sig av information till myndigheterna. Det är också tydligt för myndigheterna att det inte ska ske någon utvisning av personer som inte har rätt att vara i landet, om det finns tecken på exploatering.

Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, välkomnar det sätt som Belgien har reglerat detta, samtidigt som man poängterar att det behövs ytterligare åtgärder för att tillse att bestämmelsen faktiskt tillämpas. Som nämnts ovan ingår det i den belgiska strategin på området att vidta åtgärder för att uppnå just detta.

I samband med att Sverige tillträdde konventionen bedömdes att Sverige uppfyller åtagandena i artikel 26. Detta bland annat med hän-

[22] Kingdom of Belgium (2021), s. 11.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

visning till bestämmelserna om nöd i brottsbalken och möjligheterna till åtalsunderlåtelse i rättegångsbalken.[23] I den senaste utvärderingen av hur väl Sverige lever upp till åtagandena konstaterade GRETA att detta är otillräckligt och att Sverige bör förbättra regleringen på området.[24]

6.5 Identifiering av brottsoffer och information till utsatta

6.5.1 En process för att formellt identifiera brottsoffer

Identifiering är den process som leder fram till att en person betraktas som ett offer för människohandel. I Sverige finns inte något etablerat system eller en utpekad aktör som har funktionen att formellt identifiera offer, i stället kan alla aktörer med kunskap inom området göra detta. I praktiken kan det dock sägas att en typ av formell identifiering sker i samband med att förundersökning inleds och i viss mån i de fall en utländsk person får betänketid i enlighet med 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716). I Belgien ser det annorlunda ut. Där finns ett system med formaliserad identifiering av brottsoffer. Processen för att få en identifiering kan initieras av de tre specialiserade centren och själva identifieringsbeslutet fattas av åklagare.[25] För att få statusen som brottsoffer krävs att tre villkor uppfylls: kontakten med den misstänkta förövaren måste vara avbruten, personen måste ta emot stöd från ett av mottagningscentren och personen måste samarbeta med rättsväsendet.[26]

Delegationen har fått bilden att det råder delade meningar om huruvida denna ordning är framgångsrik. För de individer som får den formella statusen framstår ordningen som mycket framgångsrik. Samtidigt medför metoden en gränsdragningsproblematik som har lite utrymme för gråskalor. Civilsamhällsorganisationer, såsom de som driver de mottagningscenter som beskrivs i avsnitt 6.6.1, har uppmärksammat att det i praktiken ibland är svårt att skilja människohandel för tvångsarbete från andra närliggande brott. Klassificeringen får dock stor betydelse, då den kan vara avgörande i fråga om

[23] Prop. 2009/10:152 s. 48 f.
[24] GRETA (2023), s. 28.
[25] European Migration Network (2022), s. 26.
[26] Kingdom of Belgium (2021), s. 33.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

en person ska erhålla olika typer av stöd, såsom det från mottagningscentren, och potentiellt få ett permanent uppehållstillstånd eller betraktas som en illegal migrant.[27] För den som inte får statusen finns vissa möjligheter till stöd från andra civilsamhällesorganisationer eller från motsvarande den kommunala socialtjänsten. Detta stöd förefaller inte vara lika strukturerat och skiljer sig åt beroende på vilken migrationsrättslig status personen har.

6.5.2 Informationsmaterial till arbetstagare i riskgrupp

De myndigheter som kommer i kontakt med förmodade människohandelsoffer ska lämna viss information till dessa. Till sin hjälp har de informationsmaterial av olika slag. Några olika varianter av broschyrer och flygblad med information om rättigheter för utsatta arbetstagare finns tillgängliga på flera olika språk. En broschyr riktad till människohandelsoffer har tagits fram och översatts till 28 språk. Vidare finns en särskild informationsbroschyr om hur man kan gå till väga för att utkräva lön och ekonomisk kompensation om man har varit utsatt för arbetskraftsexploatering eller har varit med om en arbetsplatsolycka.

För att brottsoffren ska kunna tillgodogöra sig informationen och rättigheterna är det i praktiken ofta av stor vikt att dessa kommer i kontakt med de specialiserade centren. Enligt den nationella rapportören Myria finns flera exempel på gott samarbete mellan myndigheterna och de specialiserade centren i fråga om hur förmodade offer informeras om sina rättigheter. Det har bland annat handlat om att personal från centren har deltagit vid inspektioner.[28]

6.6 Tillgång till skydd och stöd

6.6.1 Mottagningscenter för offer för tvångsarbete

Stöd och skydd till förmodade offer för människohandel utgår i Belgien från specialiserade mottagningscenter. Det finns tre sådana center, i tre olika städer, med totalt ungefär 60 anställda.[29] Dessa drivs av tre olika civilsamhällesorganisationer och finansieras i huvudsak av

[27] Se vidare GRETA (2022).
[28] Myria (2019), s. 25 och 36.
[29] PAG-ASA i Bryssel, Payoke i Antwerpen och Sürya i Liège.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

offentliga medel. Centren omnämns i både lagar och styrdokument vilket ger dem en särskild status. Exempelvis uttrycks det i den belgiska migrationsrätten att myndigheterna ska hjälpa potentiella offer för människohandel att komma i kontakt med specialiserade mottagningscenter. Centrens funktion framgår även av cirkuläret om myndighetssamverkan. Vidare finns hänvisningar till centren i de informationsbroschyrer som inspektörerna på arbetsskyddsmyndigheten ger till utsatta arbetstagare som påträffas.

Verksamheten

Det stöd som centren bistår med kan delas in i:

- Information.
- Skyddat boende.
- Psykosocialt och vårdrelaterat stöd.
- Administrativ och juridisk hjälp.

I inledningen av en stödprocess intervjuas personen av centrets personal, i syfte att de ska kunna bedöma om det är ett förmodat offer för människohandel och för att höra om personen önskar delta i centrets stödverksamhet. Om så är fallet (och om åklagare beslutar om att ge personen den formella statusen som människohandelsoffer) är det vanligt att personen stannar där i sex månader, för att därefter återkomma för olika typer av stöd som behövs medan rättsprocessen pågår, vilket kan ta mellan två och fem år. Förutom hjälp relaterad till rättsprocessen kan det under tiden handla om hjälp i kontakten med myndigheter i frågor om exempelvis uppehållstillstånd, socialförsäkringar och arbetsförmedling. Det långsiktiga målet är att personen ska kunna leva ett självständigt liv med en egen förvärvsinkomst.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Antal personer som mottagits

Tabell 6.1 Antalet personer som fått stöd från de specialiserade mottagningscentren för människohandelsoffer

År	Antal personer som mottagit stöd
2017	120
2018	122
2019	145
2020	88
2021	121
2022	229

Källa: Myria.

Det är lite mer än hundra personer som får hjälp av de specialiserade mottagningscentren varje år, vilket illustreras i tabell 6.1 ovan. Det var 229 offer som fick stöd 2022. Av dessa var det 180 som hade utsatts för arbetskraftsexploatering. De vanligaste ursprungsländerna var Marocko, Bulgarien och Ukraina.[30] Det stöd som avses här är det som ges efter att en betänketid har påbörjats.[31] Nedgången i antal mellan 2019 och 2020 härleds till begränsningar i möjligheterna till fysiska arbetsplatsinspektioner och reserestriktioner till följd av covid 19-pandemin. Det bör understrykas att dessa siffror inte på något sätt reflekterar omfattningen av människohandel eller arbetskraftsexploatering i Belgien. Representanter för centren har även framfört till GRETA att endast en begränsad andel av dem får hjälp av centren och att centrens resurser inte är tillräckliga för att ta emot alla förmodade offer för människohandel som har påträffats i Belgien.[32]

[30] Myria (2022), s. 111.
[31] En betänketid är ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i samband med en brottsutredning. Se vidare i SOU 2023:8, s. 68.
[32] GRETA (2017), s. 47.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

6.7 Möjligheter till kompensation och uppehållstillstånd

6.7.1 Ekonomisk kompensation

Myndigheterna inspekterar löneförhållanden och försöker att utkräva lön

Som nämnts ovan hör det till arbetsskyddsmyndighetens uppgift att kontrollera att bestämmelserna om minimilön efterlevs. Myndigheten försöker även se till att löneskulder från arbetsgivare blir reglerade.[33] När inspektörerna upptäcker brott mot den sociala brottsbalken, såsom underbetalning, så har de vissa verktyg att använda sig av. De kan utfärda en varning, eller sätta ut ett vitesbelopp med en tidsfrist. Under perioden 1 januari 2020 till 30 september 2023 påträffades 3 456 anställda med 1 629 arbetsgivare som inte hade rätt att vistas i landet. Av dessa lyckades myndigheterna övertyga 207 arbetsgivare att betala tillbaka löner till 320 arbetstagare. 907 arbetsgivare vägrade att betala uteblivna löner till 1 607 arbetstagare. När arbetsgivaren trots myndighetens uppmaning inte betalar lämnas ärendet över till en specialiserad åklagare. För att ärendet inte endast ska resultera i att arbetsgivaren döms till ansvar, utan för att offret även ska få sin uteblivna lön, behöver det då även lämnas in en stämningsansökan med ett civilrättsligt krav om den uteblivna lönen. Ett identifierat offer för människohandel kan få hjälp med detta av de specialiserade mottagningscentren. Andra hänvisas till civilsamhällesorganisationer, såsom Fairwork Belgium.[34] En tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, men som inte är identifierat som människohandelsoffer, kan få hjälp av Myria. Detta beskrivs närmare nedan i detta avsnitt.

Juridisk rådgivning vid de specialiserade mottagningscentren

Den som får stöd av de särskilda mottagningscentren får också hjälp av ett juridiskt ombud, som exempelvis kan biträda brottsoffret med ett skadeståndsanspråk gällande utebliven lön. För att få hjälp av ett juridiskt ombud förutsätts dock att personen saknar egna medel. För att kvalificera sig måste personen uppge alla sina ekonomiska till-

[33] European Migration Network (2022), s. 67.
[34] Civilsamhällesorganisation som bland annat hjälper irreguljära migranter att tillvarata sina rättigheter i arbetslivet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

gångar, i vad som av GRETA bedöms vara ett komplicerat ansökningsförfarande. Att ha ett jobb med en ersättning som är omkring lägstalönen är tillräckligt för att inte vara berättigad till juridisk rådgivning. Detta kan vara problematiskt för de brottsoffer som försöker komma tillbaka till ett självständigt liv, då de kan förlora sitt juridiska ombud om de får ett jobb. Detta särskilt eftersom kravet om avsaknaden av egna medel måste vara uppfyllt under hela processen, som kan pågå i flera år. Advokater och representanter för civilsamhället har framfört till GRETA att det i praktiken är få som får tillgång till juridiskt stöd, eftersom det är svårt att kvalificera sig för detta.[35] Personalen på mottagningscentren försöker hjälpa offren till arbete, även om det innebär att de får en så pass hög lön att den innebär att de går miste om möjligheten att få juridisk hjälp utan kostnad.[36]

Myria hjälper utsatta att återkräva lön

Det fristående organet Myria har möjlighet att företräda tredjelandsmedborgare i situationer då dessa inte har fått den lön de har rätt till. Denna möjlighet infördes i samband med att Belgien genomförde EU:s så kallade sanktionsdirektiv.[37] Enligt artikel 3 i direktivet ska medlemsstaterna förbjuda anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt. Vidare ska medlemsstaterna, enligt artikel 6.1 a, säkerställa att arbetsgivare, vid överträdelse av förbudet i artikel 3, ansvarar för betalning av eventuell innestående ersättning till den olagligt anställda tredjelandsmedborgaren. I Sverige har direktivet genomförts bland annat genom lag (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

När direktivet genomfördes i Belgien gavs Myria uppdraget att representera tredjelandsmedborgare som civilrättsligt ombud, för att exempelvis utkräva utebliven lön. Ett motsvarande uppdrag har inte lämnats till någon aktör i Sverige.

[35] GRETA (2022), s. 17.
[36] Se även GRETA (2022), s. 18.
[37] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

6.7.2 Arbetsmarknadens parters roll

Arbetsmarknadens parter är viktiga aktörer på den belgiska arbetsmarknaden, även om deras roller är mer begränsade än i Sverige. När det kommer till arbetet mot människohandel och exploatering av arbetskraft är parternas roll inte särskilt utvecklad, jämfört med vad som är fallet för de belgiska myndigheterna. Det finns dock exempel på situationer där de fyller en viktig funktion. Det handlar framför allt om möjligheten till ekonomisk kompensation för arbetstagare som har exploaterats, men som inte har bedömts vara offer för människohandel och som därför inte får hjälp genom de specialiserade mottagningscentren. ILO har i en studie konstaterat att det i praktiken förefaller vara svårt för den här gruppen utnyttjade arbetstagare att få ekonomisk kompensation i Belgien, om de inte får hjälp av en aktör i civilsamhället, såsom arbetstagarorganisationer. Ett problem är dock att arbetstagarorganisationerna vanligtvis endast hjälper sina medlemmar, vilket utnyttjade arbetstagare sällan är, bland annat eftersom de kan vara irreguljära migranter.[38] Det finns arbetstagarorganisationer som har försökt att bidra till att komma framåt i denna fråga. Ett exempel på detta är en av de största centralorganisationerna, CSC-ACV, som har möjliggjort för irreguljära migranter att bli medlemmar för fyra euro i månaden och som har öppnat en juridisk rådgivning särskilt riktad till denna grupp. Det finns också exempel på när arbetstagarorganisationerna har bedrivit ett proaktivt arbete, såsom när de har uppsökt lastbilsförare på parkeringar. Ett proaktivt arbete är avgörande för att nå den här gruppen, eftersom deras arbetsförhållanden ofta är sådana att de har begränsat med utrymme att ta kontakt på egen hand. [39]

6.7.3 Möjlighet till permanent uppehållstillstånd för brottsoffer

Den som har formell status som förmodat offer för människohandel har rätt att stanna i Belgien så länge en rättsprocess pågår och har därefter möjlighet att få ett permanent uppehållstillstånd om åtal väcks i ärendet. Inledningsvis, i samband med upptäckt, får det förmodade brottsoffret 45 dagars betänketid, som förlängs först till tre

[38] ILO (2021b), s. 3.
[39] ILO (2021b), s. 2.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

månader och därefter med sex månader i taget under förutsättning att brottsoffret samarbetar med rättsväsendet. I de fall som åtal väcks för människohandel har brottsoffret även rätt till ett permanent uppehålls- och arbetstillstånd. Det krävs inte en fällande dom. Delegationen har fått bilden att det permanenta tillståndet är ett incitament för brottsoffer som är osäkra på om de vill delta i en rättsprocess. För den som kommer från ett annat land, särskilt utanför EU, och har blivit utsatt för den här typen av brott kan möjligheten att få stanna i landet vara en förutsättning för att personen över huvud taget ska vara intresserad av att vittna. År 2020 utfärdades totalt 29 permanenta uppehållstillstånd till människohandelsoffer.[40]

6.8 Styrkor i det belgiska arbetet mot arbetskraftsexploatering

I Belgien har myndigheterna ett välutvecklat arbete med att upptäcka och beivra arbetskraftsexploatering, särskilt i fråga om människohandel. Genom hela kedjan, från att brottsligheten upptäcks till att åtal väcks, finns de aktörer och den kompetens som är nödvändig för att hantera problematiken. Delegationen har dessutom fått intrycket att samordningen på nationell nivå är välfungerande. Det finns samtidigt flera skillnader mellan Belgien och Sverige, inte minst i fråga om hur länderna har organiserat statsförvaltningen och regleringen av arbetslivet. Detta är viktigt att beakta om lärdomar för Sverige ska kunna dras från det belgiska arbetet.

Delegationens bild är att en nyckel till det framgångsrika arbetet är att det från politiskt håll under en längre tid har skickats tydliga signaler till alla involverade aktörer om att frågan är prioriterad. En del i detta är den specialisering som finns bland åklagare, utredare och inspektörer. Detta har visat sig vara framgångsrikt då brottsligheten är komplex, vilket kräver kunskaper och avsatt tid utöver det vanliga. Specialiseringen hos inspektörerna har bidragit till att det finns en större kunskap om vilka indikatorer som tyder på brottsligheten och därmed en större sannolikhet att brottsoffer identifieras. Att specialiseringen finns i flera led innebär också att det är ett begränsat antal personer som arbetar med frågorna, vilket har bidragit till korta kontaktvägar, tillit och respekt mellan de olika aktörerna. Delegationen

[40] GRETA (2022), s. 51.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

har fått intrycket att det ofta går smidigt att lösa eventuella problem som uppstår dem emellan och att en pragmatisk inställning präglar arbetet. Delegationen har också fått intrycket att de cirkulär som finns om vilka myndigheter som ansvarar för vad, vilket i Sverige delvis motsvaras av Manual vid misstanke om människohandel, efterlevs i stor utsträckning.

Utöver specialiseringen framstår det som en styrka att alla inspektörer på de olika myndigheter som besöker arbetsplatser har som uppgift att identifiera potentiella offer för människohandel, informera om deras rättigheter och ge dem möjlighet till betänketid och till att komma i kontakt med ett särskilt mottagningscenter. Det finns även, på ett helt annat sätt än i Sverige, en stödstruktur för dessa individer. Denna tillhandahålls framför allt av de tre specialiserade mottagningscentren. Det stöd som dessa bidrar med skapar även praktiska möjligheter att inhämta bra vittnesmål från brottsoffren, vilket förefaller vara en förutsättning för att myndigheterna ska kunna göra bra brottsutredningar som leder till åtal. Erfarenheten från Belgien är nämligen att detta kräver att offren inte bara upptäcks utan också tas omhand och ges förutsättningar och incitament att samarbeta med myndigheterna. I fråga om incitament finns en möjlighet för offren, som oftast är från tredjeland, att få permanenta uppehållstillstånd i Belgien om det väcks åtal för människohandel. Detta ger, vid sidan av möjligheten att få ekonomisk kompensation, skäl för den utsatte att stanna i Belgien och samarbeta med myndigheterna.

I Belgien framhålls även människohandelsbestämmelsens utformning som en styrka. Detta då det till skillnad från många andra länder, däribland Sverige, inte är nödvändigt att bevisa att någon otillbörlig handelsåtgärd, såsom tvång, har använts. Dessutom finns en uttrycklig bestämmelse om att ett offer för människohandel som har begått brott som en direkt följd av exploateringen inte ska ådra sig något straffrättsligt ansvar för dessa brott. En sådan bestämmelse saknas i Sverige.

Belgien, som har ungefär samma antal invånare som Sverige, har årligen över hundra fällande domar för människohandel, där de flesta gäller exploatering av arbetskraft. Trots att det finns skillnader mellan länderna som gör att en jämförelse har brister kan det noteras att det är en stor skillnad i detta avseende.[41] Delegationens bild är att bestämmelsens utformning är bidragande till det stora antalet fällande domar,

[41] SOU 2023:8, s. 109 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

tillsammans med andra åtgärder såsom sammanhållen styrning, specialisering och stödstrukturen. Vidare bör det framhållas att det i Belgien finns lättillgänglig information på många språk om rättigheter och skyldigheter i arbetslivet, riktad till personer som riskerar att utnyttjas.

Ytterligare en styrka i Belgiens arbete är Myrias roll som en oberoende nationell rapportör för människohandel. Myria utvärderar löpande det belgiska arbetet mot människohandel och lämnar förbättringsförslag riktade till regeringen. I Sverige är det Polismyndigheten som upprätthåller funktionen som nationell rapportör, något som Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, återkommande har kritiserat, eftersom rapportören enligt konventionen ska vara oberoende från den operativa verksamheten.[42]

Delegationen har hämtat inspiration från Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering i flera av de bedömningar och förslag som redovisas i kapitel 3. Detta gäller bland annat förslagen och bedömningarna om att fler myndigheter bör få i uppgift att bidra i arbetet mot människohandel, att informationen till utsatta arbetstagare bör förbättras, att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör stärkas och att regeringens styrning bör bli mer samordnad och långsiktig.

[42] GRETA (2023), s. 10.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Delegationens förslag: Ändringarna i instruktionerna för Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska träda i kraft den 1 juli 2024. Den nya förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Delegationens bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för delegationens förslag och bedömning: Det är angeläget att den nya förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion samt ändringarna i instruktionerna för Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten träder i kraft så snart som möjligt.

Instruktionsändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2024.

När det gäller den myndighetsgemensamma tipsportalen kan det krävas ytterligare tid att upprätta portalen och den särskilda hemsida för arbetslivskriminalitet som portalen enligt delegationen lämpligen bör finnas tillgänglig på. Förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion bör därför träda i kraft den 1 januari 2025.

Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

8 Konsekvenser

8.1 Inledning

I betänkandet gör delegationen ett flertal bedömningar i olika avseenden. Därutöver lämnas det fyra förslag som är förenade med författningsförslag. Förslagen är följande:

- Att det ska inrättas en myndighetsgemensam tipsfunktion.
- Att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner.
- Att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska få i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.
- Att det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till arbetsmarknadens parter.

I detta kapitel redogör delegationen för konsekvenserna av förslagen ovan, det vill säga vilka som berörs av förslagen och på vilket sätt de berörs. Bestämmelser om hur konsekvensutredningar ska vara utformade finns i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt i delegationens direktiv.

I direktiv 2021:74 anges att för de förslag som lämnas ska delegationen redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera konsekvenserna för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vidare ska delegationen särskilt beakta och redovisa hur lämnade förslag kan påverka den administrativa arbetsbördan för företag och arbets-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

givare. Delegationen ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs, särskilt när det gäller arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling. I de fall delegationen lämnar förslag som rör behandling av personuppgifter ska den särskilt redogöra för hur hänsyn tagits till behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten.

Enligt direktiven om en myndighetsgemensam tipsfunktion (dir. 2022:87) ska delegationen redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera om förslagen får konsekvenser för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

8.2 Delegationens förslag

8.2.1 Förslaget om en myndighetsgemensam tipsfunktion

Problembeskrivning

Det finns i dag svårigheter för den som vill lämna tips om arbetslivskriminella förfaranden, vilket bland annat beror på att arbetslivskriminalitet ofta spänner över flera myndigheters ansvarsområden. En person som önskar lämna tips om missförhållanden hos ett företag kan behöva kontakta flera olika myndigheter. För den enskilde kan det också framstå som oklart vilka myndigheter som berörs. Det finns också svårigheter för myndigheterna att arbeta effektivt med inkomna tips och att dela dem med andra myndigheter. För den enskilde kan det då framstå som att myndigheterna inte agerar på de lämnade uppgifterna på ett adekvat sätt. Det kan även upplevas som frustrerande om den enskilde blir hänvisad mellan myndigheterna, vilket kan leda till att enskilda väljer att inte alls lämna informationen. Myndigheterna går då miste om information som kan vara viktig i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet, se vidare i avsnitt 4.5.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att Skatteverket ges i uppdrag att inrätta och administrera en myndighetsgemensam tipsportal för arbetslivskriminalitet. Delegationen föreslår en ny förordning om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet. Förordningen föreslås innehålla både vissa allmänna bestämmelser om tipsfunktionen och bestämmelser om personuppgiftsbehandling.

Syftet med förslaget

Syftet med den föreslagna myndighetsgemensamma tipsportalen är att de myndigheter som ska kunna motta tips genom portalen ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. Detta kan bidra till minskade problem med att arbetstagare utnyttjas, att offentliga medel missbrukas och finansierar organiserad brottslighet, samt att seriösa företag konkurreras ut av oseriösa företag.

Alternativ till en myndighetsgemensam tipsportal

Att inte införa någon myndighetsgemensam tipsportal skulle innebära att det behov som finns av en gemensam tipsfunktion och som har beskrivits i avsnitt 4.5 skulle bestå. Det skulle därmed fortsatt finnas flera svårigheter för den enskilde som vill lämna tips och för de myndigheter som berörs. De fördelar med en myndighetsgemensam tipsfunktion i allmänhet och en myndighetsgemensam tipsportal i synnerhet som har beskrivits i avsnitt 4.6 och 4.8 skulle då inte heller uppnås.

Ett tänkbart alternativ till att införa en ny myndighetsgemensam tipsportal skulle kunna vara att utveckla befintliga tipsfunktioner hos myndigheterna så att de blir ännu mer ändamålsenliga för att ta emot tips om just arbetslivskriminalitet. Ett annat tänkbart alternativ är att en viss myndighet av regeringen pekas ut som en mottagare av tips för andra myndigheters räkning. Delegationen bedömer dock att en myndighetsgemensam tipsportal är det mest ändamålsenliga alternativet, se vidare i avsnitt 4.8.13.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

8.2.2 Förslaget om att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner

Problembeskrivning

Regeringen har gett ett flertal uppdrag till myndigheter att samverka mot arbetslivskriminalitet. I det senaste regeringsuppdraget ges uttryck för att samverkan ska vara varaktig. Trots detta finns det bland myndighetsföreträdare en osäkerhet gällande regeringens syn på samverkans varaktighet, eftersom uppdragen lämnas för en begränsad tid. Detta påverkar arbetet negativt.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att det ska anges i respektive myndighets instruktion att Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Syftet med förslaget

Förslaget syftar till att göra regeringens styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet tydligare och mer långsiktig. Det skulle underlätta myndigheternas planering och prioriteringar.

Alternativ till förslaget

De styrmedel som hittills har använts för det myndighetsgemensamma arbetet har i viss utsträckning skapat en osäkerhet om huruvida myndigheterna ska ha ett varaktigt fokus på frågan, något som påverkar arbetet negativt. Att inte genomföra de föreslagna instruktionsändringarna kan därmed riskera att få till följd att arbetet hos myndigheterna med att motverka arbetslivskriminalitet inte prioriteras lika högt eller bedrivs med den långsiktighet som krävs.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

8.2.3 Förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska få i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel

Problembeskrivning

Myndigheternas arbete och samverkan har betydande brister när det gäller att beivra människohandel och människoexploatering. Denna brottslighet fångas i dag inte upp vid myndigheternas kontroller i den utsträckning som skulle vara möjlig. Det finns också tveksamheter gällande Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets möjligheter att agera. Myndigheterna arbetar i dag inte heller aktivt med att informera potentiella brottsoffer och arbetstagare i riskgrupper om rättigheter och stödmöjligheter, trots att dessa påträffas i samband med kontroller.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att det ska anges i instruktionerna för Arbetsmiljöverket och Skatteverket att de ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

Syftet med förslaget

Arbetsmiljöverket och Skatteverket gör ofta oannonserade arbetsplatsinspektioner. Om myndigheterna har i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott blir det tydligt att myndigheterna får agera när de identifierar offer för människohandel eller människoexploatering. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna har rutiner för att dokumentera indikatorer på människohandel och anmäla detta till Polismyndigheten och att potentiella brottsoffer får information om rättigheter och stödmöjligheter.

Alternativ till förslaget

Arbetsmiljöverket och Skatteverket har utvecklade verksamheter för arbetsplatsinspektioner och det förekommer att de upptäcker arbetskraftsexploatering i samband med dessa. Alternativet till förslaget är att inte ge myndigheterna ett uppdrag om att de ska bidra till arbetet

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

mot människohandel och liknande brott. Detta skulle kunna leda till att fall av människohandel och människoexploatering inte upptäcks eller inte anmäls och att utsatta arbetstagare inte får information om rättigheter och stödmöjligheter.

8.2.4 Förslaget om att det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till parterna

Problembeskrivning

Det faktum att arbetslivskriminalitet innebär brott mot både lag och avtal innebär utmaningar för samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter, särskilt med tanke på den svenska arbetsmarknadsmodellens särprägel. Det är vanligt att myndigheterna i sina kontroller upptäcker omständigheter som är av betydelse för arbetsmarknadens parters verksamhet, men det är i dag inte säkert att parterna nås av denna information.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att det av Arbetsmiljöverkets instruktion bör framgå att myndigheten, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

Syftet med förslaget

Arbetsmiljöverket har en särskilt viktig roll vid arbetsplatsinspektioner och i samrådet med arbetsmarknadens parter. Samrådet bör fördjupas och det är önskvärt att information lämnas till parterna i större omfattning. Det är då viktigt att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling är tydligt angiven. Därför bör en bestämmelse som föreskriver att Arbetsmiljöverket får lämna ut uppgifter till arbetsmarknadens parter, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, införas i Arbetsmiljöverkets instruktion. Förslaget syftar även till att ge förutsättningar för att den svenska arbetsmarknadsmodellen, där arbetsmarknadens parter ansvarar för bland annat efterlevnaden av kollektivavtal, ska fungera bättre i praktiken.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Alternativ till förslaget

Att inte genomföra förslaget skulle kunna leda till att ärenden av betydelse för arbetsmarknadens parters verksamhet inte kommer till parternas kännedom, vilket skulle innebära sämre förutsättningar för den svenska arbetsmarknadsmodellen att fungera i praktiken och för att motverka vissa former av arbetslivskriminalitet.

8.3 Vilka som berörs

Arbetslivskriminalitet leder till allvarliga samhällsproblem och är en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Den leder till att konkurrensen snedvrids och att seriösa företagare konkurreras ut av oseriösa företag. Arbetslivskriminalitet orsakar också otrygghet på arbetsmarknaden, att arbetskraft utnyttjas och att offentliga medel riskerar att gå till kriminella.[1] Arbetslivskriminalitet undergräver på så sätt förtroendet för samhällsstrukturen. Förslagen bedöms motverka arbetslivskriminalitet och berör därför indirekt stora delar av samhället. De som särskilt berörs är myndigheterna i samverkan, arbetsmarknadens parter, utsatta arbetstagare samt företag och arbetsgivare som verkar i branscher där arbetslivskriminalitet påverkar deras förhållanden.

8.4 Konsekvenser för enskilda och arbetstagare

8.4.1 Förslagen i sin helhet

Arbetsgivare som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet bryter mot bestämmelser i författningar och avtal på bland annat arbetstagarnas bekostnad för att minska kostnaderna och öka vinsterna. Det kan exempelvis ske genom utnyttjande av arbetstagare för att kunna konkurrera med lägre priser. Förslagen i sin helhet kan bidra till att arbetet mot arbetslivskriminalitet blir mer effektivt. Förslagen kan bidra till att myndigheterna och arbetsmarknadens parter i större utsträckning upptäcker arbetslivskriminalitet och därmed kan sätta in åtgärder för att motverka den, vilket kan leda till minskade problem med att arbetstagare utnyttjas. Förslagen kan leda till att det

[1] Prop. 2023/24:1 utg.omr. 14 s. 78.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

blir svårare för arbetsgivare som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet att bedriva sin verksamhet. Detta kan bidra till att motverka osund konkurrens och därmed till att förbättra arbetsförhållandena för arbetstagare generellt inom de branscher där det förekommer utnyttjande. Förslagen väntas framför allt påverka arbetstagare i de branscher som pekas ut som riskbranscher för arbetslivskriminalitet, det vill säga bygg-, städ-, restaurang-, och transportbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster, jord- och skogsbruk, kroppsvårdsbranschen, bilvård och avfallshantering. Förslagen kan även få positiv påverkan för arbetstagare i andra branscher. Även arbetstagare som kommer i kontakt med arbetslivskriminalitet på andra sätt än att själva vara utsatta av sin arbetsgivare, till exempel som handläggare på en myndighet, kan komma att beröras positivt av förslagen.

8.4.2 Särskilt om en myndighetsgemensam tipsportal

Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal kan göra det enklare för personer som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet. Dessa kan, men behöver inte, vara arbetstagare i verksamheten där arbetslivskriminalitet förekommer. En myndighetsgemensam tipsportal kan fungera som ett verktyg för den enskilde i bedömningen av vilka myndigheter som berörs av ett tips. Den enskilde behöver inte heller vända sig till alla myndigheter som berörs utan det räcker med en ingång.

För arbetstagare i verksamheter där arbetslivskriminalitet förekommer kan tipsportalen bidra till bättre arbetsförhållanden. Bättre möjligheter att lämna tips kan leda till att fler tips kommer till berörda myndigheters kännedom och att arbetslivskriminaliteten därigenom kan beivras. Även arbetstagare i andra, konkurrerande, verksamheter kan få bättre arbetsförhållanden om arbetslivskriminaliteten i berörd bransch minskar, vilket en tipsportal kan bidra till.

8.5 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter

Förslaget om en myndighetsgemensam tipsfunktion bedöms kunna ge bättre förutsättningar för arbetsmarknadens parter att lämna tips till de samverkande myndigheterna och att få återkoppling på lämnade tips. Förslaget värnar den svenska arbetsmarknadsmodellen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Den föreslagna tipsfunktionen ska inte avse tips om sådant som arbetsmarknadens parter ansvarar för utan endast sådant som rör de mottagande myndigheternas ansvarsområden.

Förslaget att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet, kan leda till ökade möjligheter för arbetsmarknadens parter att reglera arbetsvillkor på den svenska arbetsmarknaden och tillse att kollektivavtal efterlevs.

8.6 Konsekvenser för företag och arbetsgivare

En ny myndighetsgemensam tipsportal påverkar inte den administrativa arbetsbördan för företag och arbetsgivare. Som anges nedan skulle en myndighetsgemensam tipsportal kunna bidra till att både det brottsförebyggande och det brottsbekämpande arbetet, liksom arbetet mot arbetslivskriminalitet i stort, blir mer effektivt. Exempelvis bedöms förslaget kunna förbättra myndigheternas förutsättningar att motverka att företag skaffar sig konkurrensfördelar genom att kringgå skyddsregler för arbetstagare eller skatterättsliga regelverk. Det kan leda till positiva effekter för seriösa företag genom att utrymmet för de arbetslivskriminella aktörerna minskar. Förslaget bedöms kunna stärka de seriösa företagens konkurrenskraft och leda till mer rättvisa spelregler för företagandet i Sverige. Det kan möjligen förväntas inkomma fler tips om arbetslivskriminalitet när det gäller de branscher som har pekats ut som riskbranscher för arbetslivskriminalitet, det vill säga bygg-, städ-, restaurang-, och transportbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster, jord- och skogsbruk, kroppsvårdsbranschen, bilvård och avfallshantering. På det sättet skulle förslaget kunna ha större påverkan för företag i de branscherna.

Inte heller de föreslagna instruktionsändringarna innebär några nya regelverk eller rutiner som företag behöver ta del av och anpassa sig till. Förslagen får därmed inte några negativa effekter på företagens administrativa börda. Förslagen kan bidra till att arbetet mot arbetslivskriminalitet blir mer effektivt, och därmed att utrymmet för de arbetslivskriminella aktörerna minskar. Det i sin tur kan bidra positivt till andra företags verksamhet på så sätt att den osunda konkurrensen minskar. Det är rimligt att anta att den osunda konkur-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

rensen minskar bland såväl större som mindre företag och får störst effekt i de branscher som pekas ut som riskbranscher för arbetslivskriminalitet.

Förslagen förväntas vara särskilt gynnsamma för små företags förutsättningar och konkurrensförmåga. Det finns skäl att tro att många av de företag som används som verktyg för arbetslivskriminella upplägg är mindre och verkar i direkt konkurrens med framför allt andra små, men seriösa, företag. Små företag kan också ha mindre resurser än större företag att på olika sätt, exempelvis på juridisk väg, skydda sig mot osund konkurrens.

8.7 Konsekvenser för det allmänna

8.7.1 En myndighetsgemensam tipsportal

Konsekvenser för Skatteverket

Kostnaderna för Skatteverket för tipsportalen

Skatteverket föreslås få i uppdrag att inrätta och administrera en myndighetsgemensam tipsportal. Delegationen har i betänkandet inte tagit ställning till den närmare utformningen av portalen. Det är en sak för de samverkande myndigheterna, genom Skatteverket, att ta ställning till. Det är därför svårt att exakt ange kostnaden för att inrätta en sådan portal. Den översiktliga beskrivningen i detta betänkande ger vid handen att det kan vara fråga om en teknisk lösning av förhållandevis enkel karaktär och av liknande slag som de tipsfunktioner som redan finns hos flera myndigheter.

Framtagandet av en tipsportal bedöms omfatta framför allt följande moment. Till att börja med behöver det ske ett förarbete där man, rimligtvis i samråd med övriga mottagande myndigheter, bestämmer hur tipsportalens användargränssnitt ska se ut, vilka frågor som ska ställas, vilka möjligheter till fritext som ska finnas, vilken information som ska anges i anslutning till portalen och liknande. Det är viktigt att detta förarbete görs noggrant, samtidigt som det inte bör vara särskilt tidskrävande, då ledning bör kunna hämtas från befintliga tipsfunktioner hos myndigheterna, exempelvis Polismyndighetens. Vidare krävs resurser för programmering av funktionen och eventuella åtgärder för att tips ska kunna överföras på ett säkert

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

sätt till övriga mottagande myndigheter. Om nödvändiga tjänster ska upphandlas eller skötas av personal som redan finns inom Skatteverket får myndigheten själv avgöra.

Det kan antas uppstå en del frågor när det gäller överföringen av tips från tipsportalen till de mottagande myndigheternas befintliga system. Exakt hur detta ska gå till får tas ställning till under framtagandet av portalen i samråd mellan myndigheterna. Det torde finnas flera tekniska lösningar för att på ett säkert sätt överföra tips från portalen till de mottagande myndigheterna och detta moment torde inte heller orsaka några omfattande kostnader eller problem. Det kan dock inte uteslutas att det uppkommer en del oförutsedda frågor som behöver hanteras och som också kan medföra vissa kostnader.

Delegationen har tagit del av information om vilka kostnader som krävts för att ta fram andra tekniska lösningar av varierande karaktär. Det borde vidare i delar vara möjligt för Skatteverket att dra nytta av den kunskap och eventuellt även mallar och IT-infrastruktur som myndigheten redan har. Sammantaget bedömer delegationen att kostnaden för att ta fram tipsportalen kan antas uppgå till cirka 3 miljoner kronor.

I Skatteverkets uppdrag att administrera tipsportalen ligger att sköta IT-support och se till att den tekniska lösningen är säker. Den måste vara säker över tid vilket också innebär att den löpande kan behöva anpassas. Det är svårt att avgöra exakt hur mycket resurser detta kräver. Skatteverket har redan en betydande IT-funktion med lämplig kompetens för att utföra uppgiften och utövar redan liknande IT-support på andra system. Vissa synergieffekter bör därmed kunna uppnås. Det får dock antas att arbetet med tipsportalen kräver ytterligare resurser.

Den tekniska lösningen bedöms inte vara särskilt komplicerad och i sig inte kräva så mycket underhåll. Som nämnts kan det antas uppstå en del frågor när det gäller överföringen av tips från tipsportalen till de mottagande myndigheternas befintliga system. Det kan inte uteslutas att det uppkommer en del oförutsedda frågor som behöver hanteras, särskilt i början av tipsportalens användande.

Man bör därför ta höjd för vissa kostnader som kan krävas för att ta om hand oförutsedda problem och svagheter som upptäcks under det inledande året. Kostnaden för detta uppskattas till 1 miljon kronor. Därefter uppskattas den löpande kostnaden för att administrera tipsportalen uppgå till 500 000 kronor årligen.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

De kostnadsberäkningar som delegationen gör utgår som nämnts från att Skatteverket får i uppdrag att inrätta en tipsportal av det slag som har beskrivits i detta betänkande. Förslaget kan beskrivas som en teknisk lösning av förhållandevis enkel karaktär. Det vore givetvis också möjligt att ge Skatteverket i uppdrag att inrätta en tekniskt mer avancerad fördelningsfunktion, till exempel en AI-lösning med en chattbot som även kan ställa följdfrågor.

Skatteverket anser att en sådan mer avancerad fördelningsfunktion är att föredra. Myndigheten ifrågasätter om en sådan enklare fördelningsfunktion som delegationen föreslår kommer att fungera tillräckligt väl. Myndigheten är också tveksam till att tipslämnaren ska ges möjlighet att själv förfoga över vilka av myndigheterna tipset ska överföras till och menar att privatpersoner som tipsar ofta har bristande kunskaper om respektive myndighets verksamhet.

Skatteverket har därför gjort en beräkning av kostnaderna för att utforma och inrätta samt att löpande hantera en AI-lösning där systemet kan uppfatta ord och ordföljder, eventuellt med en chattbot som även kan ställa följdfrågor. Myndigheten anger att tipsen för en välfungerande AI-lösning behöver behandlas och lagras upp till cirka 12 månader. Skatteverket har beräknat kostnaderna till 16–19 miljoner kronor initialt och 8–11,5 miljoner kronor löpande från och med år två.

Som nämnts kan en sådan fördelningsfunktion som Skatteverket förespråkar och har beräknat kostnaderna utifrån förvisso ha betydande fördelar och skulle kunna vara värdefull i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det finns dock enligt delegationen oklarheter förknippade med om en sådan lagring och behandling i tipsportalen som torde krävas för en AI-lösning innebär att tipsen anses som inkomna till Skatteverket i egenskap av systemansvarig myndighet. Om tipsen skulle anses ha kommit in till Skatteverket skulle möjligheterna att överföra tips från tipsportalen till andra myndigheter vara beroende av en bedömning av de sekretessregler som gäller för Skatteverket. Dessutom skulle en sådan AI-lösning vara betydligt mer kostsam och ta längre tid att få fullt fungerande än den modell som delegationen föreslår. Delegationen gör vidare bedömningen att en sådan tipsportal som delegationen föreslår väl kan uppfylla de behov som finns. Det bör inte heller uteslutas att tipsfunktionen på sikt kan utvecklas och bli ännu mer effektiv, om man är villig att tillskjuta erforderliga medel och förutsättningar i övrigt finns.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Finansiering av förslaget

Av det totala anslaget till Arbetsmiljöverket enligt budgetpropositionen för 2024 ska enligt regleringsbrev 40 miljoner kronor disponeras av Arbetsmiljöverket för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Av detta belopp ska 4,5 miljoner kronor utbetalas enligt förordningen (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet. För uppdraget att fortsätta och utveckla arbetet med regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan får Arbetsmiljöverket använda 10 miljoner kronor. I övrigt ska beloppet fördelas på de myndigheter som ingår i samverkan, varav Skatteverket ska tilldelas 6 miljoner kronor.[2]

Delegationen rekommenderar att anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet totalt sett ökas, minst motsvarande kostnaden för tipsportalen. Ett effektivt arbete mot arbetslivskriminalitet bedöms som framgår nedan ha positiva samhällsekonomiska effekter. För det fall kostnaderna behöver tas inom nuvarande anslag görs följande överväganden.

Som framgår i avsnitt 3.14.9 anser delegationen att det är positivt att det finns ett statsbidrag till arbetsmarknadens parter eftersom dessa fyller en viktig funktion i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Statsbidraget nyttjas dock inte fullt ut. Enligt delegationen bör Arbetsmiljöverket därför även fortsättningsvis ha i uppdrag att verka för ett ökat nyttjande av de medel som avsatts för statsbidraget. Eftersom det ändå har skett ett underutnyttjande och en tipsportal vore av stor vikt för arbetet mot arbetslivskriminalitet, och även bedöms kunna ge goda förutsättningar för en lämplig hantering av tips från arbetsmarknadens parter, skulle det kunna övervägas att i varje fall delvis finansiera kostnaden för tipsportalen genom att tillfälligt minska utgifterna för statsbidraget i motsvarande mån, och att medlen i stället tillfaller Skatteverket för att finansiera tipsportalen.

Ett annat sätt att finansiera kostnaden för tipsportalen vore att Skatteverket tilldelas en större andel i förhållande till övriga myndigheter av anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet under 2024 och följande år. Om övriga myndigheters andel minskas i motsvar-

[2] Regeringsbeslut A2023/01757, A2023/01308 och A2023/01716 (delvis) samt prop. 2023/24:1 utg.omr. 14.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ande grad kan kostnaden hållas inom ramen för arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Övriga myndigheter

En ny tipsportal innebär en ny kommunikationsväg för enskilda i förhållande till de myndigheter som kan motta tips genom tipsportalen. Samtliga mottagande myndigheter utom Migrationsverket har redan i dag funktioner för mottagande av tips inom myndigheternas verksamhetsområde. För Migrationsverket innebär det alltså en ny möjlighet att ta emot tips. För de myndigheter som redan har tipsingångar innebär en ny tipsportal att det kommer att finnas flera kommunikationsvägar för tips från enskilda.

Delegationen bedömer att det går att minimera de risker en kompletterande tipsingång skulle kunna ha, bland annat risken att närliggande brott inte utreds. Själva tipsportalen bör kunna utformas på ett sådant sätt att den minimerar denna risk. Som utvecklas i avsnitt 4.8.4 kan en myndighetsgemensam tipsportal utformas så att alla tips lämnas till Polismyndigheten, utom i de fall då tipslämnaren aktivt väljer bort detta. Därigenom minimeras risken för att information om brott inte når Polismyndigheten.

Vidare bör det genom tydlig information i anslutning till tipsportalen kunna klargöras när den ska användas och när den inte ska användas. Det bör alltså tydligt kunna informeras bland annat om att tipsportalen, och inte de myndighetsspecifika tipsfunktionerna, ska användas när det gäller tips som gäller arbetslivskriminalitet och som rör mer än en myndighets ansvarsområde. Därigenom minimeras bland annat risken för att samma tips lämnas i flera kanaler.

Tipsportalen bör alltså inte innebära någon särskild risk för dubbelarbete för myndigheterna. Tvärtom bör tipsportalen kunna leda till en mer effektiv tipshantering vad avser tips som gäller fler än den egna myndigheten. I dag lämnas tips till respektive myndighet genom de befintliga myndighetsspecifika funktionerna. Enligt delegationen bör en tipsportal kunna leda till ett mer effektivt utnyttjande av berörda myndigheters resurser. Den administrativa arbetsbördan för myndigheterna kommer sannolikt att minska eftersom tips inte behöver sållas ut och bedömas utifrån sekretess och överlämnas till övriga berörda myndigheter.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Som nämnts kan det uppkomma en del frågor när det gäller överföringen av tips från tipsportalen till de mottagande myndigheternas befintliga system. Det torde finnas flera tekniska lösningar för att på ett säkert sätt överföra tips från portalen till de mottagande myndigheterna och detta moment torde inte orsaka några omfattande kostnader eller problem. Det kan också uppstå behov för de mottagande myndigheterna att ta fram rutiner för mottagande av tips från portalen. Dessa kostnader för de mottagande myndigheterna bedöms dock inte bli högre än att de kan rymmas inom respektive myndighets anslag.

De myndigheter som ska kunna motta tips från en myndighetsgemensam tipsportal kommer eventuellt att få in fler tips från tipslämnare. Fler tips bedöms inte i sig leda till nämnvärt högre kostnader för myndigheterna, vars kostnader framför allt uppstår kopplat till de åtgärder tipsen eventuellt resulterar i. Tipsportalen bedöms inte i sig leda till att kapaciteten hos myndigheterna för att arbeta med tips behöver ändras.

8.7.2 Övriga förslag

Förslaget att myndigheterna i instruktion får i uppgift att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan göra att arbetet bedrivs mer långsiktigt och effektivt och därmed att arbetet mot arbetslivskriminalitet blir mer verkningsfullt. Att myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet bedrivs mer långsiktigt och strukturerat kan även leda till att kommunerna mer regelmässigt inbjuds att delta i arbetet. De företag som myndigheterna gör insatser mot kan ha verksamhet som står under kommunal tillsyn. I sammanhanget bör erinras om att kommunerna sedan den 1 juli 2023 genom ny lagstiftning har fått en tydligare roll i det brottsförebyggande arbetet. Enligt lagen ska kommunerna kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en lägesbild. Utifrån lägesbilden ska de sedan ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion. Att kommunerna och myndigheterna i högre utsträckning samverkar mot arbetslivskriminalitet kan bidra till att underlätta kommunernas brottsförebyggande uppdrag.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Förslaget att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott skulle kunna leda till en något ökad arbetsbörda för dessa myndigheter. Det kan till exempel handla om tid för utbildning och att ta fram särskilda rutiner för detta vid myndigheterna. Det kan även handla om att viss tid kan komma att ägnas åt detta vid såväl en inspektion som efteråt i form av upprättande av anmälan och kontakt med Polismyndigheten. Förslaget skulle också kunna leda till ett ökat antal anmälningar av misstänkt människohandel och människoexploatering, och därmed ett ökat antal ärenden hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och regionkoordinatorerna. Om förslaget leder till att fler utsatta individer identifieras och tas om hand kommer det också att innebära en ökad arbetsbörda för regionkoordinatorerna som bland annat koordinerar stödinsatser. Det har i olika sammanhang uppmärksammats att regionkoordinatorerna redan i dag är allt för få för att kunna utföra sitt uppdrag på ett så bra sätt som möjligt. Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution föreslår i SOU 2023:97 en förstärkt finansiering av regionkoordinatorerna. Delegationen ställer sig positiv till utredningens förslag.

På motsvarande sätt skulle förslaget om att Arbetsmiljöverket får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet, kunna leda till en något ökad arbetsbörda i form av till exempel utarbetande av rutiner och kontakter med arbetsmarknadens parter. Samtidigt kan förslaget bidra till en ökad tydlighet i fråga om ansvarsfördelningen mellan myndigheten och arbetsmarknadens parter. Delegationen bedömer sammantaget att de eventuella merkostnader förslagen medför för Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är begränsade och bör kunna rymmas inom befintliga anslag.

8.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

8.8.1 Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal

När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att bekämpa brottslighet som faller under begreppet arbetslivskriminalitet menar delegationen att en myndighetsgemensam tipsportal kommer att innebära att fler sådana brott upptäcks. Genom förslaget

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

skulle de problem som finns i dag med att information som finns i tips inte kan delas på grund av sekretessregleringen minska. Berörda myndigheter kan därmed i högre grad få kännedom om sådant som rör deras verksamhetsområden. Denna kunskap kan då leda till att fler misstänka överträdelser av olika regelverk kan utredas av myndigheterna. I de fall överträdelserna efter en kontroll visar sig utgöra ett brott kan dessa anmälas och utredas av de brottsbekämpande myndigheterna.

Genom mer information från tips ges också bättre förutsättningar att höja kvaliteten i såväl myndigheternas egna utredningar som i de myndighetsgemensamma insatserna, vilket kan leda till att fler brott lagförs. Vidare kommer myndigheterna att få ett bättre underlag för sina prioriteringar, vilket kan leda till att resurser används mer effektivt och att åtgärder sätts in där risken för brott och överträdelser är som störst.

Genom fler tips får myndigheterna också ökad kunskap om företeelser som utgör misstänkt arbetslivskriminalitet, vilket ger myndigheterna bättre förutsättningar att arbeta brottsförebyggande. En ökad upptäcktsrisk har också en brottsförebyggande effekt i sig.[3]

En myndighetsgemensam tipsportal kan alltså leda till att arbetet mot arbetslivskriminalitet blir mer effektivt med bättre och mer träffsäkra åtgärder vidtagna av såväl enskilda myndigheter som gemensamt i samverkan. Det kan i förlängningen leda till att arbetslivskriminaliteten minskar i samhället, att utrymmet för oseriösa aktörer minskar och att det blir svårare för den organiserade och systemhotande brottsligheten att finansiera sin verksamhet och genomföra brottsliga upplägg.

8.8.2 Förslaget om att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner

Förslaget att myndigheterna i sina instruktioner får inskrivet uppgiften att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet kan göra att arbetet i högre utsträckning bedrivs mer långsiktigt och välorganiserat och kan därmed bidra till att arbetslivskriminaliteten minskar.

[3] Jfr SOU 2022:36, s. 142 f.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

8.8.3 Förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott

Mörkertalet när det gäller antalet personer som utsätts för människohandel och människoexploatering bedöms vara stort. Personer som utnyttjas är på olika sätt i beroendeställning i förhållande till sin arbetsgivare, vilket innebär att anmälningsbenägenheten är låg. Det innebär också att det är betydelsefullt att de myndigheter som gör oanmälda arbetsplatsinspektioner har i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska få denna uppgift kan både leda till att myndigheterna stärker sitt eget arbete på området och att samverkan mot arbetslivskriminalitet förbättras. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna på ett bättre sätt både kan agera mot arbetsgivaren, stödja förmodade brottsoffer och tillvarata information när de upptäcker omständigheter som tyder på denna brottslighet. Det kan också leda till att fler kriminella arbetsgivare polisanmäls, att informationen i anmälningarna kan bli bättre och att en större del av brottsligheten lagförs. De föreslagna uppdragen kan också stärka det brottsförebyggande arbetet. Exempelvis kan det handla om informationsinsatser riktade till arbetsgivare och arbetstagare. I dag delar inte Arbetsmiljöverket ut informationsmaterial om rättigheter och stödmöjligheter till förmodade offer för människohandel, då det inte anses rymmas inom myndighetens uppdrag. En konsekvens av den föreslagna instruktionsändringen blir därför att det tydliggörs att detta ligger inom ramen för myndighetens uppdrag.

De föreslagna instruktionsändringarna för Arbetsmiljöverket och Skatteverket kan förväntas leda till att fler brott som rör människohandel och människoexploatering förebyggs, upptäcks och lagförs.

8.9 Konsekvenser för sysselsättningen

Förslagen medför att arbetslivskriminalitet bättre kan motverkas vilket främjar en sund konkurrens på den svenska arbetsmarknaden. För den majoritet som driver företag och följer lagar och regler, bedöms förslagen främja konkurrenskraften. En bättre ordning på arbetsmarknaden medför bättre konkurrensvillkor för företag som

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

följer avtal och regler och skapar en sundare arbetsmarknad. Bättre ordning borde på sikt leda till ett gynnsamt företagsklimat, vilket kan få positiva effekter på sysselsättningen.

8.10 Samhällsekonomiska konsekvenser

Arbetslivskriminalitet är ett omfattande samhällsproblem, med stor negativ påverkan på de offentliga finanserna, på företag som verkar i branscher med osund konkurrens och på de arbetstagare som påverkas både direkt och indirekt. Delegationen har tidigare gjort bedömningen att de odeklarerade löneinkomsterna som kan kopplas till arbetslivskriminalitet uppgick till 81–94 miljarder kronor 2021, vilket motsvarar ett skattebortfall på cirka 26 miljarder kronor.[4]

De förslag som lämnas i detta betänkande syftar alla till att på olika sätt se till att samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet bedrivs mer verkningsfullt, så att bland annat skatteläckaget kan minska. Delegationen har i tidigare betänkanden konstaterat att de resurser som i dag läggs på att motverka arbetslivskriminalitet framstår som samhällsekonomiskt välmotiverade. Att dessa resurser nu får förutsättningar att användas på ett bättre sätt innebär att de samhällsekonomiska konsekvenserna tveklöst är positiva.

Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal kan ses som ett nytt inslag i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. Delegationens bedömning är att en tipsportal skulle förbättra förutsättningarna för att förebygga, förhindra och upptäcka arbetslivskriminalitet, och att förslaget därmed bidrar till att upprätthålla tilliten till de samverkande myndigheternas verksamhet liksom välfärdssystemen. De ökade kostnader som förslaget innebär för myndigheterna är så pass begränsade att de samhällsekonomiska konsekvenserna bör vara positiva.

Sammanfattningsvis bedömer delegationen att förslagen kommer att få positiva konsekvenser för samhällsekonomin.

[4] SOU 2023:8, s. 19.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

8.11 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

En central ambition med arbetet mot arbetslivskriminalitet är att förhindra att kvinnor och män utnyttjas i sin egenskap av arbetstagare. Om en tipsfunktion inte fullt ut skulle nå ut till branscher där kvinnor och män är verksamma i olika grad så skulle det kunna leda till konsekvenser för jämställdheten. På motsvarande sätt skulle det, om myndigheternas uppdrag mot människohandel inte skulle nå ut till branscher där kvinnor och män är verksamma i olika grad, kunna leda till konsekvenser för jämställdheten. Vi kan exempelvis konstatera att byggbranschen är en mansdominerad bransch där arbetslivskriminalitet är vanligt förekommande. Städ- och skönhetsbranscherna är å andra sidan tydligt kvinnodominerade branscher där arbetslivskriminalitet förekommer. Majoriteten av de potentiella offren för människohandel och människoexploatering som utnyttjades som arbetskraft eller för tiggeri i Sverige är män eller pojkar.[5] Förslaget om en myndighetsgemensam tipsfunktion är inte begränsat till vissa branscher och är utformat så att tipsfunktionen ska vara avsedd för tips som rör såväl traditionellt mansdominerade som kvinnodominerade branscher. Inte heller förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska bidra i arbetet mot människohandel och liknande brott är begränsat utifrån vissa traditionellt mansdominerade eller kvinnodominerade branscher. Förslagen bedöms mot denna bakgrund inte ha några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

8.12 Konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten

Regler till skydd mot intrång i den personliga integriteten återfinns i bland annat regeringsformen, dataskyddsförordningen[6], Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), offentlighets- och sekretesslagstiftningen och i författningar som reglerar behand-

[5] SOU 2023:8, s. 165.
[6] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ling av personuppgifter. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning av den enskildes personliga förhållanden. Vad som närmare avses med personlig integritet är inte definierat i svensk rätt. En kränkning av den personliga integriteten har beskrivits som ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas.[7] Bestämmelsen i regeringsformen har bland annat sin bakgrund i artikel 8 i Europakonventionen, enligt vilken var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.[8] Rättigheterna enligt denna artikel innebär inte bara ett skydd mot ingrepp i privatlivet från statens sida, utan ålägger också staten att i vissa fall vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär.

8.12.1 Behovet av en noggrann integritetsanalys

I delegationens överväganden framgår vilka konsekvenser som förslagen kan få för den personliga integriteten i de fall sådana har kunnat förutses. Det finns dock skäl att också göra en samlad och övergripande analys av konsekvenserna för den personliga integriteten. De förslag som nu är aktuella är förslaget om att Arbetsmiljöverket ska lämna ut uppgifter till arbetsmarknadens parter (avsnitt 3.14.8) och förslaget att införa en myndighetsgemensam tipsportal (kapitel 4).

Förslagen väntas leda till att fler personuppgifter kommer att behandlas. En utökad behandling och ett mer omfattande informationsutbyte med arbetsmarknadens parter har påverkan på den personliga integriteten. Det är därför viktigt att en noggrann och samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning av förslagen görs. När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen.

Faktorer som kan beaktas vid en sådan bedömning är bland annat syftet med och behovet av det aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära. Det ska ställas mot den inverkan som intrånget har för den enskilde. Denna inverkan är bland annat

[7] Prop. 2005/06:173 s. 15.
[8] Prop. 2009/10:80 s. 174–176.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

beroende av graden av känslighet, både avseende personuppgifterna som sådana och intrångets karaktär. Sammanhanget och intrångets omfattning, det vill säga hur många som drabbas och ifall åtgärden är riktad mot en viss krets eller är helt obegränsad, är också av betydelse. Möjligheten att uppnå det önskvärda syftet med hjälp av andra mindre ingripande alternativ bör också bedömas. Vilken spridning av personuppgifter som intrånget innebär har också betydelse. Risken för oönskad spridning har också betydelse för riskbedömningen. En ytterligare faktor, som kan vägas in, är risken för att en viss behandling negativt påverkar allmänhetens förtroende i de fall den personuppgiftsansvarige till exempel är en statlig myndighet.

Många intrång i den personliga integriteten är befogade. I sådana sammanhang är det av stor vikt att lagstiftaren eller en tillämpande myndighet på olika sätt ändå försöker begränsa intrånget. Det kan till exempel handla om krav på proportionalitet för att en åtgärd ska få vidtas, interna och externa kontrollfunktioner, hur verksamheten organiseras och teknisk säkerhet för information.

8.12.2 Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal

Beskrivning av den behandling av personuppgifter som förslaget om en tipsportal medför

Förslaget om att införa en myndighetsgemensam tipsportal innebär att en ny kommunikationsväg för tips kommer att införas. Personuppgifternas karaktär har stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen av uppgifterna i tipsportalen kan medföra. Delegationen konstaterar att de personuppgifter som kan förväntas behandlas i tipsportalen är av en karaktär som redan behandlas av de samverkande myndigheterna. Motsvarande uppgifter kan också redan i dag lämnas elektroniskt till de samverkande myndigheterna eller i övrigt behandlas inom ramen för ärenden hos myndigheterna. Delegationens förslag innebär alltså inte att karaktären på de personuppgifter som myndigheterna behandlar skulle förändras, däremot kan mängden uppgifter antas öka.

De uppgifter som kan komma att lämnas i tipsportalen kan avse tämligen harmlösa uppgifter, till exempel offentliga adresser till arbetsplatser eller namn på företrädare för företag. Det kan också handla om uppgifter som utgör känsliga personuppgifter som till

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

exempel uppgifter om hälsa eller medlemskap i fackförening. Andra uppgifter kan avse faktiska iakttagelser om en persons handlande så som misstankar om lagöverträdelser som innefattar brott, uppgifter om domar i brottmål, personnummer eller samordningsnummer. Sådana uppgifter betraktas inte som känsliga personuppgifter men är extra skyddsvärda. Behandlingen av personuppgifter kan alltså komma att avse uppgifter av integritetskänslig karaktär.

Syftet med och behovet av det aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära

Syftet med den föreslagna tipsportalen är att göra det enklare för dem som vill lämna tips och att mottagande myndigheter ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. Arbetslivskriminalitet är ett stort samhällsproblem. Det finns ett behov av en myndighetsgemensam tipsfunktion eftersom det i dag, bland annat på grund av att arbetslivskriminalitet ofta spänner över flera myndigheters ansvarsområden, finns svårigheter att lämna tips om arbetslivskriminalitet. Vidare finns det i dag svårigheter för myndigheter att arbeta effektivt med inkomna tips och att dela dem med andra. Det är avgörande att myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet kan fungera effektivt, något som en myndighetsgemensam tipsfunktion bedöms kunna bidra till.

Inverkan som intrånget har för den enskilde

Det lämnas redan i dag tips om arbetslivskriminalitet i de myndighetsspecifika tipsfunktioner som finns. De personuppgifter som kan förväntas behandlas i tipsportalen är av sådan karaktär som redan inkommer till myndigheternas befintliga tipsfunktioner. Det kan dock bli fråga om att fler tips lämnas vid ett införande av en myndighetsgemensam tipsfunktion. Det innebär att det kan bli fråga om att fler tips om personuppgifter behandlas. Det integritetsingrepp som detta kan innebära behöver ställas mot intresset av att myndigheterna får kännedom om uppgifter om misstänkt arbetslivskriminalitet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Risken för oönskad spridning

Att det blir fler tips som inkommer till myndigheterna kan i sig innebära en risk för utökad spridning av personuppgifter. Förslaget innebär att tips ska komma fler myndigheter till del på så sätt att funktionen ska hjälpa tipslämnare att välja ut de myndigheter som kan antas beröras av tipset. Risken för att uppgifterna sprids mer än vad som är nödvändigt är delvis förknippad med den närmare utformningen av tipsportalens fördelningsfunktion. Delegationen gör bedömningen att en sådan funktion kan utformas på ett sådant sätt att risken för oönskad spridning minimeras. Dessutom kan intrånget minimeras på andra sätt, bland annat genom förslag på författningsregleringar.

Integritetsriskerna med behandlingen i tipsportalen kan minimeras genom föreslagna åtgärder

De integritetsrisker som behandlingen av personuppgifter inom portalen innebär utgörs huvudsakligen av risken att obehöriga kommer åt uppgifter i portalen och att de uppgifterna sprids på ett sätt som inte är avsikten. Dessa risker kan hanteras genom de förslag som lämnas.

Till att börja med föreslås en bestämmelse där ändamålen med behandlingen i tipsportalen specificeras på så sätt att det anges att Skatteverket ska få behandla personuppgifter i den myndighetsgemensamma tipsportalen endast om det är nödvändigt för att överföra lämnade tips till de mottagande myndigheterna, eller för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas. Ändamålsbestämmelsen syftar till att specificera för vilka ändamål som den systemansvariga myndigheten får behandla uppgifter. Bestämmelsen begränsar därigenom integritetsintrånget genom att den anger den yttersta ram inom vilken personuppgifter får behandlas av Skatteverket som systemansvarig myndighet. På så sätt minskas tillgängligheten och spridningen av personuppgifterna.

Det föreslås vidare en bestämmelse som anger hur länge personuppgifter som kommer in får behandlas i tipsportalen. Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna och för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

kunna skötas. En bestämmelse som begränsar möjligheten till lagring i tipsportalen minskar risken för att uppgifterna används för andra ändamål än överföring och den tekniska driften och minskar därmed risken för att uppgifterna sprids på ett sätt som inte avses.

Det föreslås att det ska anges i förordning att Skatteverket är personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen. Det kommer att åligga Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig att vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs för att säkerställa att personuppgifterna behandlas i enlighet med dataskyddsregelverket, vilket inkluderar en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att begränsa tillgången till personuppgifterna.

Delegationen bedömer att begränsningen av personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen utgör adekvata och tillräckliga integritetshöjande åtgärder till skydd för de personuppgifter som kommer att bli behandlade. Därutöver är mottagande myndigheter personuppgiftsansvariga och ålagda ett ansvar för de behandlingar av personuppgifter som utförs efter det att personuppgifterna överförts dit. Dessa bestämmelser, tillsammans med tillämpliga sekretessbestämmelser hos mottagande myndigheter, utgör ett tillräckligt skydd för den enskildes integritet.

Det integritetsintrång förslaget innebär är nödvändigt och proportionerligt

Den personuppgiftsbehandling som förslaget ger upphov till är nödvändig på det sätt som dataskyddsförordningen och brottsdatalagen (2018:1177) ställer krav på. Vid avvägningen mellan behovet av att motverka arbetslivskriminalitet och den enskildes rätt till skydd mot intrång i den personliga integriteten får också behandlingen anses proportionerlig i förhållande till den nytta som förslaget innebär. Det integritetsintrång förslaget innebär får därför vid en intresseavvägning accepteras och anses vara godtagbart.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

8.12.3 Förslaget om att det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till parterna

Beskrivning av den behandling av personuppgifter som förslaget medför

I Arbetsmiljöverkets kontroller av arbetsplatser förekommer det att myndigheten upptäcker omständigheter som är av betydelse för arbetsmarknadens parters verksamhet, exempelvis sådant som tyder på att arbetstagare inte får de villkor och förhållanden de har rätt till. Delegationens förslag syftar till att tydliggöra att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter i dessa situationer. När Arbetsmiljöverket gör detta kan det ske en behandling av personuppgifter. Som framgår i avsnitt 3.14.8 innehåller de uppgifter som det handlar om i detta sammanhang inte nödvändigtvis personuppgifter. Är det endast fråga om organisationsnummer som tillhör en juridisk person utgör detta inte en personuppgift. Uppgifter som anknyter till juridiska personer kan dock ofta vara en blandning av personuppgifter och annan data och det är många gånger svårt att skilja på dessa uppgifter, bland annat eftersom det är fråga om personuppgifter så länge en uppgift går att härleda till en levande fysisk person.

Syftet med och behovet av det aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära

Det faktum att arbetslivskriminalitet innebär brott mot både lag och avtal innebär att det är av särskild vikt att samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter fungerar väl. Förslaget att tydliggöra att Arbetsmiljöverket får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet syftar till att motverka arbetslivskriminaliteten i Sverige och ge förutsättningar för att den svenska arbetsmarknadsmodellen, där arbetsmarknadens parter ansvarar för bland annat efterlevnaden av kollektivavtal, ska fungera bättre i praktiken.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Inverkan som intrånget har för den enskilde

Förslaget kommer sannolikt att leda till att fler personuppgifter kommer att behandlas. Arbetsmarknadens parter har redan i dag rätt att, under vissa förutsättningar, ta del av en allmän handling och offentliga uppgifter ur en sådan efter en begäran om detta till en myndighet. I dessa fall får även personuppgifter behandlas redan i dag. Delegationens förslag handlar om att förbättra myndighetens möjligheter att lämna ut uppgifter på eget initiativ, utan att någon begäran har inkommit. Det innebär att mängden personuppgifter som behandlas kan komma att öka, men det handlar fortfarande endast om uppgifter som inte omfattas av sekretess. Det integritetsingrepp som detta kan innebära behöver ställas mot intresset av att arbetsmarknadens parter får bättre förutsättningar att utöva sin roll på svensk arbetsmarknad och genom detta bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Risken för oönskad spridning

Att mer information, inklusive personuppgifter, lämnas till arbetsmarknadens parter innebär i sig en ökad spridning och innebär därmed också i allmänhet en ökad risk för att uppgifterna sprids mer än vad som är nödvändigt. Arbetsmarknadens parter är dock sådana organisationer som har rutiner för att behandla personuppgifter. Detta gäller även känsliga personuppgifter såsom medlemskap i en arbetstagarorganisation. Att mottagarna är vana att hantera personuppgifter medför mindre risk för oönskad spridning.

Det integritetsintrång förslaget innebär är nödvändigt och proportionerligt

Delegationen bedömer att den personuppgiftsbehandling som förslaget ger upphov till är nödvändig på det sätt som dataskyddsförordningen ställer krav på. De personuppgifter som berörs av förslaget är av samma slag som kan lämnas ut på begäran i dag och omfattar endast uppgifter som lagstiftaren har ansett inte ska skyddas av sekretess, det vill säga offentliga uppgifter eller uppgifter som efter en sekretessprövning kan lämnas ut från Arbetsmiljöverket. Det

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

faktum att arbetslivskriminalitet inkluderar brott mot både lag och avtal innebär att det är av särskild vikt att samrådet och informationsutbytet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter fungerar väl. Detta särskilt med beaktande av att den svenska modellen för arbetsrättslig reglering ska fungera så bra som möjligt. Vid avvägningen mellan behovet av att motverka arbetslivskriminalitet och den enskildes rätt till skydd mot intrång i den personliga integriteten får också behandlingen anses proportionerlig i förhållande till den nytta som förslaget innebär. Det integritetsintrång förslaget innebär får därför vid en intresseavvägning accepteras och anses vara godtagbart.

8.13 Förslagens förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden

8.13.1 Särskilt om bestämmelser till skydd för personuppgifter och mot intrång i den personliga integriteten

Förslag som lämnas i detta betänkande innebär att personuppgifter kommer att behandlas. Detta gäller dels förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal (se kapitel 4) och förslaget om att en ny bestämmelse ska införas i Arbetsmiljöverkets instruktion där det tydliggörs att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet (se avsnitt 3.14.8). Eftersom förslagen kommer att innebära personuppgiftsbehandling aktualiseras de bestämmelser på EU-nivå som regerar behandling av personuppgifter. Den dataskyddsreform som infördes inom EU för några år sedan består av två delar.[9] Den ena är dataskyddsförordningen, som utgör grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU. Den andra delen är dataskyddsdirektivet som reglerar behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.[10] Dataskyddsdirektivet är i svensk rätt genomfört genom brottsdatalagen.

[9] Se vidare avsnitt 4.9.1.

[10] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet).

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Skyddet av personuppgifter regleras också i artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Artikel 7 i stadgan innehåller bestämmelser om respekt för privatlivet och familjelivet. I skäl 4 till dataskyddsförordningen anges att förordningen respekterar alla grundläggande rättigheter och iakttar de friheter och principer som erkänns i stadgan.

Delegationen har beaktat de EU-rättsliga dataskyddsregelverken och gör bedömningen att förslagen är förenliga med dessa, se avsnitt 3.14.8, kapitel 4 och avsnitt 8.12.

Bestämmelser till skydd mot intrång i den personliga integriteten återfinns också i artikel 8.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen har sin bakgrund bland annat i artikel 8 i Europakonventionen.[11] Delegationen har beaktat den bestämmelsen i regeringsformen i sina överväganden, se avsnitt 4.9.5 och avsnitt 8.12.

Sammanfattningsvis bedömer delegationen att förslagen är förenliga med EU-rätten och internationella åtaganden när det gäller bestämmelser till skydd för personuppgifter och mot intrång i den personliga integriteten.

8.13.2 Förslagens förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden i övrigt

Sverige är bundet av flera internationella åtaganden om människohandel, däribland Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och ILO:s konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete med tillhörande protokoll. Vidare är Sverige bundet av EU:s direktiv om människohandel.[12] Förslaget att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott kan stärka Sveriges insatser för att motverka människohandel. Delegationen bedömer att förslagen är förenliga med EU-rätten och internationella åtaganden när det gäller rättsakter om arbetet mot människohandel.

[11] Prop. 2009/10:80 s. 174–176.
[12] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Även i övrigt bedömer delegationen att förslagen i betänkandet är förenliga med EU-rätten och internationella åtaganden.

8.14 Konsekvenser i övrigt

Förslagen i betänkandet påverkar inte kostnaderna för kommuner och regioner och har ingen inverkan på den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte påverka offentlig service i olika delar av landet eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen rör som nämnts bland annat behandling av personuppgifter och delegationen har beaktat behovet av rättssäkerhet. En ny tipsfunktion innebär en ny kommunikationsväg för att lämna tips till myndigheterna. En ny bestämmelse föreslås också där det tydliggörs att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. De förslag som lämnas påverkar inte myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet följa gällande regelverk och allmänna förvaltningsrättsliga principer.

När det gäller frågor om tillsyn över personuppgiftsregelverket, administrativa sanktionsavgifter, överklagande med mera, kommer de bestämmelser som finns i det befintliga dataskyddsregelverket att gälla, vilket också säkerställer en rättssäker handläggning av frågor som rör personuppgiftsbehandlingen.

8.15 Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser

Den föreslagna nya förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion ska enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 2025. Det bör finnas tydlig information om den nya tipsportalen och om hur den bör användas. Som anges i avsnitt 4.8.11 framstår det som lämpligt med en särskild hemsida där information om arbetslivskriminalitet kan samlas, eventuellt tillsammans med länkar till berörda myndigheter och andra aktörer. Det är lämpligt att tipsportalen finns på samma hemsida. Detta bör kunna hanteras inom ramen för den information som ska lämnas av de samverkande myndigheterna, se avsnitt 3.12. Arbetsmarknadens parter har en betydelsefull roll när det gäller att informera om förhållandena på arbetsmarknaden. Det

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

kan antas att de kommer att spela en roll för att sprida information om den myndighetsgemensamma tipsportalen. När det gäller informationsinsatser med anledning av förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal görs bedömningen att det inte behövs några ytterligare särskilda åtgärder.

De föreslagna ändringarna i instruktionerna för Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska enligt förslagen träda i kraft den 1 juli 2024. Förslagen bedöms inte kräva några särskilda informationsinsatser.

Referenser

Alexandrova-Zorina, L. (2023). *Imperiets barn: ett reportage*. Volante.

Arbeidstilsynet m.fl. (2018). *Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimsamarbeidet.*

Arbeidstilsynet m.fl. (2021). *Felles styringsmodell for a-krimsamarbeidet*.

Arbeidstilsynet m.fl. (2022). *Felles styringsmodell for a-krimsamarbeidet 2021*.

Arbetsmiljöverket (2022a). *Delredovisning av regeringsuppdrag.*

Arbetsmiljöverket (2022b). *Beslut regional struktur AKC.* Dnr 2022/010983.

Arbetsmiljöverket (2022c). *Styrgruppens direktiv till metodstödsgruppen.* Dnr 2022/010983.

Arbetsmiljöverket (2022d). *Den myndighetsgemensamma inriktningen för regeringsuppdraget mot arbetslivskriminalitet*. Dnr 2022/010983.

Arbetsmiljöverket (2023a). *Årsredovisning 2022*.

Arbetsmiljöverket (2023b). *Arbetsmiljöverkets budgetunderlag för åren 2024–2026.*

Arbetsmiljöverket m.fl. (2021). *Förslag på organisering av varaktig myndighetssamverkan etc.*

Arbetsmiljöverket m.fl. (2022a). *Redovisning av regeringsuppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b). *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Arbetsmiljöverket m.fl. (2023). *Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan*.

Artikel 29-arbetsgruppen (2014). *Yttrande 6/2014 om begreppet den registeransvariges berättigade intressen.*

Belgiska regeringen (2021). *Action plan Fighting human trafficking 2021–2025*.

Bet. 2015/16:KU10. *Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Boverket (2022). *Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn.* Rapport 2022:16.

Byggmarknadskommissionen (2022). *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*.

Dir. 2021:74. *En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.*

Dir. 2022:68. *En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet*.

Dir. 2022:87. *Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet.*

Dir. 2023:59. *Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet.*

Dir. 2023:146. *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.*

Ds 2021:1. *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*.

Ds 2021:4. *Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA)*.

Ds 2022:13. *Utökat informationsutbyte*.

ELA (2022). *Biannual report on concerted and joint inspections*.

European Migration Network (2022). *Third-country National Victims of trafficking in human beings in Belgium*.

Europeiska unionens råd (2021a). *Rådets slutsatser om en permanent fortsättning av EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet: Empact 2022+*. 6481/21.

Europeiska unionens råd (2021b). *Rådets slutsatser om fastställande av EU:s prioriteringar i kampen mot grov och organiserad brottslighet för Empact 2022–2025*. 8665/21.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Finansdepartementet, dnr Fi2021/02991. *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.*

Fyrk, J. (2020). *Svartjobbsfabriken*. Verbal förlag.

GRETA (2014). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden*.

GRETA (2017). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Belgium*.

GRETA (2020). *Compendium of good practices in addressing trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation*.

GRETA (2022). *Evaluation report Belgium, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*.

GRETA (2023). *Evaluation report Sweden*.

Herzfeld Olsson, P. (2020). *Konsten att inkludera arbetskrafts-migranter i den svenska arbetsrättsliga modellen.* Juridisk Tidskrift, 2019-20(3), 638–670.

Håkansta, C. m.fl. (2022). *Power resources and the battle against precarious employment: Trade union activities within a tripartite initiative tackling undeclared work in Sweden.* Economic and Industrial Democracy, 1–28.

ILO (2021a). *Access to protection and remedy for victims of human trafficking for the purpose of labour exploitation in Belgium and the Netherlands*.

ILO (2021b). *Research brief, Access to protection and remedy for human trafficking victims, the role of trade unions in Belgium*.

Johansson, M. (2020). *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden. En översikt.* Östersjöstaternas råd.

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2022*.

Jämställdhetsmyndigheten (2023a). *Årsredovisning 2022*.

Jämställdhetsmyndigheten (2023b). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel*.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Kingdom of Belgium (2021). *The fight against trafficking and smuggling in human beings, policy and approach*.

Kjellberg, A. (2023a). *Den svenska modellen ur ett nordiskt perspektiv*. Arena.

Kjellberg, A. (2023b). *Kollektivavtalens vita fläckar.* Arena.

Klingberg Hjort, M. och Martinsson, K. (2021). *Hemtjänstmaffian: miljonsvindeln som förändrade äldreomsorgen.* Bokförlaget Atlas.

KPMG (2022). *Evaluering av etatssamarbeid mot arbeidslivs-kriminalitet.*

LO (2022). *Arbetslivskriminalitet, Kampen för ordning och reda*.

Lundmark, J. och Säfsten, M. (2023). *Kommentar till Förvaltnings-lagen*, Norstedts Juridik, JUNO Version 1B, Publicerad digitalt den 9 juni 2023.

Migrationsverket (2022). *Missbruk av uppehållstillstånd för studier.*

Migrationsverket (2023). *Årsredovisning 2022.*

Myria (2019). *Annual report trafficking and smuggling of human beings*.

Myria (2023). *Annual report trafficking and smuggling of human beings*.

Nordic Baltic Undeclared Work Project (2021). *Report from Nordic Baltic Undeclared Work Project 2019–2021, Final Report*.

Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022). *Civil-samhällets kontakter med utsatta för människohandel 2022*.

Polismyndigheten (2009). *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*.

Polismyndigheten (2019). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 20*.

Polismyndigheten (2022*). Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 23*.

Polismyndigheten (2023). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 24*.

Polismyndigheten m.fl. (2022). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Prop. 1979/80:2. *Med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 2000/01:33. *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution.*

Prop. 2005/06:173. *Översyn av personuppgiftslagen.*

Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*

Prop. 2009/10:85. *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet.*

Prop. 2009/10:152. *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel.*

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2015/16:167. *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet.*

Prop. 2016/17:139. *Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater*.

Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Prop. 2017/18:95. *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*.

Prop. 2017/18:105. *Ny dataskyddslag.*

Prop. 2017/18:123. *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering*.

Prop. 2017/18:200. *En ny lag om företagshemligheter.*

Prop. 2017/18:232. *Brottsdatalag.*

Prop. 2017/18:299. *Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet.*

Prop. 2019/20:83. *Ett nytt konto- och värdefackssystem.*

Prop. 2019/20:106. *Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets Verksamhet.*

Prop. 2019/20:166. *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Prop. 2020/21:193. *Genomförande av visselblåsardirektivet*.

Prop. 2021/22:217. *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen.*

Prop. 2022/23:34. *Utbetalningsmyndigheten.*

Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Regeringsbeslut A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM. *Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

Regeringsbeslut A2021/00085. *Uppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

Regeringsbeslut A2022/00333. *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan*.

Regeringsbeslut A2022/00996. *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet.*

Regeringsbeslut A2023/01693. *Förlängd tid för uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.*

Regeringsbeslut A2023/01757, A2023/01308 och A2023/01716 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsmiljöverket.*

Regeringsbeslut Fi2017/03257/DF. *Uppdrag att erbjuda samordnad och säker och statlig it-drift*.

Regeringsbeslut I2019/02515/DF. *Ändring av uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift*.

Riksrevisionen (2019). *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning*. RiR 2019:11.

Riksrevisionen (2020). *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade.* RiR 2020:27.

Riksrevisionen (2022), *Revisionsmetodik inom effektivitetsrevision II.* Dnr 1.1.2-2022-0201.

Riksrevisionen (2023), *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter.* RiR 2023:6.

Schoultz, I. och Muhire, H. (2023). *Is there any criminal law protection for exploited migrant workers in Sweden? Logics of criminal law and the labour migration regime*. Nordic Journal of Criminology.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Schoultz, I. och Smiragina-Ingelström, P. (2024). *Access to justice and social rights for victims of trafficking and labour exploitation in Sweden*. European Welfare Rights in Practice.

Sjödin, E. (2020). *Arbetsmarknadens skuggsida – rättsföljder vid för låga löner*. Juridisk Tidskrift, 2019-20(3), 671–695.

Skatteverket m.fl. (2020). *Handbok, Metodstöd för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*.

Skatteverket (2022). *Remissvar, Departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)*. Dnr 8-1867810.

Statsrådsberedningen (2024). *Propositionsförteckning våren 2024.*

SOU 2014:16. *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

SOU 2016:42. *Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m*.

SOU 2017:29. *Brottsdatalag.*

SOU 2017:39. *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*.

SOU 2018:14. *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*.

SOU 2019:37. *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk*.

SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.

SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro*.

SOU 2020:38. *Ökad trygghet för visselblåsare*.

SOU 2022:36. *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge.*

SOU 2022:47. *De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet.*

SOU 2023:8. *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland.*

SOU 2023:26. *Översyn av entreprenörsansvaret*.

SOU 2023:69. *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel.*

SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet*.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Statskontoret (2008). *Utredning om myndighetsanalyser*. 2008:18.

Statskontoret (2020). *Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*. 2020:4.

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor.*

Stoop, C. (1994). *They are so sweet, sir: The cruel world of traffickers in Filipinas and other women.* Limitless Asia.

Svar på skriftlig fråga 2023/24:177. *Sekretess mellan myndigheter och arbetet mot arbetslivskriminaliteten.*

Svenskt Näringsliv (2023). *Arbetsmarknadskriminalitet – hur påverkas företagen och vad behöver göras?*

Torp, E. (2020). *Vi, skuggorna: ett Sverige du inte känner till.* Leopard Förlag.

Torp, E. (2023). *Rent åt helvete.* Mondial.

Vänje, A. och Ottosson, J. (2020). *Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*

Åklagarmyndigheten (2015). *Människohandel. Granskning av handläggningen av människohandelsärenden under 2012–2013.* Tillsynsrapport 2015:2.

Domar och annan rättspraxis i bokstavsordning

Förvaltningsrättens i Stockholm dom av den 3 juli 2023 i mål 2722-22.

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 5 juni 2012 i mål nr 4453-10 (HFD 2012 ref. 21).

JO beslut 1238-2011.

JO beslut 466-2019.

Solna tingsrätts dom av den 9 januari 2023 i mål nr B2853-22.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Kommittédirektiv 2021:74

En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

Sammanfattning

En kommitté i form av en delegation ska, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan. Delegationen ska bl.a.

- verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet, och
- förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och sprida kunskap om internationella erfarenheter.

Uppdraget ska delredovisas senast den 17 juni 2022, senast den 24 februari 2023 och senast den 23 februari 2024, och slutredovisas senast den 28 februari 2025.

Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem

Området arbetslivskriminalitet omfattar flera olika typer av regelöverträdelser. Det kan exempelvis handla om brott mot lagstiftning som rör arbetsmiljö och skatter eller otillåtet utnyttjande av arbetsmarknadspolitiska insatser och välfärdsförmåner. Det kan också handla om penningtvätt och bedrägerier, arbete utan arbetstillstånd samt utnyttjande av arbetskraft genom människoexploatering och människohandel. En del av arbetslivskriminaliteten utgörs av välfärds-

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

brott, som är ett samlingsbegrepp för brott som riktas mot välfärdssystemen.

Arbetslivskriminalitet leder till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag, samhället och statsfinanserna och kan dessutom vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet. Arbetstagare riskerar ofta osäkra arbetsvillkor, lägre löner och allvarliga kränkningar av sina rättigheter. Företag som följer reglerna riskerar att konkurreras ut av oseriösa aktörer. Samhället och statsfinanserna riskerar allvarliga budgetkonsekvenser genom minskade intäkter via skatter och sociala avgifter. Aktörer som bedriver arbetslivskriminalitet kombinerar ofta regelöverträdelser inom flera områden. Samverkan och erfarenhetsutbyte är i dessa fall av central betydelse som grund för samhällets insatser för att stoppa dem.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet. Exempelvis har åtta myndigheter sedan 2018 haft i uppdrag att samverka genom bland annat myndighetsgemensamma kontroller (A2017/02422, A2017/00678, A2021/00085). Delegationens arbete ska ske i tillägg till befintliga insatser. Delegationens uppgift är att, med utgångspunkt i bl.a. det arbete som bedrivs av myndigheterna, stödja och stärka samhällets samlade insatser mot arbetslivskriminalitet ur ett brett och långsiktigt perspektiv. Myndigheterna har även fortsättningsvis det mycket angelägna uppdraget att bedriva och utveckla det operativa arbetet för att bekämpa arbetslivskriminalitet, både utifrån sina egna verksamhetsområden och i samverkan.

Uppdraget att verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet

Att motverka arbetslivskriminalitet kräver insatser från flera olika typer av aktörer. Olika myndigheters verksamheter bidrar på olika sätt utifrån sina respektive uppdrag, och de har olika kunskap och metoder att tillgå. Vissa myndigheter har en mer central roll än andra myndigheter inom befintliga samverkansformer. Arbetsmarknadens parter har också en viktig roll i sammanhanget. De har bland annat genom sin branschkunskap en särskild förståelse för utvecklingen och omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Dessutom kan även exempelvis företag och branschorganisationer agera för att minska risken för arbetslivskriminalitet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

En väsentlig del av den analys och det erfarenhetsutbyte som sker i dag görs inom ramen för en viss bransch eller sektor inom arbetslivet eller med utgångspunkt i någon eller några myndigheters arbete. Det är viktigt att arbetssätt som visat sig framgångsrika i motverkandet av arbetslivskriminalitet kan identifieras och spridas till andra berörda organisationer, branscher och sektorer. I sammanhanget är det också viktigt att befintliga samarbeten och kontaktvägar beaktas och tas tillvara.

Delegationen ska därför

- ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan,
- samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.

Uppdraget att förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och att sprida kunskap om internationella erfarenheter

Hur utbredd är arbetslivskriminaliteten och hur kan den följas upp?

För flera av de regelöverträdelser som kan benämnas som delar av arbetslivskriminaliteten saknas i dag uppskattningar av problemens omfattning. Det finns samtidigt svårigheter att kvantifiera eller på annat sätt bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning, inte minst när det handlar om kriminell verksamhet som svårligen låter sig upptäckas genom tillgängliga kontrollmetoder. Detta förtar dock inte behovet av välgrundade bedömningar som ger möjlighet att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning och konsekvenser i syfte att med större säkerhet kunna prioritera resurser till rätt åtgärder och därmed bedriva ett mer effektivt arbete.

En förutsättning för att kunna uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning är att det finns en definition av densamma. En sådan

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

saknas i dag. Det finns, både i tidigare utredningar (bland annat i betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen [SOU 2019:59]) och inom ramen för flera olika myndigheters verksamheter, information som berör problemens omfattning. Sådan information kan emellertid också handla om regelöverträdelser som inte kan anses ingå i arbetslivskriminaliteten. Därför finns behov av att utarbeta metoder för att på ett strukturerat sätt kunna analysera och följa upp de företeelser som sker i arbetslivet, drabbar enskilda eller snedvrider konkurrensen och sammantaget utgör arbetslivskriminaliteten. Eftersom arbetslivskriminaliteten är komplex och dess omfattning är svår att kvantifiera, kan det finnas skäl att kombinera olika informationskällor och metoder.

Därtill finns ett behov av att kunna följa upp och analysera arbetslivskriminalitetens utveckling på ett sätt som möjliggör jämförelser över tid. Detta kan till del ske exempelvis genom användandet av indikatorer. Bland annat eftersom de uppgifter som kan ligga till grund för sådana bedömningar finns inom flera olika myndigheter finns också ett behov av att bedöma hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag avslutats. I möjligaste mån bör indikatorerna utgå från redan befintliga sådana.

Delegationen ska därför

- utarbeta en definition av och uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige, och
- utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling, exempelvis genom användandet av indikatorer, och föreslå hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag avslutats.

Hur motverkar man arbetslivskriminalitet i andra länder?

Arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur, både såtillvida att det kan observeras i många olika länder och genom att det ofta förekommer att utländska arbetstagare utnyttjas. Nätverk som ligger bakom arbetslivskriminalitet kan också ha kopplingar såväl till annan organiserad brottslighet som till andra länder. Det kan i vissa fall finnas behov av samarbete internationellt mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Olika länder har delvis olika arbetssätt och verktyg i bekämpandet av arbetslivskriminalitet. Det kan exempelvis handla om former för samverkan myndigheter emellan, stöd till personer som exploaterats på arbetsmarknaden och olika aktörers ansvar att tillhandahålla information till såväl allmänheten som berörda individer.

Det är därför av värde att dra lärdom av de erfarenheter och den kunskap som finns i andra länder, såväl vad gäller gränsöverskridande arbete som insatser och regelverk som finns på nationell nivå.

Den norska regeringen lade fram en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet 2015. I den senaste versionen innehåller den 43 aktiva åtgärder inom flera olika departements och myndigheters ansvarsområden (Strategi mot arbeidslivskriminalitet, reviderad 8 februari 2021). I Norge sker också samlokalisering av myndigheter i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet i form av så kallade a-krimcenter. I Sverige bedrivs myndighetssamverkan med likartade syften, men givet de särskilda arbetsformer som tillämpas i Norge har det sannolikt gjorts erfarenheter som kan vara värdefulla även i en svensk kontext.

Delegationen ska därför

- undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser, såväl vad gäller gränsöverskridande som nationellt arbete, mot arbetslivskriminalitet från andra länder inom EU och EES samt på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige, och
- undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge, med särskilt fokus på arbetet med och insatserna inom den uppdaterade nationella strategin mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan inom ramen för s.k. a-krimcenter, och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige.

Hur kan myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet utvecklas?

Under 2018–2020 hade Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2017/02422, A2017/00678). Regeringen gav i januari 2021 myndigheterna i uppdrag att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan (A2021/00085). Det finns även i sammanhanget andra relevanta former av myndighetssamverkan, som bland annat sker inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Det finns, särskilt vad gäller de mest systematiska formerna av arbetslivskriminalitet, flera beröringspunkter mellan de olika samverkansformerna.

Bland de beståndsdelar som kan anses utgöra arbetslivskriminalitet finns sådana som är särskilt komplexa och svåra att upptäcka. Det kan handla om brottsupplägg som är avancerade till sin natur och kräver insatser från flera olika myndigheter för att motverkas. Sådana brottsupplägg kan användas för att bedriva exploatering av arbetskraft, inklusive människohandel och människoexploatering. Det är i sådana fall vanligt förekommande att offren inte självmant berättar om sin utsatthet och det kan vara svårt att upptäcka människohandel eller människoexploatering vid ett enskilt inspektionstillfälle. Samverkan mellan myndigheter är därmed särskilt viktigt för att motarbeta exploatering av arbetskraft och andra avancerade brottsupplägg.

Delegationen ska därför

- följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet.

Särskilt fokus ska läggas på arbete med myndighetsgemensamma kontroller samt hur effektiv samverkan är i förhållande till sådan arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, exempelvis sådan som kan innefatta att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Konsekvensbeskrivningar

För de förslag som lämnas ska delegationen redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera konsekvenserna för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vidare ska delegationen särskilt beakta och redovisa hur lämnade förslag kan påverka den administrativa arbetsbördan för företag och arbetsgivare. Delegationen ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs, särskilt när det gäller arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling.

I de fall delegationen lämnar förslag som rör behandling av personuppgifter ska den särskilt redogöra för hur hänsyn tagits till behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet samt skydd för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I uppdraget ingår att beakta och följa relevant arbete inom Regeringskansliet, pågående utredningar och pågående arbete på myndigheterna. Detta gäller exempelvis utredningen om stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen (dir. 2021:39) och uppdraget att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442).

Delegationen ska samråda med de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet, beakta deras behov av stöd och ta tillvara den kunskap som deras arbete genererar, och även beakta annan relevant myndighetssamverkan såsom samverkan mot organiserad brottslighet. Delegationen ska även samråda med Brottsförebyggande rådet. I de delar som berör uppdraget att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning ska delegationen samråda med Ekonomistyrningsverket och berörda myndigheter. Därtill ska delegationen vid behov samråda med andra relevanta myndigheter och aktörer, särskilt arbetsmarknadens parter.

Delegationen ska vid behov lämna författningsförslag.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

De två punkterna i det första deluppdraget om att verka samlande och stödjande och att samla och sprida goda exempel ska redovisas årligen med början 2023 – senast den 24 februari 2023, senast den 23 februari 2024 och i samband med slutredovisningen senast den 28 februari 2025. Punkten i det andra deluppdraget om att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt i andra länder ska också redovisas årligen med början 2023.

De två punkterna i det andra deluppdraget om att utarbeta en definition av arbetslivskriminaliteten i Sverige och om att undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge ska redovisas senast den 17 juni 2022. Vid detta tillfälle ska också en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning redovisas. Uppskattningen av arbetslivskriminalitetens omfattning i sin helhet ska redovisas senast den 24 februari 2023.

Punkten i det andra deluppdraget om att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet ska redovisas senast den 23 februari 2024.

Punkten i det första deluppdraget om att ta ställning till en fortsättning av delegationens arbete inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer ska redovisas i samband med slutredovisningen den 28 februari 2025. Punkten i det andra deluppdraget om att utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning ska också redovisas i samband med slutredovisningen.

Delegationen ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) om arbetet.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Kommittédirektiv 2022:2

Tilläggsdirektiv till En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 februari 2022

Förkortad tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Delegationen ska bl.a. utarbeta en definition av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Den delen av uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 17 juni 2022.

Utredningstiden förkortas. Uppdraget att utarbeta en definition ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022, i form av en promemoria.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Kommittédirektiv 2022:87

Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Den 10 februari beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till delegationen (dir. 2022:2). Genom tilläggsdirektiven förkortades utredningstiden för redovisning av den del av uppdraget som gällde att redovisa en definition av arbetslivskriminalitet.

Delegationen ska nu även

- utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2023.

Uppdraget att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet

Den 24 februari 2022 beslutade regeringen om ett uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan. Enligt uppdraget ska Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

och Åklagarmyndigheten under 2022–2023 samverka för att motverka arbetslivskriminalitet. En viktig del av myndighetssamverkan är myndighetsgemensamma kontroller. För att urvalet av kontroller ska underlättas och för att kontrollerna ska träffa rätt är det viktigt att myndigheterna får information från personer som har kännedom om omständigheter som skulle kunna utgöra arbetslivskriminalitet. Information från enskilda underlättar också för myndigheterna att skapa sig en god bild av hur problemet tar sig uttryck i samhället och i vilka delar av arbetslivet och inom vilka branscher det förekommer som mest.

De myndigheter som omfattas av uppdraget om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan tar i dag emot och hanterar anmälningar och tips från enskilda. Arbetslivskriminalitet spänner ofta över flera myndigheters ansvarsområden och enskilda kan därför behöva kontakta flera olika myndigheter för att lämna information om missförhållanden hos ett företag. Detta skapar problem både för myndigheterna och för enskilda. Från myndigheternas perspektiv är det inte säkert att de inom ramen för befintliga regelverk kan lämna över informationen som hör till andra myndigheters ansvarsområden. Viktig information riskerar därmed att inte komma samtliga berörda myndigheter till del och för den enskilde kan det framstå som att myndigheterna inte agerar på de lämnade uppgifterna på ett adekvat sätt. Det kan även upplevas som frustrerande att bli hänvisad mellan myndigheterna och det kan också i många fall vara oklart för den enskilde vilken myndighet denne ska kontakta. Detta kan leda till att enskilda väljer att inte lämna informationen till myndigheterna.

I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1) bedöms förutsättningarna för en myndighetsgemensam ingång för tips om arbetslivskriminalitet. I promemorian görs även ett antal överväganden kring hur en sådan skulle kunna fungera. Bedömningen i promemorian är att en sådan gemensam tipsingång, som skulle ge myndigheter möjlighet att lämna vidare inkomna tips till andra myndigheter, inte skulle vara tillräckligt effektiv i relation till andra tänkbara sätt att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet inom ramen för nuvarande regelverk och regeltillämpning. Frågan bör enligt promemorian omvärderas om och när regelverken förändras eller tillämpas annorlunda.

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Sedan bedömningen gjordes i promemorian har regeringen beslutat om uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan. Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket ska senast den 30 juni 2022 inrätta minst två regionala center mot arbetslivskriminalitet, varav minst ett i en storstadsregion. Totalt ska sju center vara inrättade inom ramen för uppdraget. Övriga center ska inrättas så snart som möjligt, dock senast vid utgången av 2023. De regionala centren ska fungera som nav för myndigheterna vid planering, genomförande och uppföljning av gemensamma aktiviteter, med fokus på myndighetsgemensamma kontroller. Genom dessa center finns ett ökat behov av att enskilda enkelt kan lämna information om sådant som misstänks utgöra arbetslivskriminalitet och att myndigheterna har möjlighet att byta inkommen information med varandra.

En gemensam tipsingång för misstankar om arbetslivskriminalitet skulle kunna förenkla tipslämnandet för den enskilde som bara skulle behöva lämna information på ett ställe och vid ett tillfälle. Det skulle också kunna bidra till att fler missförhållanden anmäls. Myndigheterna skulle därmed ha ett bättre underlag för analyser och för att vidta fler och träffsäkrare åtgärder. Arbetet mot arbetslivskriminalitet skulle som en följd förstärkas.

En förutsättning för att en sådan tipsingång ska fungera på ett ändamålsenligt sätt är att den mottagande myndigheten är behörig att ta emot anmälningar som rör andra myndigheters verksamhetsområden och att informationen kan lämnas vidare till andra myndigheter. När det gäller möjligheterna för myndigheter att utbyta information med varandra pågår för närvarande ett utredningsarbete inom Regeringskansliet (Fi2021/02442). Syftet med den utredningen är att stärka regeringens arbete med att motverka bl.a. arbetslivskriminalitet. I utredningsuppdraget ingår att göra en bedömning av om det finns behov av ändrade regler, när det gäller t.ex. sekretess eller behandling av personuppgifter, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2022.

Arbetet mot arbetslivskriminalitet är mycket angeläget och regeringen anser därför att delegationen bör utreda förutsättningarna för en gemensam funktion för att anmäla misstankar om arbetslivskriminalitet och föreslå hur en sådan funktion kan utformas. Delegationen ska särskilt undersöka och överväga vilken myndighet som

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

ska samordna funktionen, vilka organisatoriska åtgärder som krävs och om det behövs författningsåtgärder för att åstadkomma funktionen. Delegationen ska även bedöma om det är lämpligt att en tipsfunktion omfattar alla samverkande myndigheter eller om den endast ska omfatta vissa. Delegationen ska särskilt analysera hur en gemensam funktion påverkar ordinarie kontaktvägar och larmfunktioner såsom 114 14 och 112 och risken för att andra närliggande brott än arbetslivskriminalitet inte identifieras, anmäls och utreds.

I sina överväganden ska delegationen beakta krav på informationssäkerhet, skydd för företagshemligheter, personlig integritet och att det ska vara enkelt att lämna information. Tipsfunktionen ska kunna användas av en bred krets personer som kan få kännedom om arbetslivskriminalitet, inklusive fackliga företrädare.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag om informationsutbyte mellan de samverkande myndigheterna. Delegationen ska dock följa beredningen av uppdraget att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442) noggrant och säkerställa att de förslag som delegationen lämnar kan genomföras tillsammans med de förslag om informationsutbyte som lämnas av den utredningen. En förutsättning för att delegationen ska lämna förslag om en gemensam tipsfunktion är att delegationen bedömer att det kommer att vara möjligt för myndigheterna att utbyta informationen som har lämnats av enskilda med varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Delegationen ska beakta att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska värnas, t.ex. genom att kollektivavtalsöverträdelser som parterna har ansvar att kontrollera även fortsättningsvis ligger utanför myndigheternas ansvarsområde.

Delegationen ska därför

- analysera och redovisa för- och nackdelar med att inrätta en gemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet och överväga om det är ändamålsensligt att inrätta en sådan,
- om delegationen finner det lämpligt lämna förslag på hur en gemensam tipsfunktion skulle kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt,
- särskilt undersöka och överväga vilken myndighet som ska samordna funktionen, vilka organisatoriska åtgärder som krävs och om det behövs författningsåtgärder för att åstadkomma funktionen,

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

- bedöma om det är lämpligt att en tipsfunktion omfattar alla samverkande myndigheter eller om den endast ska omfatta vissa,
- undersöka om det är möjligt och lämpligt att, som ett led i utvecklad samverkan mellan myndigheterna å ena sidan och arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer å andra sidan, skapa en prioriterad ingång till myndighetssamverkan för deras informationslämnande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvenser

Delegationen ska redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera om förslagen får konsekvenser för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2023.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

ande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - IFN-2024/00124-2 Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Delbetänkande SOU 2024:14

Kommittédirektiv 2023:59

Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Den 30 juni 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till delegationen (dir. 2022:87). Genom tilläggsdirektiven fick delegationen i uppdrag att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet och lämna nödvändiga författningsförslag. Den delen av uppdraget skulle enligt tilläggsdirektiven redovisas senast den 17 juni 2023.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Uppdraget att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion ska i stället redovisas senast den 23 februari 2024. Uppdraget i den delen ligger i övrigt fast.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

§ 55

Diarienr: IFN-2024/00124

Remiss - Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14

Förslag till beslut
Att individ- och familjenämnden yttrar sig enligt förslag till yttrande.

Ärendebeskrivning
Umeå kommun har getts tillfälle att yttra sig över remiss – Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14 och Individ- och familjenämnden har av Kommunstyrelsen utsett som ansvarig att besvara remissen.

Umeå kommun ställer sig positiv till förslagen i delbetänkandet.

Arbetsutskottets beslutsordning
Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beslutsunderlag
Yttrande
Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet SOU 2024:14

Beredningsansvariga
Säkerhetssamordnare Caisa Siikavaara
Socialt ansvarig samordnare Christina Halleröd
HR-strateg Jennie Wiklund

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2024-04-30

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2024/00105

Remiss - Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen SOU 2024:9

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden yttrar sig i enlighet med yttrande 2024-04-24.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun tar emot mellan 270 och 300 studenter årligen från sjuksköterskeprogram, vilket motsvarar totalt ungefär 700 till 800 praktikveckor. Denna omfattande mängd praktik ger studenterna möjlighet att omsätta teoretiska kunskaper i praktiken och skaffa sig värdefull erfarenhet inom hälso- och sjukvårdsområdet. Genom att erbjuda sådana möjligheter bidrar Umeå kommun till att utbilda kompetenta sjuksköterskor och stärka vården samt att det stärker möjligheterna att klara kompetensförsörjningen i regionen.

Beslutsunderlag

Yttrande 2024-04-24
Betänkande -Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen SOU 2024:9

Beredningsansvariga

Praktiksamordnare Jonathan Söderström
HR-strateg Marie Eriksson
Utredare Carina Lindberg

Beslutet ska skickas till
Tf. HR-chef Mona Kårebrand Åberg

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Marie Eriksson
HR strateg

UMEÅ KOMMUN

Yttrande Sida 1 av 4

2024-04-24 Dnr: IFN-2024/00105

Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Remiss - Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen SOU 2024:9

Umeå kommun tackar för förfrågan om yttrande till betänkandet *Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammet (SOU 2024:9).*

Umeå kommun tar emot mellan 270 och 300 studenter årligen från sjuksköterskeprogram, vilket motsvarar ungefär 700 till 800 praktikveckor. Denna omfattande mängd praktik ger studenterna möjlighet att omsätta teoretiska kunskaper i praktiken och skaffa sig värdefull erfarenhet inom hälso- och sjukvårdsområdet. Genom att erbjuda sådana möjligheter bidrar Umeå kommun till att utbilda kompetenta sjuksköterskor och stärka vården samt att det stärker möjligheterna att klara kompetensförsörjningen i regionen.
Umeå kommun ser flera fördelar med att ta emot en stor volym studenter för praktik inom hälso- och sjukvården:

- Studenter bidrar med nya perspektiv, aktuell teoretisk kunskap och forskningsbaserade metoder. Detta främjar ett dynamiskt kunskapsutbyte mellan studenter och befintlig personal.
- Utbildning av kompetent personal: Genom att erbjuda praktikplatser ger Umeå kommun blivande sjuksköterskor möjlighet att omsätta sina teoretiska kunskaper i praktiken. Detta är avgörande för att utbilda kompetent vårdpersonal som kan möta framtidens utmaningar.
- Attraktiv arbetsgivare: Genom att vara en aktiv del av studenternas utbildning blir Umeå kommun en attraktivare arbetsgivare. Studenter erbjuds anställning efter praktikens avslut, vilket gynnar kommunen både på kort och lång sikt.

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Äldreomsorg/Stöd- och omsorgsförvaltningen

Rose-Marie Lång Bäckström
090-16 36 52
rose-marie.backstrom@umea.se

- Förbättrad vårdkvalitet: Genom att involvera studenter i vården ökar möjligheten till handledning och reflektion. Detta kan leda till förbättrad vårdkvalitet och säkrare patientvård.

Umeå universitets avtalsområde omfattar många kommuner i Västerbotten. Utmaningar som Umeå kommun har gällande verksamhetsförlagd utbildning för sjuksköterskor är den höga efterfrågan från studenterna på Umeå universitet om att få vara kvar på studieorten under sin praktikperiod. Om en student får en praktikplats på annan ort än studieorten så innebär det i många fall att studenterna själva måste ordna eget boende och resa till annan ort. En kostnad som de många gånger får stå för själva. Av naturliga skäl vill så många som möjligt vara kvar på studieorten där bostaden redan finns. Således har Umeå kommun fått ta ett stort ansvar att maximera volymer av platser för sjuksköterskestudenter. Många gånger innebär det en svår avvägning där vi å ena sidan vill ta emot så många som möjligt men utan att tumma på målen om god kvalité på den praktik vi erbjuder eller kraven på vårdsäkerhet.
Umeå kommun har en intern samordning av praktikplatser. Där sker det fortlöpande inventering av praktikplatser och möjligheter att utöka antalet platser utvärderas också kontinuerligt och i dialog med verksamheten. Dagens utmaning ligger i att lokaler och personalutrymmen inte är dimensionerade för att hålla fler personer än de gör för närvarande. Som arbetsgivare tar vi även emot studenter och praktikanter från andra utbildningsanordnare och yrkesutbildningar. Det innebär ytterligare en dimension och ökar komplexiteten när alla olika praktikplatser ska inrymmas i verksamheten, många gånger samtidigt. Umeå kommun samverkar externt med Umeå universitet där befintligt avtal löpande utvärderas och information utbytes. Samordningen mellan lärosäte och kommun fungerar väl.
Detta remissvar har kommit till i dialog med verksamhet och särskilt för vi fram våra synpunkter utifrån de erfarenheter vi har från vårt praktikcentrum. Synpunkter har också samlats in från medicinskt ansvariga sköterskor (MAS) samt kompetensförsörjningsperspektivet från Äldreomsorgens samt Stöd och omsorgs HR-enheter.

Remissvar

Umeå kommun ställer sig i stort positiv till förslagen i remissen och skickar med följande kommentarer sorterade under rubrik;

Förändring av artikel 31 i yrkeskvalifikationsdirektivet gällande klinisk utbildning

Umeå kommun ställer sig tveksam till att förändra artikel 31. Det finns en risk med att ersätta praktisk träning på KTC/lärcentrum i alltför stor utsträckning. Fortsatt måste studenterna träffa patienter och vara i olika verksamheter för att få tillräckliga färdigheter för att arbeta som sjuksköterska när de är klar med utbildningen. Däremot ser vi positivt på förslaget om det blir möjligt att ersätta klinisk utbildning med simulering. Klinisk träning över lag är en viktig del i utbildning till sjuksköterska.

Harmonisering av bedömningsmetod och bedömningskriterier för verksamhetsförlagd utbildning

I betänkandet framhålls vikten av att främja harmonisering av bedömningsmetoder och bedömningskriterier för verksamhetsförlagd utbildning inom sjuksköterskeutbildningen. Umeå kommun ställer sig bakom detta förslag.

Genom att harmonisera bedömningsmetoder skapas en mer enhetlig och rättvis bedömning av studenters prestationer under den verksamhetsförlagda utbildningen. Detta kan bidra till att höja kvaliteten på utbildningen och säkerställa att alla studenter bedöms på likvärdiga grunder.

Det finns fördelar med att standardisera bedömningsmetoder. Det kan leda till ökad transparens, tydlighet och jämförbarhet. En gemensam metodik kan också underlätta samarbete mellan olika vårdgivare och utbildningsinstitutioner, vilket i sin tur gynnar studenternas lärande och utveckling.

Det är viktigt att betona att harmoniseringen inte innebär en “one-size-fits-all”-lösning. Istället handlar det om att skapa en grundläggande gemensam förståelse och metodik för själva bedömningen, samtidigt som det finns utrymme för anpassningar och lokala variationer i själva praktiken.

Generisk modulbaserad handledarutbildning

Umeå kommun ser positivt på förslaget att utformningen av handledarutbildningarna ska vara likvärdiga oavsett lärosäte. Detta kan höja kvaliteten på handledarutbildningen och på sikt även den verksamhetsförlagda utbildningen. Umeå universitets medicinska fakultet ligger i framkant och håller redan på att ta fram en digital handledarutbildning. En sådan utbildning är viktigt för att säkerställa kvaliteten på verksamhetsförlagd utbildning och för att stärka kompetensen hos vårdpersonal som fungerar som handledare. Detta skulle i sin tur kunna bidra till en bättre utbildningsmiljö för sjuksköterskestudenter och andra inom hälso- och sjukvårdsområdet. Umeå kommun betonar vikten av att

handledarutbildningen är tillgänglig och anpassningsbar för att möta de olika behoven inom vården. En sak att ha i beaktande är den komplexa situationen hälso- och sjukvården är i. Det är många gånger svårt för verksamheterna att kunna avvara sin personal för att gå en handledarutbildning. Hög kvalité på innehållet är en viktig punkt men lika viktigt är förutsättningarna för en god inlärningssituation. Hur kan man underlätta för verksamheterna att skapa det? Finns det sätt att förbättra inlärningsmiljön och skapa utrymme, kan vi tänka nytt tillsammans?

Ett nationellt IT-stöd för hälso- och sjukvårdsutbildningar bör utvecklas och implementera

Umeå kommun ser positivt på ett nationellt IT-stöd för att förenkla samverkan kring platser. Dock har redan Umeå universitets Medicinska fakultet infört ett IT-stöd, Praxia, som används tillsammans med samverkansparter för att fördela volymer och utbyta information. Det är positivt att få nationell överblick på praktikplatserna. Det är lätt att se fördelarna för lärosätenas arbete med att fördela platser. För en kommun är däremot användbarheten mer begränsad eftersom det föreslagna IT-stödet enbart ser på platser för SSK-studenter. I kommunen behöver vi ha flera olika praktikplatser för olika yrken i beaktande och har därför fler planeringsparametrar att ta hänsyn till än detta IT-stöd erbjuder.

VULF-avtalet

Gällande VULF-avtalet har Umeå kommun inga synpunkter på avtalets utformning. Däremot finns en förhoppning att avtalet kommer innebära en skälig kompensation för de studenter som får fördyrade levnadsomkostnader när de gör praktik i en annan kommun än studieorten. Det skulle vara gynnsamt för hela Västerbotten, då vi tror att det skulle ge en jämnare fördelning av studenter i ett län med stora avstånd.

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Marie Eriksson
HR strateg

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning

– långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen

Betänkande av
Utredningen om samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen

Stockholm 2024

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2024:9

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0856-5 (tryck)
ISBN 978-91-525-0857-2 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet Mats Persson

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att uppdra till en särskild utredare att i egenskap av nationell samordnare stödja universitet och högskolor, hälso- och sjukvårdsmän och vårdgivare i deras arbete att tillhandahålla ändamålsenliga lärandemiljöer av hög kvalitet i hälso- och sjukvården och samordna arbetet i landet. Syftet var att öka tillgången till platser där studenter i sjuksköterskeutbildningen kan genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning så att fler utbildningsplatser kan erbjudas.

Hans Wiklund, fil. dr och universitetsdirektör vid Umeå universitet, utsågs den 30 juni 2022 till särskild utredare och nationell samordnare.

Den 7 december 2023 fattade regeringen ett beslut om tilläggsdirektiv för utredningen enligt vilket utredningstiden förlängdes från den 15 december 2023 till den 31 januari 2024.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 december 2022 till och med den 31 december 2022 på halvtid och från och med den 1 januari 2023 på heltid Ida Asplund, jur. dr och universitetslektor i rättsvetenskap vid Umeå universitet. Som sekreterare var även Jonas Thörnqvist, utredare vid Region Norrbotten, anställd på deltid från och med den 13 mars 2023 till och med den 31 augusti 2023. Därefter anställdes som sekreterare från och med den 14 augusti 2023 på heltid och från och med den 1 januari 2024 på halvtid Inger Duchek, it-strateg på Brottsoffermyndigheten. Som sekreterare anställdes från och med den 12 september till och med den 11 november 2023 samt från och med den 4 december 2023 även Mikael Sandlund, med. dr, senior professor i psykiatri vid Umeå universitet och överläkare på deltid.

Den 23 februari 2023 förordnades som experter i utredningen departementssekreterare Martina Bergström vid Socialdepartementet och kansliråd Gerd Mörck vid Utbildningsdepartementet. Som ersättare för Gerd Mörck förordnades den 11 september 2023 som expert i utredningen departementssekreterare Joel Westlund Hult vid Utbildningsdepartementet.

Därutöver har den särskilde utredaren och nationelle samordnaren bildat en referensgrupp till stöd för utredningens arbete, se bilaga 3.

Utredningen, som har antagit namnet Samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen, får härmed överlämna betänkandet *Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen* (SOU 2024:9).

Utredningens uppdrag är därmed avslutat.

Umeå i januari 2024

Hans Wiklund

/Ida Asplund
Inger Duchek
Mikael Sandlund

Innehåll

Sammanfattning 15

1 Utredningens uppdrag och arbete 31

1.1 Utredningens uppdrag 31
1.1.1 Avgränsningar i uppdraget 32
1.1.2 Om utredningens förslag 33

1.2 Nationell samordning 34
1.2.1 Samverkan och dialog med aktörer 35
1.2.2 Stöd till utveckling 37
1.2.3 Yrkeskvalifikationsdirektivet 37
1.2.4 Prognos för verksamhetsförlagd utbildning 38
1.2.5 Samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner 38

1.3 Utredningsarbetet 39
1.3.1 Analys av rättsliga frågor 40
1.3.2 Undersökning av avtalen ALF, TUA och ULF 40
1.3.3 Undersökning av förhållanden rörande privata vårdgivare 40
1.3.4 Universitetskanslersämbetets stöd till utredningen 41
1.3.5 Universitets- och högskolerådets stöd till utredningen 45

1.4 Betänkandets disposition 46

1.5 Begrepp 47

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

2 Bakgrund 49

2.1 Grundläggande förutsättningar för högskoleutbildning i Sverige 49
2.1.1 Rättslig reglering, styrning och finansiering av högskoleutbildning 49
2.1.2 Om högskoleutbildning 51
2.1.3 Examenstillstånd och examina 53
2.1.4 Kontroll och främjande av högskoleutbildningen genom myndigheter och domstol 54

2.2 Sjuksköterskeutbildningen i Sverige 55
2.2.1 Kortfattad historik om sjuksköterskeutbildningen 55
2.2.2 Tidigare utredningar om verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen 57
2.2.3 Utbildningsanordnare av sjuksköterskeutbildningen i Sverige 59
2.2.4 Sjuksköterskeutbildningens innehåll och omfattning 62
2.2.5 Statliga insatser för fler sjuksköterskor 64
2.2.6 Andra näraliggande utbildningar på grundnivå och avancerad nivå 66
2.2.7 Universitetskanslersämbetets tematiska utvärdering av sjuksköterskeutbildningen 69

3 EU-rättslig reglering av sjuksköterskeutbildningen i Sverige 71

3.1 Sverige bör arbeta för en förändring av artikel 31 i yrkeskvalifikationsdirektivet 71

3.2 EU-rättslig reglering av sjuksköterskeutbildningen 73
3.2.1 Europeiska unionens reglering på fördragsnivå 73
3.2.2 Yrkeskvalifikationsdirektivet 74
3.2.3 Yrkeskvalifikationsdirektivets krav på klinisk utbildning 76
3.2.4 Genomförandet av yrkeskvalifikationsdirektivet i svensk rätt 81
3.2.5 Yrkeskvalifikationsdirektivets genomförande i några andra länder 87

4 Nuläge och framtid för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen 97

4.1 Ett nationellt kunskapsstöd för handledarutbildning bör utformas 97

4.2 Ökad enhetlighet i bedömningen av sjuksköterskestudenters lärande bör främjas 99

4.3 Om verksamhetsförlagd utbildning 100
4.3.1 Var bedrivs verksamhetsförlagd utbildning? 102
4.3.2 I vilka verksamheter bedrivs verksamhetsförlagd utbildning? 106
4.3.3 Hur placeras studenter i verksamhetsförlagd utbildning? 106
4.3.4 Hur bedöms och examineras verksamhetsförlagd utbildning? 107

4.4 Handledning i verksamhetsförlagd utbildning 110
4.4.1 Handledarutbildning 111
4.4.2 Åtgärder för fler handledare med rätt kompetens ... 120
4.4.3 Tillgång till handledare 121
4.4.4 Studentperspektiv på verksamhetsförlagd utbildning 121
4.4.5 Hur organiseras och utvecklas verksamhetsförlagd utbildning? 125

4.5 Kartläggning av verksamhetsförlagd utbildning genom utbildnings- och kursplaner 129

4.6 Nuvarande avtal 131
4.6.1 Avtalen enligt Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska 131
4.6.2 Avtalen enligt den tematiska utvärdering av sjuksköterskeutbildningen 131
4.6.3 Nationella vårdkompetensrådets vägledning för trepartsavtal 136
4.6.4 Särskilda avtalsmodeller 136

4.7 Behov, omfattning och kostnad av verksamhetsförlagd utbildning ... 139
4.7.1 Nuläge ... 139
4.7.2 Lärosätenas prognos för framtida behov ... 140
4.7.3 Lärosätenas prognos för verksamhetsförlagd utbildning ... 142

5 Hinder för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet ... 147

5.1 Brist på samordning mellan aktörer ... 149

5.2 Utbildningen möter inte hälso- och sjukvårdens utveckling ... 150

5.3 Verksamhetsförlagd utbildning bedrivs i för få typer av verksamheter ... 152

5.4 Nuvarande avtal möter inte dagens behov ... 155

5.5 Tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning utnyttjas inte ... 157

5.6 EU-rätten begränsar varianter av klinisk utbildning ... 158

5.7 Bristande tillgång till handledare ... 159

5.8 Brist på lärare med rätt kompetens ... 161

5.9 Svaga utbildningsstödjande strukturer ... 162

5.10 Bristande harmonisering ... 164
5.10.1 En enhetlig terminologi saknas ... 164
5.10.2 Olika och otillräckliga ekonomiska villkor ... 165

6 En reform för hållbar klinisk utbildning genom samverkan ... 167

6.1 Ett avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning bör ingås ... 167

6.2 VULF-avtalets konstruktion ... 177
6.2.1 Ändamål ... 180
6.2.2 Avtalsstruktur och -organisation ... 180
6.2.3 Avtalets omfattning och innehåll ... 186

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

6.2.4 Kostnader och finansiering ... 193
6.2.5 Avtalstid, uppföljning och uppsägning ... 195

6.3 För- och nackdelar med ett VULF-avtal för sjuksköterskeutbildningen ... 195
6.3.1 Fördelar med ett VULF-avtal ... 196
6.3.2 Nackdelar med ett VULF-avtal ... 198

6.4 Avtalen mellan staten och landstingen om vårdhögskoleutbildning ... 200

6.5 Principöverenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om vårdutbildningarna ... 202

6.6 Ökad nationell styrning av verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen ... 203
6.6.1 Förslaget om en effektiv vård ... 203
6.6.2 Förslaget om ett VULF-avtal för specialistsjuksköterskor ... 205
6.6.3 Synpunkter från remissinstanserna ... 208

6.7 Besläktade avtalsmodeller ... 214
6.7.1 ALF-avtalet ... 214
6.7.2 TUA-avtalet ... 227
6.7.3 ULF-avtalet ... 230

6.8 Mobilitet och kompetenshöjande forskningssatsningar inom omvårdnad ... 237

7 Ett nationellt it-stöd ... 241

7.1 Ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning bör utvecklas ... 241

7.2 Ansvarsfördelning och samordning av it inom universitets- och högskolesektorn bör förtydligas ... 252

7.3 Dagens it-stöd är inte lämpliga att utveckla ... 253
7.3.1 Sammanfattning och slutsatser ... 256

7.4 Funktionalitet i ett nationellt it-stöd ... 257
7.4.1 Läsa in och registrera grunddata ... 257
7.4.2 Registrera behov av platser för verksamhetsförlagd utbildning ... 258

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

7.4.3 Registrera tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning ... 259
7.4.4 Söka platser för verksamhetsförlagd utbildning ... 259
7.4.5 Fördela studenter till platser för verksamhetsförlagd utbildning ... 260
7.4.6 Hantera information och kommunikation kring placering ... 260
7.4.7 Hantera genomförande av verksamhetsförlagd utbildning ... 260
7.4.8 Ta fram statistik, rapporter och faktureringsunderlag ... 261
7.4.9 Rapportering av statistik ... 262

7.5 Kostnader och finansiering ... 262

7.6 Dataskydd och personuppgiftsbehandling ... 263

7.7 Formaliserade ansvar för gemensamma it-stöd ... 267
7.7.1 Ladokkonsortiet ... 267
7.7.2 Sveriges Kommuner och Regioner ... 268
7.7.3 Vetenskapsrådets avdelning Sunet ... 269
7.7.4 Universitets- och högskolerådet ... 270
7.7.5 Sammanfattning och slutsatser ... 272

7.8 Tidigare utredningar om it-samordning inom universitets- och högskolesektorn ... 273
7.8.1 Sammanfattning ... 275

7.9 Internationella exempel på tydligare samordning ... 277
7.9.1 Norge ... 277
7.9.2 Nederländerna ... 278
7.9.3 Storbritannien ... 279
7.9.4 Sammanfattning och slutsatser ... 279

8 Regioners och kommuners medverkan i högskoleutbildning ... 281

8.1 En lagstadgad skyldighet att medverka i utbildning åstadkommer inte fler platser för verksamhetsförlagd utbildning ... 281

8.2 Hälso- och sjukvårdens målsättning ... 287

8.3 Kommunal självstyrelse 287

8.4 Centrala begrepp i hälso- och sjukvården 288

8.5 Hälso- och sjukvårdshuvudmännens ansvarsområden 289
8.5.1 Regioners huvudmannaansvar 290
8.5.2 Kommuners huvudmannaansvar 291

8.6 Hälso- och sjukvårdshuvudmännens medverkan i utbildning, forskning och utveckling 292
8.6.1 Huvudmannaskap för sjuksköterskeutbildningen 292
8.6.2 Nuvarande medverkan i utbildning 299
8.6.3 Huvudmännens medverkan i forsknings- och utvecklingsarbete 303

8.7 Tillsyn av hälso- och sjukvårdshuvudmän och verktyg i tillsynen 305
8.7.1 Sanktionsmöjligheter i tillsynen 307

8.8 Tidigare utredningars syn på en skyldighet för hälso- och sjukvårdshuvudmännens medverkan i utbildning 310

8.9 Remissinstansernas bedömning 315

9 Privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning 323

9.1 Privata vårdgivares medverkan i utbildning bör främjas men inte regleras i lag 325

9.2 Privata vårdgivarens etableringsfrihet, näringsfrihet och egendomsskydd 329
9.2.1 Privata vårdgivares etableringsfrihet och näringsfrihet 330
9.2.2 Privata vårdgivares egendomsskydd 333

9.3 Hälso- och sjukvårdshuvudmännens möjligheter att sluta avtal om att utföra uppgifter 337

9.4 Privata vårdgivare i offentlig upphandling 339
9.4.1 Hälso- och sjukvårdstjänster utgör sociala tjänster 340

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

9.4.2 Upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster över tröskelvärdet ... 341
9.4.3 Direktupphandling av hälso- och sjukvårdstjänster ... 343
9.5 Valfrihetssystem ... 343
9.6 Läkarvårdsersättning ... 344
9.7 Två avtalstyper ... 345
9.7.1 Vårdavtal ... 345
9.7.2 Samverkansavtal ... 346
9.7.3 Exempel på reglering av verksamhetsförlagd utbildning i avtal med privata utförare ... 346
9.8 Kontroll och tillsyn av privata utförare ... 352
9.9 Privata vårdgivare med direkta avtal med lärosäten ... 353
9.10 Privata vårdgivares erfarenheter av medverkan i utbildning i egenskap av utförare ... 354

10 Konsekvenser ... 357

10.1 Om inga åtgärder genomförs ... 357
10.2 Alternativ som övervägts ... 359
10.3 Konsekvenser för universitet och högskolor ... 363
10.4 Konsekvenser för hälso- och sjukvårdshuvudmän samt andra vårdgivare ... 367
10.5 Konsekvenser för studenter ... 370
10.6 Konsekvenser för andra myndigheter ... 371
10.7 Övriga konsekvenser för staten ... 373
10.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 374
10.9 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet ... 374
10.10 Konsekvenser för företag ... 376

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

10.11 Konsekvenser i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män ... 380

10.12 Konsekvenser för personlig integritet ... 383

10.13 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ... 384

10.14 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och förhållandet till EU-rätten ... 384

10.15 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 385

10.16 Ekonomiska konsekvenser och finansiering ... 385
10.16.1 Kostnader för VULF-avtal ... 386
10.16.2 Övriga kostnader ... 392
10.16.3 Finansiering av tillkommande kostnader för staten ... 392

10.17 Ikraftträdande och behov av information ... 394

Källor och litteratur ... 395

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:101 ... 427

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:166 ... 437

Bilaga 3 Referensgrupp ... 439

Bilaga 4 Möten ... 441

Bilaga 5 Enkät ... 445

Bilaga 6 Förteckning över utbildnings- och kursplaner ... 459

Bilaga 7 Avtal ... 495

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens uppdrag har varit att på kort och lång sikt öka tillgången till platser där studenter i sjuksköterskeutbildningen kan genomföra verksamhetsförlagd utbildning för att tillgodose behovet av fler utbildningsplatser.

I det nationella samordningsuppdraget har ingått att samla och mobilisera aktörerna för att här och nu möjliggöra fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Utredningen har initierat och genomfört ett stort antal samordnande insatser genom kontakter med samtliga lärosäten som bedriver sjuksköterskeutbildning, merparten av sjukvårdshuvudmännen (samtliga 20 regioner och en betydande andel av landets 290 kommuner), privata vårdgivare, berörda statliga myndigheter, fackliga organisationer, professionsorganisationer och studentrepresentanter. Utredningen har exempelvis träffat nätverk där aktörerna ingår samt enskilda aktörer och även medverkat vid konferenser. Utredningen har också haft ett fördjupat samarbete med några aktörer på nationell nivå.

Vidare har utredningen på olika sätt försökt stödja aktörerna i arbetet med att utveckla modeller för och organisering av verksamhetsförlagd utbildning.

Utredningen har även haft i uppdrag att uppskatta hur omfattningen av den verksamhetsförlagda utbildningen kommer att utvecklas framåt. Prognosen är att volymen kommer att öka med totalt 56 000 veckor eller 35 procent från år 2022 till och med år 2024.

Utöver att samla och mobilisera aktörerna för att på kort sikt uppnå resultat, har utredningen haft i uppdrag att analysera nuvarande ordning för samarbete om verksamhetsförlagd utbildning, att utreda hinder och föreslå åtgärder för fler platser som därigenom möjliggör fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen.

Utredningen har eftersträvat ett kunskapsbaserat och öppet arbetssätt. I och med att uppdraget har utgått från ett nationellt perspektiv har utredningen föreslagit åtgärder som bedöms gynna sjuksköterskeutbildningen i hela landet. Utredningen har vidare försökt föreslå åtgärder som har stöd hos företrädare för universitet och högskolor, sjukvårdshuvudmän och vårdgivare, studenter samt andra berörda aktörer. Det har också varit utredningens ambition att de föreslagna åtgärderna ska stärka de långsiktiga förutsättningarna för att bedriva sjuksköterskeutbildning av god kvalitet och därigenom lägga grunden för en hållbar kompetensförsörjning av sjuksköterskor inom hälso- och sjukvården.

Universitetskanslersämbetet har haft i uppdrag att bistå utredningen med sammanställningar och andra underlag, vilket myndigheten gjort på ett förtjänstfullt sätt.

Nedan följer en summering av de hinder relaterade till verksamhetsförlagd utbildning som utredningen har identifierat, och de åtgärder utredningen har förslagit för att avhjälpa dessa.

Brist på platser för verksamhetsförlagd utbildning sedan flera decennier

Sjuksköterskeutbildningen omfattar 180 högskolepoäng och resulterar i en medicine kandidatexamen och en yrkesexamen på grundnivå som sjuksköterska. En stor del av sjuksköterskeutbildningen består av verksamhetsförlagd utbildning, som innebär den del av utbildningen som sker i hälso- och sjukvården, till exempel vid sjukhus, vårdcentraler eller i hemsjukvården.

För närvarande finns 25 universitet och högskolor i Sverige som får utfärda sjuksköterskeexamen. Av dessa är 21 statliga lärosäten. De övriga fyra är enskilda utbildningsanordnare. Lärosätena bär det juridiska ansvaret för att bedriva sjuksköterskeutbildningen inklusive den verksamhetsförlagda delen av utbildningen, samtidigt som regioner och kommuner genom avtal med lärosätena svarar för genomförandet av den verksamhetsförlagda utbildningen. För närvarande finns drygt 130 sådana avtal. Det finns ingen lagfäst skyldighet för regioner och kommuner att medverka. Regioner och kommuner ser det dock som självklart att medverka och i de flesta fall utgår genom avtalen viss ekonomisk ersättning från lärosätena.

Privata vårdgivare involveras vanligen i verksamhetsförlagd utbildning i egenskap av utförare av hälso- och sjukvård åt regioner och kommuner under förutsättning att det stipuleras i avtal och upphandlingsdokument. Det förekommer också ett fåtal avtal om verksamhetsförlagd utbildning mellan lärosäten och privata vårdgivare. Privata vårdgivare har inte någon lagfäst skyldighet att medverka i verksamhetsförlagd utbildning, men de uttrycker en tydlig vilja att delta.

Sjuksköterskeutbildning har funnits i Sverige sedan senare hälften av 1800-talet. Historiskt var den svenska sjuksköterskeutbildningen främst praktisk, men successivt ökade de teoretiska inslagen. Under 1960-talet skedde en omfattande utbyggnad av vårdutbildningarna i landet. Dessa bedrevs då i landstingskommunal, primärkommunal, statlig och enskild regi. Merparten av sjuksköterskeutbildningen skedde vid landstingskommunala högskolor, men trots att landstingen på den tiden var huvudmän för både utbildningen och hälso- och sjukvården fanns en brist på platser för verksamhetsförlagd utbildning som hindrade en utbyggnad av antalet utbildningsplatser.

Frågan om huvudmannaskapet för sjuksköterskeutbildningen och andra vårdutbildningar har varit föremål för diskussion och utredningar under flera decennier. Av kvalitetsskäl förordades under lång tid ett statligt huvudmannaskap för sjuksköterskeutbildningen, men det var särskilt de kostnader relaterade till verksamhetsförlagd utbildning som staten skulle få som föranledde att utbildningen inte kom att omfattas av statligt huvudmannaskap förrän år 2002.

Sjuksköterskeyrket utgör ett legitimationsyrke och är ett av de reglerade yrken som omfattas av EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv. Direktivet medför krav på harmonisering av sjuksköterskeutbildningen i unionen som innebär tydliga ramar för verksamhetsförlagd utbildning. Yrkeskvalifikationsdirektivet drar en gräns mellan teoretisk och klinisk utbildning just i fråga om sjuksköterskeutbildningen. Minst hälften av utbildningen ska bestå av klinisk utbildning och minst en tredjedel av teoretiska studier. Totalt måste sjuksköterskeutbildningen omfatta minst 4 600 timmar. Direktivets definition av klinisk utbildning utesluter vissa former av verksamhetsförlagd utbildning, exempelvis simulering. För att till fullo implementera yrkeskvalifikationsdirektivets krav på att ange utbildningens omfattning i timmar införde regeringen i februari 2023 en ny bestämmelse i högskoleförordningen. Förtydligandet genom den nya bestämmelsen har

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

inneburit att behovet av ytterligare platser för verksamhetsförlagd utbildning har uppmärksammats än mer av lärosätena.

Sjuksköterskeutbildningen är en av de största högskoleutbildningarna som leder till yrkesexamen i Sverige. Omkring 5 500 studenter påbörjar årligen utbildningen. Universitetskanslersämbetet bedömer dock att studentantalet behöver öka med 1 000 personer jämfört med dagens nivåer eller cirka 20 procent fram till år 2035 för att motsvara hälso- och sjukvårdens förväntade kompetensförsörjningsbehov. För att detta ska vara möjligt krävs ett tillräckligt antal platser för verksamhetsförlagd utbildning.

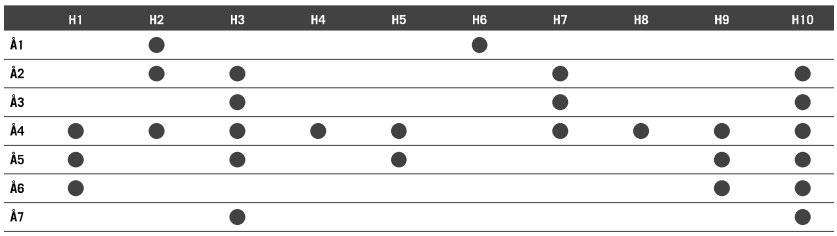
Ett flertal satsningar har gjorts för att utöka antalet utbildningsplatser och öka genomströmningen på sjuksköterskeutbildningen. Regeringen har exempelvis avsatt prestationsbaserade medel till kommuner och regioner som utökar antalet veckor verksamhetsförlagd utbildning. Frågan om verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen har också berörts i ett antal betänkanden. Verksamhetsförlagd utbildning har vidare diskuterats i flera rapporter av statliga förvaltningsmyndigheter och andra organ.

Enligt utredningens enkätundersökning bedömer lärosätena att nybörjarplatserna kommer att öka med cirka 150 studenter på sjuksköterskeutbildningen. Det är en väsentligt lägre ökning än det bedömda behovet om 1 000 fler utbildningsplatser och regeringens mål om antalet examina. Lärosäten anför brist på platser för verksamhetsförlagd utbildning som det enskilt största hindret för utbyggnad. Samtidigt talar prognosen för en utökning av verksamhetsförlagd utbildning med 35 procent eller 56 000 veckor, primärt för att befintliga utbildningar och utbildningsplatser ska nå upp till yrkeskvalifikationsdirektivets krav. Mot denna bakgrund är det enligt utredningens mening tydligt att åtgärder nu behöver vidtas för att öka antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning.

Identifierade hinder för att utöka antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning

Utredningen har identifierat ett antal hinder för att fler platser för verksamhetsförlagd utbildning ska kunna erbjudas och lämnat förslag hur dessa hinder kan minskas. Hinder och förslag på åtgärder sammanfattas i följande illustration.

Figur **Hinder och åtgärder för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning**



Hinder

H1: Brist på samordning mellan aktörer
H2: Utbildningen möter inte hälso- och sjukvårdens utveckling
H3: Verksamhetsförlagd utbildning bedrivs i för få typer av verksamheter
H4: Nuvarande avtal möter inte dagens behov
H5: Tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning utnyttjas inte
H6: EU-rätten begränsar varianter av klinisk utbildning
H7: Bristande tillgång till handledare
H8: Brist på lärare med rätt kompetens
H9: Svaga utbildningsstödjande strukturer
H10: Bristande harmonisering

Åtgärder

Å1: Simulering bör godtas som klinisk utbildning (kapitel 3)
Å2: Nationell utbildningsguide för en generisk modulbaserad handledarutbildning (kapitel 4)
Å3: Harmonisering av bedömningsmetod och bedömningskriterier (kapitel 4)
Å4: Avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning (kapitel 6)
Å5: Nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning (kapitel 7)
Å6: Ansvarsfördelning och samordning av it inom universitets- och högskolesektorn (kapitel 7)
Å7: Stöd till regioner och kommuner i syfte att underlätta för privata vårdgivare att delta i utbildning (kapitel 9)

Källa: Utredningens illustration.

För att verksamhetsförlagd utbildning ska kunna bedrivas krävs en ökad samordning mellan ett stort antal aktörer i form av lärosäten, regioner, kommuner och privata vårdgivare. Dessa aktörer utformar till stor del självständigt sin verksamhet. Behovet av samordning gäller exempelvis antalet platser, den verksamhetsförlagda utbildningens innehåll och kvalitet, utbildningsadministration, kursutbud, pedagogisk utveckling och forskning.

Lärosätena utformar i hög grad självständigt villkoren för verksamhetsförlagd utbildning genom kurs- och utbildningsplaner. Det finns en risk för att lärosätena inte i tillräckligt hög utsträckning beaktar vårdens förutsättningar och förändrade verksamhetsformer för att verksamhetsförlagd utbildning ska kunna genomföras.

Verksamhetsförlagd utbildning behöver bedrivas i fler typer av verksamheter, främst primärvård, kommuners hälso- och sjukvård och omsorg samt i verksamhet som utförs av privata vårdgivare. Det finns inbyggda strukturella hinder för både kommuner och privata vårdgivare att medverka i verksamhetsförlagd utbildning.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Det stora antalet lokala avtal mellan lärosäten och hälso- och sjukvårdshuvudmän begränsar studenters möjligheter att genomföra verksamhetsförlagd utbildning på annan ort än avtalen medger och hindrar ett effektivt nyttjande av befintliga platser i hela landet. Det gäller inte minst i glesbygd, då avtal med kommuner ibland saknas. Att de avtalade kvalitetskraven varierar kan också innebära hinder för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning.

Geografiska avstånd och studenters merkostnader för resor och boende medför ibland att befintliga platser för verksamhetsförlagd utbildning inte nyttjas och hindrar genomströmningen av studenter. Otillräcklig konkurrens om utbildningsplatser kan också medföra en risk för att studenter med sämre förutsättningar att fullfölja utbildningen antas, vilket kan påverka genomströmningen negativt.

Sjuksköterskeutbildningen styrs till stor del av EU-rätten, då sjuksköterskeyrket är ett reglerat yrke enligt yrkeskvalifikationsdirektivet. Regleringen av den kliniska utbildningen kräver direkt kontakt med patienter. Därmed kan pedagogiska modeller som simulering och kliniska träningscenter inte betraktas som klinisk utbildning och användning av dessa kan inte frigöra tid i hälso- och sjukvården för verksamhetsförlagd utbildning.

Bristande tillgång till handledare hindrar fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och kan bero på avsaknad av personal, handledarutbildning eller incitament för att handleda. Bristande mobilitet mellan lärosäten och hälso- och sjukvården kan hindra utveckling av handledarkompetens och göra det svårare att upprätthålla en god utbildningsmiljö.

Bristande tillgång till vetenskapligt meriterade lärare och praktiknära omvårdnadsforskning är ytterligare ett hinder för att kunna bedriva såväl teoretisk som verksamhetsförlagd utbildning. Dagens lärartjänster på sjuksköterskeutbildningen saknar ofta en koppling till kliniskt arbete. Möjligheten att bedriva forskning för disputerade personer med sjuksköterskeutbildning är jämförelsevis begränsad bland annat gällande forskningsfinansiering.

I många verksamheter, exempelvis i mindre kommuner och hos privata vårdgivare, är de utbildningsstödjande strukturerna svaga i jämförelse med regionernas. Det kan handla om organisation och personella funktioner, infrastruktur i form av lokaler och utrustning samt avsaknad av ett modernt och säkert it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning. Svaga utbildningsstödjande strukturer och otill-

räcklig infrastruktur för utbildning inverkar negativt på möjligheten till samordning av den verksamhetsförlagda utbildningen och hindrar en expansion av platser i verksamheter där potentialen är som störst.

Slutligen utgör bristande harmonisering ett hinder för hälso- och sjukvårdens medverkan i verksamhetsförlagd utbildning, vilket bland annat kan illustreras av avsaknad av en enhetlig terminologi, brist på finansiering och otillräckliga ekonomiska villkor för aktörerna.

En reform för hållbar klinisk utbildning i samverkan bör genomföras

Utredningen har utvärderat den nuvarande ordningen med avtal om verksamhetsförlagd utbildning mellan lärosäten och sjukvårdshuvudmän. Utredningen anser att avtalsmodellen bör utvecklas dels strukturellt för att möta utvecklingen inom den högre utbildningen och inom hälso- och sjukvården, dels innehållsligt för att avhjälpa vissa allvarliga hinder för att fler platser för verksamhetsförlagd utbildning ska kunna erbjudas.

Utredningen föreslår därför att staten bör ingå ett nationellt avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning (VULF) för sjuksköterskeutbildningen. Regeringen bör utse en förhandlingsperson med uppdrag att i dialog med parterna Sveriges Kommuner och Regioner och Vårdföretagarna utarbeta ett avtalsförslag. Det nationella avtalet bör kompletteras med regionala avtal. Regeringen bör uppdra till lärosäten med medicinska fakulteter att ingå regionala avtal med berörda lärosäten samt hälso- och sjukvårdshuvudmän i lämpliga geografiska områden med den sjukvårdsregionala indelningen som utgångspunkt. Regeringen bör också föreslå riksdagen att besluta om avtalets finansiering. Utredningens bedömning är att ett VULF-avtal genom en hållbar struktur för samverkan mellan aktörerna kan bidra till att fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet skapas. Det kan också styra resurser till åtgärder för att avhjälpa hinder för verksamhetsförlagd utbildning. Därigenom möjliggörs fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen och fler legitimerade sjuksköterskor.

Avtalet föreslås omfatta sjuksköterskeutbildningen och specialistsjuksköterskeutbildningen, men förslaget är konstruerat för att i fram-

tiden kunna utökas till att omfatta fler hälso- och sjukvårdsutbildningar.

På nationell nivå föreslås att avtal tecknas mellan staten, Sveriges Kommuner och Regioner samt Vårdföretagarna och att det nationella avtalet fastslår övergripande aspekter såsom terminologi, ersättning till vårdgivare som tillhandahåller platser för verksamhetsförlagd utbildning, tillgång till ett nationellt it-stöd och ersättning till studenter för merkostnader relaterade till resor och boende. På nationell nivå bör det finnas en nationell samverkansgrupp samt ett nationellt kansli placerat vid ett statligt forskningsråd, lämpligen Vetenskapsrådet.

På regional nivå föreslås de sju lärosätena med medicinska fakulteter bilda centrum för regionala noder som inkluderar lärosäten som bedriver sjuksköterskeutbildning, regioner och kommuner i ett lämpligt geografiskt område. I de regionala noderna föreslås att regionala VULF-avtal tecknas som närmare reglerar villkoren för den verksamhetsförlagda utbildningen och att en regional ledningsgrupp tillsätts. Nodernas uppgift är att utgöra en bas för kunskap, kompetens och kapacitet, främja samarbete och samverkan med aktörer som kan erbjuda platser samt främja forskarmeritering i omvårdnad. Varje nod får prioritera användningen av finansiella medel för verksamhetsförlagd utbildning och fördela medel för utbildningsstödjande strukturer, utbildningsinfrastruktur och forskarmeritering i omvårdnad, vilket möjliggör att olika regionala behov kan tillgodoses. Såväl sjukvårdshuvudmän och vårdgivare som lärosäten kan vara mottagare av medel.

Syftet med VULF-avtalet är att främja en effektiv användning av platser i fler verksamheter i hela landet, att säkerställa handledare med vetenskaplig och pedagogisk kompetens och vetenskapligt meriterade lärare med aktuell klinisk kompetens samt att underlätta för yrkesverksamma sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor att genomgå forskarutbildning eller postdoktoral meritering.

Utredningen uppskattar statens kostnad för ett VULF-avtal till totalt cirka 300 miljoner kr per år och bedömer att väsentliga delar av kostnaden kan finansieras genom att förlänga och styra om befintliga tidsbegränsade statliga satsningar för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och ökad genomströmning på sjuksköterskeutbildningen.

Utredningen bedömer att fördelarna med ett VULF-avtal överväger nackdelarna och att ett VULF-avtal är ett ändamålsenligt instrument för att på ett hållbart sätt skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i fler verksamheter i hälso- och sjukvården. Därigenom kan ett VULF-avtal också möjliggöra fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen. Avtalet kan enligt utredningens bedömning bidra till att:

- stärka det nödvändiga samarbetet mellan lärosäten samt hälso- och sjukvården genom ett frivilligt och ömsesidigt ansvarstagande för verksamhetsförlagd utbildning som lägger grunden för gemensamma strukturer mellan parterna,
- inkludera kommuner och privata vårdgivare genom berörda intresseorganisationer och genom att kommuner ingår som avtalsparter på regional nivå och representeras i styr- och samordningsgrupper,
- resursanvändningen sker mer effektivt i och med regionala avtal som ökar den geografiska vidden och matchar tillgång och efterfrågan av platser för verksamhetsförlagd utbildning samt värnar utbildningens och forskningens kvalitet,
- harmonisera villkor för att underlätta hälso- och sjukvårdens medverkan, exempelvis genom en enhetlig ersättning till alla vårdgivare som tillhandahåller platser, handledningsmodeller och tillgången till ett nationellt it-stöd, vilket också gagnar privata vårdgivares möjligheter att medverka,
- tillskjuta statlig finansiering för att avhjälpa hinder,
- samla den statliga styrningen och finansieringen samt skapa långsiktiga förutsättningar för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen,
- öka tillgången till och kvaliteten på kandidater till högre akademiska förenade lärarbefattningar,
- möjliggöra för fler handledare inom verksamhetsförlagd utbildning tillika anställda i hälso- och sjukvården och omsorgen att genomgå forskarutbildning och postdoktoral meritering, och
- främja intresset för att kombinera praktiskt omvårdnadsarbete med en forskarkarriär hos sjuksköterskestudenter.

Ytterligare åtgärder för att förenkla hälso- och sjukvårdens medverkan i verksamhetsförlagd utbildning

Ett nationellt it-stöd för hälso- och sjukvårdsutbildningar bör utvecklas och implementeras

Utredningen föreslår att regeringen bör ge Universitets- och högskolerådet i uppdrag att utveckla ett nationellt it-stöd för planering och samordning av platser för verksamhetsförlagd utbildning. It-stödet bör utvecklas och implementeras för samtliga högskoleutbildningar inom hälso- och sjukvårdsområdet, men i ett första steg för sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningarna. På längre sikt kan it-stödet omfatta ytterligare högskoleutbildningar. Regeringen föreslås även tillskjuta tidsbegränsade finansiella medel för utvecklingskostnaden i syfte att främja en hög anslutningsgrad och därigenom maximera den nationella nyttan. It-stödet bör vara frivilligt att ansluta sig till. För lärosäten och vårdgivare som väljer att ingå i VULF-avtal bör det dock vara obligatoriskt att rapportera viss statistik om verksamhetsförlagd utbildning via it-stödet. När it-stödet har tagits i drift bör lärosätena stå för den löpande finansieringen och systemet tillhandahållas kostnadsfritt för hälso- och sjukvården. Lärosätenas kostnader för förvaltningen av it-stödet finansieras lämpligen med de medel som utredningen föreslår ska tillskjutas via VULF-avtalet för att stärka de utbildningsstödjande strukturerna inom hälso- och sjukvården.

Utredningens bedömning är att ett nationellt it-stöd effektiviserar nyttjandet av tillgängliga platser, bidrar till kvalitetssäkring och kan minska den manuella administrationen av placeringar och platser. Det kan också bidra med kunskapsunderlag för planering av och beslut om verksamhetsförlagd utbildning genom lokala, regionala och nationella översikter av bland annat tillgång och efterfrågan på platser för verksamhetsförlagd utbildning. För att underlätta för både lärosäten och vårdgivare bör det nationella it-stödet omfatta samtliga hälso- och sjukvårdsutbildningar med verksamhetsförlagd utbildning. Av praktiska skäl kan it-stödet lämpligen utvecklas stegvis med sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningen i ett första steg. I utvecklingsarbetet är det centralt att även inhämta och beakta hälso- och sjukvårdens behov.

Kostnaden för att utveckla ett nationellt it-stöd uppskattar utredningen till totalt 37 miljoner kr, vilken lämpligen fördelas över

två år. När systemet är utvecklat beräknas kostnaden för förvaltning och löpande vidareutveckling uppgå till cirka 10 miljoner kr per år. Utredningen ser det nationella it-stödet som en investering som kommer att ge långsiktig avkastning i form av bättre förutsättningar för verksamhetsförlagd utbildning och hushållning med statens it-resurser.

Utredningen föreslår vidare att regeringen bör se över ansvarsfördelningen och samordningen för it-stöd avseende utbildning och forskning inom universitets- och högskolesektorn. Syftet är att skapa en ändamålsenlig organisering som lägger grunden för moderna och säkra lösningar och ett effektivt nyttjande av resurserna för it.

Utredningens bedömning är att det finns skäl för en starkare nationell samordning och att det är viktigt att ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning integreras i en större teknisk helhet för it för utbildning. En tydligare ansvarsfördelning och starkare samordning skulle skapa bättre förutsättningar för att tillhandahålla modern och säker it för utbildning och forskning samt skapa möjligheter för universitets- och högskolesektorn att kraftsamla kring gemensamma digitaliseringsfrågor.

En generisk modulbaserad handledarutbildning bör utformas

Utredningen föreslår att Nationella vårdkompetensrådet bör ges i uppdrag av regeringen att utforma en utbildningsguide för en generisk modulbaserad handledarutbildning på grundnivå. Uppdraget kan utföras av ett eller flera av de regionala vårdkompetensråden i nära samverkan med lärosäten som bedriver och utvecklar handledarutbildning för sjuksköterskor. Samordningen av lärosätena i detta arbete bör lämpligen ske av Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Utredningens bedömning är att adekvat handledarutbildning är en viktig kvalitetsfråga för verksamhetsförlagd utbildning. Många lärosäten erbjuder sådan utbildning och ställer i avtal med sjukvårdshuvudmännen ofta krav på olika nivåer av handledarutbildning. Kursinnehållet varierar dock, vilket kan bli ett problem för vårdgivare som förväntas ta emot studenter från flera olika lärosäten. En mer harmoniserad handledarutbildning kan underlätta för lärosäten samt hälso- och sjukvårdsverksamheter att få tillgång till fler utbildade handledare.

Harmonisering av bedömningsmetod och bedömningskriterier för verksamhetsförlagd utbildning bör främjas

Utredningen föreslår att Nationella vårdkompetensrådet bör ges i uppdrag av regeringen att verka för en ökad harmonisering av bedömningsmetod och bedömningskriterier för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen. Samordningen av lärosätena i detta arbete bör lämpligen ske av Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Utredningens bedömning är att en ökad harmonisering av bedömningsmetod och bedömningskriterier kan förbättra förutsättningarna för god kvalitet i verksamhetsförlagd utbildning och underlätta för handledare och studenter. Om samtliga lärosäten skulle använda samma bedömningsmetod och bedömningskriterier baserade på en gemensam konkretisering av vilka professionella aktiviteter en legitimerad sjuksköterska förväntas behärska, skulle mottagandet och handledningen av sjuksköterskestuderande från olika kurser och lärosäten underlättas. På en rörlig arbetsmarknad skulle det även underlätta för legitimerade sjuksköterskor eller specialistsjuksköterskor med handledaruppgifter som byter arbetsgivare eller arbetsplats.

Regioner och kommuner bör erbjudas stöd för att inkludera verksamhetsförlagd utbildning vid konkurrensutsättning av tjänster

Utredningen föreslår att regeringen bör ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge stöd åt regioner och kommuner som anlitar privata utförare. Stödet bör omfatta att utarbeta goda avtalsmodeller och annat underlag i syfte att främja privata vårdgivares möjlighet att tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning samt nationell statistik om privata vårdgivare, som i dag saknas.

Utredningens bedömning är att privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning bör främjas. Utredningen ser en stor potential i att öka antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare. Utredningen har i sitt arbete kunnat konstatera att många regioner och kommuner som anlitar privata utförare av hälso- och sjukvård genom offentlig upphandling eller valfrihetssystem inte har reglerat frågan om deltagande i verksamhetsförlagd utbildning. Upphandlingsmyndigheten kan enligt utredningens bedömning med stöd av Nationella vårdkompetensrådet tillhandahålla

stöd för regioner och kommuner genom att utarbeta goda avtalsmodeller och annat underlag som kan underlätta för privata vårdgivare att erbjuda platser för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen.

Sverige bör arbeta för en förändring av artikel 31 i yrkeskvalifikationsdirektivet gällande klinisk utbildning

Utredningen föreslår att regeringen bör arbeta för en förändring av artikel 31 i yrkeskvalifikationsdirektivet i syfte att möjliggöra att simulering kan godtas som klinisk utbildning på sjuksköterskeutbildningen.

Simulering är en pedagogisk metod som enligt utredningens undersökning förekommer vid samtliga lärosäten som ger sjuksköterskeutbildningen. Genom simulering kan studenternas förmågor och kunskaper i komplexa situationer tränas och situationerna kan styras av lärarna. Forskning visar att simulering ger goda läranderesultat bland studenter och samtidigt möjliggör en bibehållen hög patientsäkerhet. Metoden förekommer på sjuksköterskeutbildningen i åtminstone 13 europeiska länder. Till följd av att artikel 31 i yrkeskvalifikationsdirektivet snävt begränsar formerna av klinisk utbildning till situationer där det förekommer direkt patientkontakt, kan simulering i nuläget inte bedömas som klinisk utbildning. Utredningen gör bedömningen att genom att vidga begreppet klinisk utbildning i yrkeskvalifikationsdirektivet så att det också omfattar simulering kan fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet skapas för sjuksköterskestudenter. Samtidigt kan utbildningens innehåll och kvalitet utvecklas utifrån aktuell kunskap. Sverige bör därför i likhet med andra nordiska länder aktivt arbeta för att omförhandla yrkeskvalifikationsdirektivet så att klinisk utbildning kan omfatta också simulering.

En lagfäst skyldighet för regioner och kommuner att medverka i utbildning bör inte införas

Utredningen har utrett och analyserat möjligheten att lagfästa sjukvårdshuvudmännens utbildningsansvar i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som alternativ till den nuvarande ordningen för verksam-

hetsförlagd utbildning. En sådan lösning har föreslagits i åtminstone två tidigare betänkanden.

Utredningen konstaterar att en rättslig reglering är möjlig, men avstyrker en lagfäst skyldighet för regioner och kommuner att delta i utbildning mot bakgrund av följande centrala argument. En skyldighet att medverka i utbildning anses inte kunna bidra till fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Verksamhetsförlagd utbildning bygger på samverkan mellan olika parter. En ensidig skyldighet att medverka i högre utbildning för hälso- och sjukvårdshuvudmän skapar inte en god grund för ömsesidigt samarbete mellan lärosäten samt hälso- och sjukvårdshuvudmän, vilket i sig är en förutsättning för att med framgång bedriva hälso- och sjukvårdsutbildning. Hälso- och sjukvårdshuvudmännen ser sitt ansvar att medverka i verksamhetsförlagd utbildning som självklart. Kommuners ökade medverkan i verksamhetsförlagd utbildning främjas bäst genom tillgång till ändamålsenlig struktur och utbildningsinfrastruktur samt ekonomisk ersättning. Privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning kan redan i dag ombesörjas vid offentlig upphandling samt via valfrihetssystem. En lagfäst skyldighet att medverka i utbildning för regioner och kommuner har dessutom svårbedömda konsekvenser för ALF- och TUA-avtalen och riskerar att skada en viktig och sedan länge etablerad samverkan gällande läkar- och tandläkarutbildningen. En lagfäst skyldighet att medverka i utbildning för regioner och kommuner skulle även innebära ett vidgat tillsynsansvar för Inspektionen för vård och omsorg, men vara svår att implementera genom tillsyn till följd av avsaknad av sanktionsmöjligheter. Lagfäst medverkan i utbildning för det 20-tal högskoleutbildningar som berör hälso- och sjukvården skulle enligt utredningens uppfattning sannolikt aktivera finansieringsprincipen och därför medföra betydande krav på statlig ersättning till regioner och kommuner. Just kostnadsaspekten har varit den avgörande faktorn för att staten under omkring 30 år inte övertog huvudmannaskapet för flera olika vårdutbildningar. Dessutom är garantierna för att resurserna i form av statsbidrag skulle komma den verksamhetsförlagda utbildningen till del begränsade i jämförelse med ett VULF-avtal, som möjliggör effektiv styrning av statliga resurser till åtgärder för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning.

En skyldighet för privata vårdgivares medverkan i utbildning bör inte regleras i lag

Utredningen har utrett och analyserat möjligheten att särskilt reglera privata vårdgivares skyldighet att medverka i utbildning. Utredningen konstaterar att en lagreglerad skyldighet för privata vårdgivare att medverka i utbildning är rättsligt möjlig att genomföra under förutsättning att de privata vårdgivarna erhåller ekonomisk ersättning och att samma skyldighet gäller för offentliga vårdgivare. Utredningen avstyrker dock en lagreglerad skyldighet för privata vårdgivare att medverka i utbildning mot bakgrund av att en sådan åtgärd inte skulle utgöra ett effektivt verktyg för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen och avviker från hur vårdgivares skyldigheter i nuläget kommer till uttryck i lagstiftningen. Utredningens erfarenhet är att privata vårdgivare önskar delta i verksamhetsförlagd utbildning men möter olika typer av hinder som inte avhjälps av en lagfäst skyldighet att medverka i utbildning.

Privata vårdgivare åtnjuter närings- och etableringsfrihet samt egendomsskydd. En lagreglerad skyldighet att medverka i utbildning skulle sannolikt betraktas som en begränsning av rådande villkor för att utöva privat hälso- och sjukvårdsverksamhet. Vikten av att kunna utbilda ett tillräckligt antal sjuksköterskor kan troligen anses vara ett skyddsvärt intresse som kan motivera en inskränkning av näringsfriheten under förutsättning att samma regler omfattar offentliga vårdgivare. Det är enligt utredningens mening sannolikt att en skyldighet att medverka i utbildning skulle anses innebära en inskränkning av privata vårdgivares rådighet över egendom som omfattas av egendomsskyddet. Därmed bör inskränkningen också berättiga till kostnadsersättning för de privata vårdgivarna.

1 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel redogörs för utredningens uppdrag och arbetssätt. Utredningen har haft både ett nationellt samordningsuppdrag och ett uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att möjliggöra fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och därigenom fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen. I slutet av kapitlet beskrivs betänkandets disposition och centrala begrepp definieras.

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att uppdra till en särskild utredare, tillika nationell samordnare, att stödja universitet och högskolor, hälso- och sjukvårdshuvudmän och vårdgivare i deras arbete för att tillhandahålla ändamålsenliga lärandemiljöer av hög kvalitet i hälso- och sjukvården och samordna arbetet i landet. Utredningens uppdrag har varit att öka tillgången till platser där studenter i sjuksköterskeutbildningen kan genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning så att fler utbildningsplatser kan erbjudas.

I det nationella samordningsuppdraget har ingått att samla och mobilisera aktörerna för att här och nu tillskapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Den nationella samordnaren skulle enligt direktivet bland annat:

- initiera och genomföra samordnande insatser för att fler platser för verksamhetsförlagd utbildning, och därmed fler utbildningsplatser, ska finnas tillgängliga i sjuksköterskeutbildningen,
- stödja aktörerna i arbetet med att utveckla modeller för, och organisering av, verksamhetsförlagd utbildning så att det blir möjligt

för fler vårdgivare och verksamheter att ta emot studenter samt sprida goda exempel, och

- följa lärosätens och hälso- och sjukvårdshuvudmäns åtaganden och redovisa en uppskattning av hur antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning och utbildningsplatser i sjuksköterskeutbildningen utvecklas.

Därutöver har utredningen haft i uppdrag att utreda hinder och analysera nuvarande ordning för samarbete om verksamhetsförlagd utbildning och föreslå åtgärder som på längre sikt bidrar till fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och därigenom möjliggör fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen. Den nationella samordnarens uppdrag har varit att:

- redovisa identifierade hinder för att fler platser för verksamhetsförlagd utbildning ska kunna erbjudas som aktörerna inte kan hantera själva och lämna förslag hur dessa hinder kan lösas,
- analysera den nuvarande ordningen för samarbete om platser för verksamhetsförlagd utbildning för att avgöra om denna bör förändras och i så fall lämna förslag på förändringar,
- särskilt analysera möjligheterna att ställa krav på privata vårdgivares medverkan i utbildning,
- kartlägga för- och nackdelar med ett så kallat VULF-avtal och bedöma om ett sådant avtal kan bidra till att fler utbildningsplatser erbjuds, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget skulle enligt direktivet av den 30 juni 2022 redovisas senast den 15 december 2023. Regeringen beslutade den 7 december 2023 om tilläggsdirektiv enligt vilket uppdraget skulle redovisas senast den 31 januari 2024. Direktiven återfinns i bilaga 1 och 2.

1.1.1 Avgränsningar i uppdraget

Utredningen har bedrivits i enlighet med direktivet och uppdraget har genomförts i sin helhet. Den analys av hinder som utredningen har gjort och som ligger till grund för förslagen till åtgärder har avgrän-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

sats till att fokusera på faktorer som mer specifikt påverkar tillgången till verksamhetsförlagd utbildning. Samtidigt utgör hälso- och sjukvårdens tillgång till ekonomiska resurser och personal grundläggande förutsättningar som i högsta grad påverkar möjligheten att kunna tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning. Åtgärder som tar sikte på hälso-och sjukvårdens allmänna förutsättningar har dock bedömts ligga utanför utredningens uppdrag.

I arbetet för att möjliggöra platser för verksamhetsförlagd utbildning i fler verksamheter har utredningen noterat att även staten fungerar som huvudman för hälso- och sjukvård. Det gäller i fråga om intagna enligt 9 kap. fängelselagen (2010:610) och skolhuvudmän för viss hälso- och sjukvård inom elevhälsan enligt 2 kap. skollagen (2010:800). Staten svarar enligt 19 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård också för sjukvård som bedrivs vid särskilda ungdomshem vid verkställighet av individuellt anpassad tvångsvård eller sluten ungdomsvård. Dessa verksamheter skulle kunna ta emot sjuksköterskestudenter. Utredningsdirektivet omnämner dock inte verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvård under statligt ansvar. Det har inte heller framkommit uppgifter till utredningen om att sjuksköterskestudenter i nuläget genomför verksamhetsförlagd utbildning i dessa verksamheter. Även om ett antal platser för verksamhetsförlagd utbildning för sjuksköterskestudenter skulle kunna skapas i statlig hälso- och sjukvård, har utredningen bedömt att det rör sig om ett förhållandevis litet antal och att dessa platser skulle omfattas av särskilda utbildningsmässiga strukturer. I linje med direktivet och mot bakgrund av den begränsade potentialen har utredningen valt att inte utreda platser för verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvård som staten ansvarar för i egenskap av huvudman.

1.1.2 Om utredningens förslag

Utredningens analys har utgått från bästa tillgängliga kunskap och de föreslagna åtgärderna har av utredningen bedömts vara verkningsfulla. Uppdraget utgår från ett nationellt perspektiv och följaktligen har utredningen föreslagit åtgärder som bedöms gynna sjuksköterskeutbildningen i hela landet. Utredningen har vidare eftersträvat att föreslå åtgärder som har stöd hos företrädare för universitet och högskolor, sjukvårdshuvudmän och vårdgivare, studenter samt andra

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

berörda aktörer. Det har också varit utredningens ambition att de föreslagna åtgärderna ska stärka de långsiktiga förutsättningarna för att bedriva sjuksköterskeutbildning av god kvalitet och att åtgärderna därigenom ska lägga grunden för en hållbar kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården.

1.2 Nationell samordning

Brist på platser för verksamhetsförlagd utbildning är ett komplext problem. För att finna en lösning krävs bidrag från de 25 statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare som bedriver sjuksköterskeutbildningen respektive de 20 regioner, 290 kommuner och mångfalden av privata vårdgivare hos vilka den verksamhetsförlagda utbildningen genomförs. I uppdraget som nationell samordnare har ambitionen varit att på olika sätt samla och mobilisera de många aktörerna till att vidta åtgärder som både på kort och lång sikt kan skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i fler verksamheter.

Utredningen har initierat och genomfört ett stort antal samordnande insatser. Under arbetet har utredningen haft kontakt med samtliga lärosäten som bedriver sjuksköterskeutbildning, merparten av sjukvårdshuvudmännen (samtliga 20 regioner och en betydande andel av landets 290 kommuner), privata vårdgivare, berörda statliga myndigheter, fackliga organisationer, professionsorganisationer samt studentrepresentanter. Detta har bland annat skett genom möten med grupperingar och nätverk där aktörerna ingår, möten och andra kontakter med enskilda aktörer och genom att utredningen har medverkat vid konferenser och andra sammankomster.

Vidare har utredningen på olika sätt försökt stödja aktörerna i arbetet med att utveckla modeller för och organisering av verksamhetsförlagd utbildning som syftar till att skapa fler platser i fler verksamheter. Detta har skett genom att utredningen har förmedlat kunskap om och kontakter till olika aktörer involverade i verksamhetsförlagd utbildning. De kunskapsunderlag utredningen sammanställt har delats med aktörerna. Underlagen har bland annat behandlat frågor om kraven på klinisk utbildning i EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv, tillgång till platser för verksamhetsförlagd utbildning, ekonomiska villkor och avtalsmodeller. Utredningen har också samarbetat med

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Sveriges Kommuner och Regioner för att sprida exempel på aktuella utvecklingsinitiativ, så kallade goda exempel.

Därtill har utredningen gjort en uppskattning av hur omfattningen av den verksamhetsförlagda utbildningen kommer att utvecklas från år 2022 till och med år 2024.

1.2.1 Samverkan och dialog med aktörer

Utredningen har till stöd i arbetet haft en expertgrupp och en referensgrupp.

Regeringen har till utredningen förordnat en expert från Utbildningsdepartementet och en från Socialdepartementet att bistå utredningen. Expertgruppen har sammanträtt regelbundet under utredningsarbetet.

Den särskilde utredaren har inrättat en referensgrupp. Vid sammansättningen av referensgruppen har eftersträvats representation från relevanta aktörer, inklusive de som utredaren enligt direktivet ska samråda med eller vars arbete utredningen särskilt ska beakta. I referensgruppen har ingått tre universitet och högskolor som bedriver sjuksköterskeutbildning, vilka nominerats av Sveriges universitets- och högskoleförbund, tre representanter för sjukvårdshuvudmännen, vilka nominerats av Sveriges Kommuner och Regioner, en representant för Vårdföretagarna som organiserar privata vårdgivare, en representant för Nationella vårdkompetensrådet, en representant vardera för Vårdförbundet respektive Svensk sjuksköterskeförening som organiserar sjuksköterskor samt två studentrepresentanter som företrätt Sveriges förenade studentkårer respektive Vårdförbundet student. Referensgruppen har haft insyn i utredningsarbetet och deltagarna har lämnat värdefulla synpunkter på uppläggningen av arbetet liksom på utredningens kunskapsunderlag, bedömningar och förslag. Under den tid som utredningen varit aktiv har referensgruppen sammanträtt regelbundet, cirka en gång i månaden under perioden januari till och med december 2023. En sammanställning av referensgruppens medlemmar återfinns i bilaga 3.

Utredningen skulle enligt direktivet särskilt beakta Nationella vårdkompetensrådets arbete. Nationella vårdkompetensrådet inrättades på uppdrag av regeringen den 1 januari 2020. Rådet har som uppdrag att bidra till en god planering av vårdens kompetensförsörjning och

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

består av representanter för regioner, kommuner, lärosäten, Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet. I var och en av landets sex sjukvårdsregioner finns regionala vårdkompetensråd. Utredningen har under arbetet haft regelbunden kontakt med Nationella vårdkompetensrådet och träffat samtliga regionala vårdkompetensråd.

Utredningen har utbytt information med de 21 statliga lärosäten och de 4 enskilda utbildningsanordnare som bedriver sjuksköterskeutbildning. Informationsutbytet har skett genom medverkan vid möten med grupperingar där lärosätena ingår, såsom vårdkompetensråden på nationell och regional nivå och nätverk inom universitets- och högskolesektorn, eller via bilaterala kontakter. Vidare har utredningen medverkat vid gemensamma möten för universiteten med medicinska fakulteter. Utredningen har också fört dialog med Sveriges universitets- och högskoleförbund, bland annat med förbundets styrelse och Arbetsgruppen för vårdkompetens.

Vidare har utredningen inhämtat information och synpunkter från regionerna och kommunerna som sjukvårdshuvudmän genom vårdkompetensråden på nationell och regional nivå, olika nätverk inom Sveriges Kommuner och Regioner, samt via enskilda möten. De privata vårdgivarna har utredningen utbytt information med via Vårdföretagarna och genom enskilda möten med specifika privata vårdgivare och andra kontakter.

Studentperspektivet har beaktats i utredningsarbetet. Utöver att Sveriges förenade studentkårer och Vårdförbundet student ingått i utredningens referensgrupp, har utredningen haft enskilda möten med organisationerna i fråga.

Likaså har det professionella perspektivet varit viktigt i arbetet, varför utredningen har haft regelbunden kontakt med organisationer som samlar sjuksköterskor i form av Vårdförbundet och Svensk sjuksköterskeförening, genom bilaterala möten och andra kontakter. Den särskilde utredaren har också medverkat vid Svensk sjuksköterskeförenings konferens om verksamhetsförlagd utbildning som samlar ett stort antal sjuksköterskor från hela landet.

Utredningen har haft stöd av Universitetskanslersämbetet, som enligt direktivet ska bistå den nationella samordnaren med sammanställningar och andra underlag. Därtill har utredningen samverkat med andra berörda statliga myndigheter, däribland Universitets- och högskolerådet som på utredningens önskemål har genomfört en förstudie om nationellt it-stöd, Socialstyrelsen som är värdmyndighet

för Nationella vårdkompetensrådet, Upphandlingsmyndigheten, samt Vetenskapsrådet och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd gällande forskningsfrågor.

En sammanställning av utredningens möten finns i bilaga 4.

1.2.2 Stöd till utveckling

På olika sätt har utredningen givit stöd till aktörer i arbetet med att utveckla modeller för och organisering av verksamhetsförlagd utbildning i syfte att möjliggöra fler platser i fler verksamheter. Detta har skett genom att utredningen sammanställt och förmedlat kunskap om verksamhetsförlagd utbildning. De kunskapsunderlag som utredningen utarbetat har presenterats för och diskuterats med aktörer i olika sammanhang. Utredningen har också försökt vägleda aktörer som vänt sig till utredningen med konkreta frågor, till exempel om avtal med privata vårdgivare, ersättning till kommuner och privata vårdgivare, handledarutbildning och it-stöd. Några av utredningens svar har fått nationell spridning, bland annat det gällande moms vid fakturering för genomförd verksamhetsförlagd utbildning.[1] Genom att utredningen under arbetet har fått kännedom om en stor mängd utvecklingsarbeten som pågår på olika platser i landet har utredningen också kunnat förmedla kontakter mellan aktörer som står inför liknande utmaningar.

1.2.3 Yrkeskvalifikationsdirektivet

Regeringen beslutande den 26 januari 2023, under pågående utredningsarbete, om att införa en ny bestämmelse i 6 kap. 17 a § högskoleförordningen (1993:100) i syfte att uppfylla krav i EU-rätten om klinisk utbildning som följer av yrkeskvalifikationsdirektivet.[2] Trots att yrkeskvalifikationsdirektivets krav på utbildningen gällt sedan flera år fanns en oro vid många universitet och högskolor som bedriver sjuksköterskeutbildningen för att de inte skulle kunna implementera bestämmelsen i tid. Utredningen har utfört ett omfattande arbete för att belysa de EU-rättsliga kraven på sjuksköterskeutbild-

[1] Utredningens sammanställning av information om mervärdesskatt på VFU-tjänster av den 26 april 2023.
[2] Se kapitel 3.

ningen, vilket har efterfrågats av många lärosäten som stöd i tillämpningen av den nya bestämmelsen. Indirekt har utredningen genom detta arbete också bidragit med underlag till Sveriges universitets- och högskoleförbunds rekommendation om minsta antal timmar klinisk utbildning i sjuksköterskeutbildningen.[3]

1.2.4 Prognos för verksamhetsförlagd utbildning

Utredningen har enligt direktivet också haft i uppdrag att redovisa en uppskattning av hur antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning och utbildningsplatser i sjuksköterskeutbildningen kommer att utvecklas framåt. Prognosen är att omfattningen på den verksamhetsförlagda utbildningen kommer att öka med totalt 56 000 veckor eller 35 procent från år 2022 till och med år 2024. Sjuksköterskeutbildningen kommer under samma tidsperiod att utökas med 150 utbildningsplatser.[4] Viktiga orsaker till den stora ökningen av verksamhetsförlagd utbildning är att regeringen under 2023 införlivat kraven i EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv i högskoleförordningen och att regeringen tidigare beslutat om högre mål för antalet examina. Utredningen har inom ramen för det nationella samordningsuppdraget arbetat aktivt för att underlätta denna utökning av den verksamhetsförlagda utbildningen och därigenom bidra till att skapa förutsättningar för utbyggnaden av sjuksköterskeutbildningen.

1.2.5 Samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner

Utöver att Sveriges Kommuner och Regioner har ingått i utredningens referensgrupp och att ett flertal möten har skett med regioner och kommuner inom ramen för organisationens olika nätverk, har utredningen samarbetat med Sveriges Kommuner och Regioner gällande att sprida information om aktuella initiativ för att utveckla den verksamhetsförlagda utbildningen. Utredningens arbete i denna del har syftat till att stödja sjukvårdshuvudmän, vårdgivare och lärosäten i arbetet med att utveckla modeller för och organisering av verksam-

[3] Sveriges universitets- och högskoleförbund (2023 b).
[4] Se avsnitt 1.3.4 för information om den enkätundersökning som utredningen har låtit göra med bistånd från Universitetskanslersämbetet som har utgjort grund för prognosen.

hetsförlagd utbildning som gör det möjligt för fler hälso- och sjukvårdsverksamheter att ta emot fler studenter.

Utredningen har samlat in information om olika initiativ för att utveckla den verksamhetsförlagda utbildningen, varav några har beskrivits i betänkandet. Initiativen illustrerar utvecklingsarbete i olika typer av verksamheter och i olika delar av landet. Den nationella samordnaren och Sveriges Kommuner och Regioner har överenskommit om att utredningen ska överlämna beskrivningarna av de aktuella utvecklingsinitiativen och att Sveriges Kommuner och Regioner på lämpligt sätt ska sprida informationen vidare som goda exempel, bland annat via den webbinformation som Sveriges Kommuner och Regioner har utvecklat som ett stöd för sjukvårdshuvudmän och vårdgivare gällande verksamhetsförlagd utbildning. Förhoppningen är att materialet ska fungera som ett långsiktigt stöd till utveckling som är tillgängligt även efter att utredningens arbete har avslutats.

1.3 Utredningsarbetet

Utredningen har eftersträvat ett kunskapsbaserat och öppet arbetssätt. Olika metoder har tillämpats vid arbetet med utredningsuppdragets olika delar.

Redovisningen av hinder för att fler platser för verksamhetsförlagd utbildning ska kunna erbjudas bygger på forskningsrapporter, utredningar, statistiska uppgifter, olika kunskapsunderlag som sammanställts inom ramen för utredningsarbetet, samt information från de många aktörer som utredningen har varit i kontakt med.

Analysen av nuvarande ordning för samarbete om platser för verksamhetsförlagd utbildning och behovet av förändringar omfattar flera rättsliga frågor som har utretts med hjälp av rättskällor.[5]

Konsekvensanalysen följer kraven i kommittéförordningen (1998:1474) och i utredningsdirektivet, och utgår från tillgänglig information i utredningar och offentlig statistik. I utarbetandet av konsekvensanalysen har utredningen också konsulterat berörda expertmyndigheter för vägledning och stöd.

Under arbetets gång har utredningen delat kunskapsunderlag och med aktörerna diskuterat hinder och möjliga lösningar som ett led i att kvalitetssäkra och förankra utredningens förslag.

[5] Se nästa avsnitt.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

1.3.1 Analys av rättsliga frågor

Utredningen har utrett och analyserat flera rättsliga frågor, varav flera omnämns i direktivet. Det har skett av juridiskt sakkunnig i utredningens sekretariat. Kunskap om rättens innehåll har hämtats från rättskällor som rangordnas enligt inomrättsliga kriterier och hierarkier. De rättsliga frågorna omfattar exempelvis förhållanden som rör den konstitutionella rätten såsom kommunal självstyrelse, egendomsskydd, näringsfrihet, dataskydd och den EU-rättsliga styrningen av sjuksköterskeutbildningen. I utredningen har också aktualiserats högskolerättsliga, hälso- och sjukvårdsrättsliga och andra förvaltningsrättsliga frågor.

1.3.2 Undersökning av avtalen ALF, TUA och ULF

I samband med utformningen av förslaget till avtal om vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning (VULF) har utredningen undersökt hur andra, besläktade avtal är konstruerade. De avtal som har undersökts är ALF-avtalet[6] för läkarutbildningen samt dess föregångare LUA-avtalet[7], TUA-avtalet[8] för tandläkarutbildningen och ULF-avtalet[9] för lärar- och förskollärarutbildningarna. Avtalen har analyserats med avseende på deltagande parter, avtalsstruktur och avtalsinnehåll, för att bedöma vad som är lämpligt att överföra till utredningens förslag om VULF-avtal.

1.3.3 Undersökning av förhållanden rörande privata vårdgivare

Kunskapen om privata vårdgivares medverkan i utbildning som utförare av offentligt finansierad hälso- och sjukvård är begränsad. Utredningen har därför haft regelbunden kontakt med intresseorganisationen Vårdföretagarna, som organiserar privata vårdgivare. Utredningen har även genomfört möten och kommunicerat med privata vårdgivare som utför vård på regioners och kommuners uppdrag samt ett

[6] Avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården.
[7] Avtal om läkarutbildning vid kommunala undervisningssjukhus m.m.
[8] Avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om grundutbildning av tandläkare, odontologisk forskning och utveckling av tandvården.
[9] Avtalet Utbildning, lärande och forskning. En nationell försöksverksamhet med fokus på samverkan mellan skolväsendet och universitet och högskolor om praktiknära forskning.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

par vårdföretag som har direktavtal med lärosäten om verksamhetsförlagd utbildning. Utredningen har också kommit i kontakt med privata vårdgivare via flera av de regionala vårdkompetensråden, vilka utredningen besökt och på andra sätt kommunicerat med. Vidare har utredningen undersökt förhållandena gällande privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning genom att inhämta information av Sveriges Kommuner och Regioner samt ett antal regioner om hur upphandlingar genomförs. Via Vårdföretagarna har utredningen också inhämtat information om privata vårdgivare som bedriver vård som inte är upphandlad av regioner eller kommuner, i första hand mindre verksamheter som erbjuder vård enligt lag (1993:1651) om läkarvårdsersättning.

1.3.4 Universitetskanslersämbetets stöd till utredningen

Universitetskanslersämbetet har i enlighet med utredningens direktiv och Universitetskanslersämbetets regleringsbrev för åren 2022 och 2023 bistått utredningen med sammanställningar och underlag enligt nedan.

Enkätundersökning

På utredningens uppdrag har Universitetskanslersämbetet genomfört en enkätundersökning i syfte att ta fram en nulägesbeskrivning av mängden verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen i dag, en prognos för framtida antal veckor verksamhetsförlagd utbildning och en prognos för lärosätenas kostnadsutveckling för verksamhetsförlagd utbildning. Samtliga 25 lärosäten som bedriver sjuksköterskeutbildning har ingått i undersökningen och besvarat enkäten.[10]

I undersökningen efterfrågades information om antal nybörjarplatser i sjuksköterskeutbildningen, antal veckor verksamhetsförlagd utbildning fördelat per termin, ekonomisk ersättning per vecka och student samt förteckning över kurser som innehåller verksamhetsförlagd utbildning. Vidare ombads lärosätena ange antalet studenter i utbildningen uppdelat per termin i nuläget och i en framtidsprognos. Dessutom ställdes frågor om avtalsprocessen för att reglera samarbetet avseende verksamhetsförlagd utbildning, tillgång till och kom-

[10] Enkäten återfinns i bilaga 5 och resultaten redovisas i bland annat kapitel 4.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

petens hos handledare, studenter som ordnar egen placering, samt användning och framtida behov av it-stöd vid bokning av platser. Lärosätena ombads även skicka in en sammanställning av kursvärderingar för samtliga kurser med verksamhetsförlagd utbildning och där den verksamhetsförlagda utbildningen utvärderats inom sjuksköterskeprogrammet för åren 2019–2022. Under arbetet med att utforma enkäten genomfördes en pilotundersökning där en första version skickades ut till två lärosäten för att testa enkäten. Efter pilotundersökningen gjordes vissa smärre justeringar av enkäten.

Baserat på enkätsvaren har Universitetskanslersämbetet tagit fram en nulägesbeskrivning samt en framtidsprognos för antalet studenter, antalet veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning och kostnaden för verksamhetsförlagd utbildning. I nulägesbeskrivningen har beräkningar gjorts enligt följande:

- Antal veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning per termin: antal studenter multiplicerat med antal veckor verksamhetsförlagd utbildning som varje student genomför per termin.
- Totalt antal veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning under utbildningen: antal veckor som studenter placeras per termin summerat för samtliga terminer.
- Kostnad för verksamhetsförlagd utbildning: den ersättning lärosätet betalar vårdgivare per vecka och student multiplicerat med totalt antal veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning.

Vid sammanställningen av framtidsprognosen har det framtida behovet beräknats enligt ovanstående principer, men med följande förändringar i parametrarna:

- Antal studenter har beräknats med hänsyn tagen till lärosätenas planerade ökning av nybörjarplatser och beräknad genomströmning.
- Antal veckor verksamhetsförlagd utbildning under utbildningen har justerats baserat på lärosätenas planerade framtida ökning av antal veckor verksamhetsförlagd utbildning utifrån förändringen i högskoleförordningen.

- Den ersättning lärosätet betalar vårdgivare per vecka och student verksamhetsförlagd utbildning har räknats upp med pris- och löneomräkningsindex.

Kartläggning av nuvarande avtal

Universitetskanslersämbetet har bistått utredningen med en kartläggning av lärosätenas avtal gällande verksamhetsförlagd utbildning. Syftet har varit att skapa en aktuell och samlad bild över avtalstyper, strukturer och åtaganden, dimensionering, ekonomisk ersättning och samverkansformer. Underlaget har hämtats från de avtal som lärosätena bifogade i samband med den tematiska utvärderingen av sjuksköterskeutbildningen år 2022.[11] Totalt har drygt 130 avtal med tillhörande bilagor granskats.[12]

Kartläggning av utbildnings- och kursplaner

Universitetskanslersämbetet har analyserat lärosätenas utbildnings- och kursplaner för sjuksköterskeutbildningen i syfte att sammanställa information om utbildningarnas innehåll och identifiera hur den kliniska utbildningen beskrivs vad gäller genomförande, omfattning och examination. Utbildnings- och kursplanerna har hämtats från hemsidorna för de 25 lärosäten som ger sjuksköterskeutbildning. Totalt ingår 25 utbildningsplaner och drygt 400 kursplaner i kartläggningen.[13]

Internationell jämförelse gällande yrkeskvalifikationsdirektivet

Universitetskanslersämbetet har bistått utredningen med en kartläggning av hur yrkeskvalifikationsdirektivet införlivats i sjuksköterskeutbildningen i ett antal andra länder inom EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). De länder som ingått i den internationella jämförelsen är Danmark, Estland, Finland, Irland, Lettland, Malta, Norge, Portugal och Slovakien. Sammanställningen

[11] Universitetskanslersämbetet (2021 b).
[12] Se bilaga 7.
[13] Se bilaga 6.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

har främst baserats på information som inhämtats från offentliga institutioners hemsidor i dessa länder.[14]

Analys av näraliggande utbildningar

För att få en ökad förståelse för strukturen på utbildningarna har sjuksköterskeutbildningen och andra näraliggande utbildningar analyserats. De utbildningar som med bistånd från Universitetskanslersämbetet har studerats är yrkesexamensprogram på grundnivå och avancerad nivå inom hälso- och sjukvård samt social omsorg. Det underlag som använts är rapporter om prognoser för behovet av högskoleutbildade, tillgång och efterfrågan på legitimerad personal inom hälso- och sjukvården, information från utbildningsplaner samt lärosätenas programhemsidor.

Den tematiska utvärderingen av sjuksköterskeutbildningen

Universitetskanslersämbetet genomförde under år 2022 en tematisk utvärdering av utbildning som leder till sjuksköterskeexamen med fokus på hur lärosätena arbetar för att studenterna ska uppfylla examensmålen gällande färdighet och förmåga.[15] Utifrån den tematiska utvärderingen har Universitetskanslersämbetet extraherat och sammanställt för utredningen särskilt relevanta delar av bedömargruppens yttranden, bland annat gällande kompetensförsörjning och kvalitetssäkring av den verksamhetsförlagda utbildningen. Därutöver har lärosätenas självvärderingar från den tematiska utvärderingen använts som underlag i utredningen och bidragit med information om verksamhetsförlagd utbildning och klinisk utbildning, bland annat om utbildning för handledare i klinisk verksamhet, handledningsmodeller, tillgång till kliniska placeringar och lärarförsörjning.

[14] Utredningen har därutöver inhämtat information om Danmark genom ett möte på plats med Uddannelses- og Forskningsstyrelsen den 22 maj 2023.
[15] Universitetskanslersämbetet (2022 b).

Framtagande och sammanställning av statistik

Universitetskanslersämbetet har bistått utredningen med statistik om söktryck, behöriga förstahandssökande, antagna studenter, registrerade studenter, helårsstudenter och utfärdade examina. Även statistiska uppgifter om forskningsämnet omvårdnad har tagits fram för utredningens räkning, bland annat uppgifter om antal nybörjardoktorander, helårsstudenter, doktorander, helårsdoktorander och doktorsexamina.

1.3.5 Universitets- och högskolerådets stöd till utredningen

Utredningen har samarbetat med Universitets- och högskolrådet. Tidigt i utredningsarbetet stod det klart att avsaknaden av ett modernt, nationellt it-stöd utgör ett hinder för ett effektivt nyttjande av tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning. I den specifika frågan om nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning har utredningen fört en löpande dialog dels med Ladokkonsortiet, dels med Universitets- och högskolerådet. Utredningen har även haft kontakt med lärosäten och sjukvårdshuvudmän som har egna it-stöd för hantering av verksamhetsförlagd utbildning inom hälso- och sjukvårdsutbildningarna.

På utredningens önskemål har Universitets- och högskolerådet genomfört en förstudie om ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning. Under utredningsarbetet har förstudien kommunicerats till Ladokkonsortiet, berörda lärosäten via universitets- och högskoledirektörerna samt intresserade sjukvårdshuvudmän.

I anslutning till frågan om ett nationellt it-stöd har utredningen undersökt vilken myndighet eller organisation som lämpligen borde ansvara för ett sådant it-stöd. Utredningen har i samband med detta noterat att ansvaret för it i dag är fragmentiserat inom universitets- och högskolesektorn i Sverige och att det finns skäl som talar för en starkare samordning. Ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning ska inte vara en särlösning, utan ingå i en större helhet för e-infrastruktur för utbildning och forskning. Notabelt är att ansvaret för it inom universitets- och högskolesektorn har samordnats på nationell nivå i flera andra länder och då gemensamt för både utbildning och forskning.

1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 2 beskrivs grundläggande förutsättningar för svensk högskoleutbildning, den svenska sjuksköterskeutbildningen och dess organisation, innehåll och omfattning. Kapitel 3 innehåller en beskrivning av hur EU-rätten styr sjuksköterskeutbildningens utformning främst vad gäller omfattningen av den kliniska utbildningen.

I kapitel 4 ges en översiktlig beskrivning av nuvarande ordning för samarbete om och former för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen. Utredningen redovisar i kapitel 5 de hinder som identifierats gällande att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet på sjuksköterskeutbildningen. I kapitel 6 utreds behovet av och möjligheterna att vidareutveckla den nuvarande ordningen för samarbete om verksamhetsförlagd utbildning i form av ett nationellt avtal om vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning (VULF) för sjuksköterskeutbildningen.

Kapitel 7 utreder behov av och förutsättningar för ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning. I kapitel 8 analyseras om en lagstadgad skyldighet att medverka i utbildning skulle vara en ändamålsenlig åtgärd för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Ändamålsenligheten i att ställa särskilda krav på privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning utreds i kapitel 9. I kapitel 10 redogörs för konsekvenser av utredningens förslag och vilka alternativa lösningar som övervägts när förslagen arbetats fram.

I bilagor till betänkandet finns utredningens direktiv, en sammanställning av utredningens referensgrupp och utredningens möten, den enkät som skickades ut till lärosätena, en förteckning över de utbildnings- och kursplaner som analyserats samt en förteckning över nuvarande avtal för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

1.5 Begrepp

Nedan förklaras några av de centrala begrepp som används i betänkandet.

Hälso- och sjukvårdshuvudmän

Med hälso- och sjukvårdshuvudmän avses i betänkandet den region eller den kommun som enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård.

Universitet, högskolor och lärosäten

Universitet och högskolor samt lärosäten används synonymt i betänkandet. Med universitet och högskolor respektive lärosäten avses både statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) samt enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Verksamhetsförlagd utbildning

I betänkandet används i huvudsak begreppet verksamhetsförlagd utbildning för att beskriva den del av högskoleutbildningen som sker i hälso- och sjukvården, till exempel vid sjukhus, vårdcentraler eller i hemsjukvård.

Vårdgivare

Med vårdgivare avses i betänkandet den region, kommun eller enskilda näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Vårdvetenskap och omvårdnad

Vårdvetenskap som term återfinns inte i aktuell standard för svensk indelning i forskningsämnen, även om det ingår i förkortningen VULF-avtal och används i utredningens direktiv.[16] I standarden för forskningsämnen anges kategorin hälsovetenskap (303), i vilken forskningsämnet omvårdnad ingår (*nursing*, 30305).[17] I betänkandet används därför termen omvårdnad för att beskriva det aktuella forskningsämnet som avses. I utredningens beskrivning av det föreslagna VULF-avtalet används dock begreppet vårdvetenskap, då förkortningen VULF redan är etablerad.

[16] Ett avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning, se vidare kapitel 6.
[17] Statistiska centralbyrån och Universitetskanslersämbetet (2011) s. 15.

2 Bakgrund

I detta kapitel beskrivs grundläggande förutsättningar för högre utbildning i Sverige samt hur sjuksköterskeutbildningen i Sverige är organiserad. Sjuksköterskeutbildningens innehåll och omfattning belyses och andra näraliggande utbildningar presenteras översiktligt. I kapitlet berörs även tidigare utredningar om och åtgärder för att främja verksamhetsförlagd utbildning samt Universitetskanslersämbetets tematiska utvärdering av sjuksköterskeutbildningen.

2.1 Grundläggande förutsättningar för högskoleutbildning i Sverige

2.1.1 Rättslig reglering, styrning och finansiering av högskoleutbildning

Högskoleutbildningen styrs framför allt av högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Staten ska enligt 1 kap. 2 § högskolelagen som huvudman anordna högskolor dels för utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, dels forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.[1] Högskolorna har också till uppgift att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta. Verksamheten ska enligt 1 kap. 3–4 §§ högskolelagen bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning samt anpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen. Riksdagen beslutar enligt 2 kap. 1 § högskolelagen vilka statliga högskolor som ska finnas. Av bilaga 1 till högskoleförordningen framgår att det finns 31 statliga universitet och högskolor i Sverige.

[1] Begreppen högskola, universitet och utbildningsanordnare används synonymt.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

De statliga universiteten och högskolorna utgör statliga förvaltningsmyndigheter. De lyder enligt 12 kap. 1 § regeringsformen därmed under regeringen. I egenskap av statliga förvaltningsmyndigheter åtnjuter de dock självständighet som följer av 12 kap. 2 § regeringsformen. Självständigheten innebär att ingen myndighet och inte heller riksdagen får bestämma hur högskolorna i ett särskilt ärende ska besluta under förutsättning att ärendet rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpningen av lag. I egenskap av statliga förvaltningsmyndigheter omfattas högskolorna även av den allmänna förvaltningsrättsliga regleringen, exempelvis förvaltningslagen (2017:900) och lagen (1994:260) om offentlig anställning.

De statliga högskolorna är organiserade genom en styrelse, till vilken regeringen utser majoriteten av ledamöter samt dess ordförande. Varje högskola har en rektor utsedd av regeringen som leder verksamheten under styrelsen. Bortsett från styrelsen och rektor beslutar varje universitet och högskola om sin organisation. Likaså styr högskolorna över vilken forskning som ska bedrivas. Vissa beslut som rör utbildning och forskning ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens och studenterna har i vissa fall rätt att vara representerade.

För att examen ska få utfärdas krävs tillstånd för högskolan.[2] Också enskilda utbildningsanordnare, fysiska eller juridiska personer, kan få tillstånd av regeringen att utfärda examina. Det följer av 1 och 5 §§ lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Det finns 18 enskilda utbildningsanordnare i Sverige.[3]

Ersättningssystemet för högre utbildning beror på huvudmannaskapet för utbildningen. Riksdagen beslutar om resurstilldelningen för varje lärosäte. För statliga lärosäten samt Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping ges ett anslag gällande utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt ett anslag för forskning och utbildning på forskarnivå. Anslaget gällande utbildning på grundnivå och avancerad nivå baseras på ersättningen för antal registrerade studenter och antal avklarade högskolepoäng.[4] Varje kurs är klassificerad inom ett utbildningsområde med ett visst ersättningsbelopp. För övriga enskilda utbildningsanordnare regleras ersättningen i avtal med regeringen.

[2] Se avsnitt 2.1.3.
[3] Universitets- och högskolerådet (2023 a).
[4] Omräknat till helårsstudenter och helårsprestationer.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

2.1.2 Om högskoleutbildning

Högskoleutbildning ska enligt 1 kap. 7 § högskolelagen ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Utbildning på grundnivå bygger enligt 1 kap. 8 § samma lag väsentligen på de kunskaper som eleverna får från nationella program i gymnasieskolan och ska utveckla studenternas förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar, att självständigt urskilja, formulera och lösa problem samt att möta förändringar i arbetslivet. Därutöver ska studenterna utveckla förmåga att söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå, följa kunskapsutvecklingen och utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området. Utbildning på avancerad nivå ska väsentligen bygga på kunskaper från grundnivå och innebära fördjupning av kunskaper, färdigheter och förmågor i förhållande till utbildning på grundnivå. Utbildning på forskarnivå ska väsentligen bygga på kunskaper från de tidigare nivåerna och ska därutöver utveckla kunskaper och färdigheter för att självständigt kunna bedriva forskning, 1 kap. 9–9 a §§ högskolelagen.

Närmare bestämmelser om högskoleutbildningens bedrivande finns särskilt i 6 kap. högskoleförordningen. Utbildningens omfattning ska enligt 6 kap. 2 § samma förordning anges i högskolepoäng, där heltidsstudier under ett normalstudieår om 40 veckor motsvarar 60 högskolepoäng. All utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser som får sammanföras till utbildningsprogram.

För en kurs ska det finnas en kursplan som anger kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs, vilket följer av 6 kap. 13–15 §§ högskoleförordningen. För utbildningsprogram ska det finnas en utbildningsplan som anger de kurser som programmet omfattar, kraven på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som behövs, vilket följer av 6 kap. 16–17 §§ högskoleförordningen. För utbildningar som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationsdirektivet) anges enligt 6 kap. 17 a § högskoleförordningen det minsta antalet timmar som utbildningarna ska omfatta.[5] Universitet och högskolor som får utfärda examina på forskarnivå ska enligt 6 kap. 25–27 §§ samma förordning besluta om ämnen som utbildning på

[5] I bilaga 4 till högskoleförordningen anges timantal för utbildningarna till barnmorska, sjuksköterska, tandläkare och läkare. Yrkeskvalifikationsdirektivet diskuteras i kapitel 3.

forskarnivå ska anordnas i och varje ämne ska ha en allmän studieplan som anger huvudsakligt innehåll i utbildningen, krav på särskild behörighet och övriga föreskrifter.

När studenten har genomgått en kurs ska betyg sättas av högskolan. Betyget beslutas av examinator, som enligt 6 kap. 18 § högskoleförordningen är en av högskolan särskilt utsedd lärare.

Kursplanerna styr hur verksamhetsförlagd utbildning utformas och är därför viktiga komponenter för att värna studenternas rättssäkerhet i fråga om förutsebarhet för mål och genomförande av examinationer. Frågan huruvida kursplaner utgör föreskrifter som utfärdats med stöd av bemyndiganden från regeringen enligt 8 kap. regeringsformen har varit omdiskuterad.[6] Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett beslut konstaterat att en kursplan inte kan anses utgöra en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen, bland annat mot bakgrund av att det saknas ett bemyndigande i högskoleförordningen som ger universitet och högskolor rätt att meddela föreskrifter i kursplaner. JO har också av rättssäkerhetsskäl efterlyst att det bör klargöras vilken rättslig status en kursplan har.[7]

I examensbeskrivningen ingår många praktiska delar av utbildningen och en stor del av dem förläggs ofta till hälso- och sjukvårdsverksamhet. Verksamhetsförlagd utbildning omnämns dock inte i examensbeskrivningen och utgör därför inte ett författningskrav för att kunna bli sjuksköterska. Verksamhetsförlagd utbildning utgör dock ofta en obligatorisk del på grund av hur lärosätena har utformat sina utbildningsplaner.[8]

Sjuksköterskeutbildningen måste till följd av EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv omfatta klinisk utbildning som motsvarar minst hälften av 4 600 timmar, vilket innebär att det inte är möjligt att avlägga sjuksköterskeexamen utan att genomföra verksamhetsförlagd utbildning.[9]

En student kan under de förutsättningar som anges i 6 kap. 7–8 §§ högskoleförordningen ansöka om att få tillgodoräkna sig annan utbildning samt kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet. Detta omfattar även kurser som innehåller verksamhetsförlagd utbildning. Högskolan ska i sådana fall pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande.

[6] SOU 2012:5 s. 11 f. och 83 ff.
[7] JO, beslut den 6 december 2022, dnr 2445-2020. Att högskoleförordningen borde förtydligas på denna punkt föreslogs också i SOU 2012:5 s. 83 ff.
[8] SOU 2020:19 s. 236. Yrkeskvalifikationsdirektivet begränsar dock lärosätenas handlingsfrihet, se avsnitt 3.2.3.
[9] Se kapitel 3.

Överklagandenämnden för högskolan har konstaterat att det saknas stöd i högskoleförordningen för att högskolan i sådana sammanhang uppställer krav på att genomföra kompletterande prov eller andra uppgifter för att kunna få ansökan om tillgodoräknande gällande en kurs som omfattar verksamhetsförlagd utbildning beviljad.[10] Om en student ansöker om tillgodoräknande måste högskolan alltid göra en individuell bedömning utifrån studentens kunskaper och färdigheter i förhållande till den utbildning som studenten önskar få tillgodoräkna sig och kan inte avslå en ansökan med hänvisning till generella ställningstaganden.[11]

2.1.3 Examenstillstånd och examina

Examina ska enligt 6 kap. 10 a § högskolelagen avläggas på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå. Examina på forskarnivå får enligt 1 kap. 11 § högskolelagen utfärdas vid universiteten. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas.

Universitetskanslersämbetet beslutar enligt 1 kap. 12 § högskolelagen och 2 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet om tillstånd att utfärda examina på forskarnivå för högskolor som inte är universitet samt på grundnivå och avancerad nivå för universitet och högskolor. Ett sådant tillstånd får enligt 1 kap. 13 § högskolelagen bara utfärdas om utbildningen uppfyller de krav som ställs och det finns ett allmänt intresse av att utfärda examina ur ett rikstäckande perspektiv. Vissa högskolor får också utfärda en gemensam examen tillsammans med en annan högskola, en enskild utbildningsanordnare eller ett utländskt lärosäte som inte är en fysisk person, vilket följer av 1 kap. 17 § högskolelagen. I 1 kap. 14–16 §§ samma lag finns bestämmelser som tillämpas om kraven för examensrätt inte bedöms vara uppfyllda vid ett visst lärosäte. Vad gäller enskilda utbildningsanordnare lämnar regeringen enligt 1 och 5 §§ lagen om tillstånd att utfärda vissa examina tillstånd till dem.

Examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, anger vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå och vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen (examensbeskrivning).

[10] Överklagandenämnden för högskolan, beslut den 31 augusti 2018, reg. nr 241-492-18.
[11] Överklagandenämnden för högskolan, beslut den 16 maj 2014, reg. nr 241-248-14.

På grundnivå kan avläggas generella examina (högskoleexamen om 120 högskolepoäng och kandidatexamen om 180 poäng) inom huvudområdet för utbildningen, konstnärlig examen (konstnärlig högskoleexamen om 120 högskolepoäng och konstnärlig kandidatexamen om 180 poäng) inom huvudområdet för utbildningen samt yrkesexamina, exempelvis sjuksköterska.

På avancerad nivå kan avläggas generella examina (magisterexamen om 60 högskolepoäng och masterexamen om 120 högskolepoäng), konstnärliga examina (konstnärlig magisterexamen om 60 högskolepoäng och konstnärlig masterexamen om 120 högskolepoäng) samt yrkesexamina, exempelvis barnmorska.

På forskarnivå kan avläggas generella examina (licentiatexamen om 120 högskolepoäng och doktorsexamen om 240 högskolepoäng) samt konstnärliga examina (konstnärlig licentiat om 120 högskolepoäng och konstnärlig doktorsexamen om 240 högskolepoäng).

För examen på alla nivåer krävs att studenten eller doktoranden har nått uppställda mål gällande kunskap och förståelse, färdighet och förmåga samt värderingsförmåga och förhållningssätt. På grundnivå och avancerad nivå krävs även att studenten har presterat ett självständigt arbete (examensarbete) som omfattar ett visst antal högskolepoäng. På forskarnivå krävs en vetenskaplig uppsats eller avhandling (doktorsavhandling) som omfattar ett visst antal högskolepoäng. Konstnärlig examen på forskarnivå kräver ett dokumenterat konstnärligt forskningsprojekt som omfattar ett visst antal högskolepoäng. Av examensbeskrivningen för doktorsexamen och konstnärlig doktorsexamen samt 6 kap. 33 § högskoleförordningen framgår att en sådan examen bland annat kräver en godkänd doktorsavhandling som har försvarats vid en offentlig disputation med en opponent.

2.1.4 Kontroll och främjande av högskoleutbildningen genom myndigheter och domstol

Högskolornas och universitetens verksamhet är underställd kontroll av ett flertal myndigheter samt även domstol. Universitetskanslersämbetet ansvarar enligt 1 § förordningen med instruktion för Universitetskanslersämbetet för kvalitetssäkring, granskning av effektivitet, uppföljning, tillsyn samt chefsutveckling för universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen och enskilda utbildningsanordnare.

Det är exempelvis möjligt för en student att klaga till Universitetskanslersämbetet om studenten upplever kvalitetsbrister i en utbildning.

Universitets- och högskolerådet utgör ytterligare en myndighet som på uppdrag av statliga universitet, högskolor och enskilda utbildningsanordnare ska biträda vid antagning av studenter, ansvara för ett samordnat antagningsförfarande samt ge service och råd om studieadministrativ verksamhet. Myndighetens uppdrag är service, samordning, främjande och utveckling av verksamheten samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet, vilket följer av 1–2 §§ förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

Ett antal beslut som fattas vid universitet och högskolor som styrs av högskoleförordningen kan enligt 12 kap. 2 § högskoleförordningen överklagas till Överklagandenämnden för högskolan, som utgör ett domstolsliknande organ. Beslut av nämnden får enligt 12 kap. 6 § högskoleförordningen inte överklagas.

Vissa beslut, exempelvis disciplinåtgärder gentemot en student, kan i stället överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med 12 kap. 3 § högskoleförordningen.

Ytterligare ett antal tillsynsmyndigheter utövar tillsyn över lärosätenas verksamhet. Exempelvis kan nämnas Diskrimineringsombudsmannen och Integritetsskyddsmyndigheten. Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern utövar extraordinär tillsyn över de statliga högskolorna och universiteten. Justitiekanslern prövar också skadeståndsanspråk mot staten som kan aktualiseras i högskoleutbildningen.

2.2 Sjuksköterskeutbildningen i Sverige

2.2.1 Kortfattad historik om sjuksköterskeutbildningen

Sjuksköterskeutbildning har funnits i Sverige sedan senare hälften av 1800-talet. De första sjuksköterskorna utbildades vid stiftelsen diakonissanstalten i Stockholm som öppnade år 1851. Fram till år 1900 utbildades 300 diakonissor, som arbetade i sjuk-, fattig- och församlingsvård. År 1867 började Akademiska sjukhuset i Uppsala utbilda sjuksköterskor. Utbildningen flyttades år 1877 till Sahlgrenska sjukhuset och år 1881 till Sabbatsbergs sjukhus. Vid denna tidpunkt bekostades utbildningen av föreningen Svenska Röda Korset och eleverna förband sig till att efter utbildningen arbeta i sjukvården och stå

till föreningens förfogande i krigstid. År 1884 grundade drottning Sophia en sjuksköterskeskola på kristlig grund. Utbildningen var först ettårig och unik, då den innefattade teoretisk undervisning och en instruktionssköterskeketjänst som inrättades för det ändamålet år 1892.[12]

Under 1800-talet fanns mycket få utbildade sjuksköterskor, men i takt med sjukhusens framväxt under 1800-talet ökade intresset för att låta sjuksköterskeelever arbeta där. Vid vissa landsortslasarett inleddes undervisning för sjuksköterskor. Utvecklingen av sjuksköterskeutbildning avancerade under 1900-talets två första decennier. År 1916 fanns 57 sjuksköterskeskolor i Sverige som gav ett- eller tvååriga utbildningar, förutom Sophiahemmet och lasarettet i Karlstad med treåriga utbildningar. Omkring hälften av skolorna hade både teoretisk och praktisk undervisning.[13] Något som utmärkte alla dåvarande sjuksköterskeskolor i Sverige oavsett organisationsform var att eleverna inte fick ersättning för sina arbetsprestationer av sjukhusen. Eventuell ersättning betalades i stället till sjuksköterskeskolorna.[14]

År 1920 infördes en rättslig reglering av vissa grundläggande krav på sjuksköterskeutbildningen i Sverige. Det fastslogs att läroanstalt avsedd att bibringa kvinnor teoretiska och praktiska insikter i allmän sjukvård kunde erhålla godkännande som sjuksköterskeskola. För att godkännas krävdes exempelvis att eleverna som antogs skulle vara mellan 20 och 27 år, att utbildningen skulle vara minst två år samt bestå av praktisk och teoretisk undervisning. Vidare krävdes att det fanns en lämplig sjukvårdsanstalt för den praktiska utbildningen, lämpliga lärare för teoretisk och praktisk utbildning samt att utbildningen ordnades så att eleverna kunde få fullgoda insikter och färdigheter i allmän sjukvård.[15] Sjuksköterskeskolorna stod under Medicinalstyrelsens tillsyn.[16] Den teoretiska utbildningen stärktes successivt och renodlades genom att indelas i särskilda block i stället för att bedrivas parallellt med det praktiska arbetet. Det skedde redan 1905 vid

[12] SOU 1948:17 s. 16 f.
[13] SOU 1948:17 s. 16 f.
[14] SOU 1948:17 s. 17.
[15] 1–2 §§ Kungl. Maj:ts kungörelse (1920:233) med bestämmelser angående statens godkännande av sjuksköterskeskolor och sjuksköterskebyråer.
[16] 12 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1920:233) med bestämmelser angående statens godkännande av sjuksköterskeskolor och sjuksköterskebyråer och i senare bestämmelser såsom 6 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1935:431) med bestämmelser angående statens godkännande av sjuksköterskeskolor och 2 § Kungl. Maj:ts stadga (1954:352) för statens sjuksköterskeskolor.

Sophiahemmet och under 1920–1930-talet vid landets övriga sjuksköterskeskolor.[17]

Först under 1960-talet skedde en omfattande utbyggnad av vårdutbildningarna i landet. Utbildningarna bedrevs i landstingskommunal, primärkommunal, statlig samt enskild regi. De flesta sjuksköterskeutbildningar hade vid denna tidpunkt landsting eller landstingsfria städer som huvudman.[18] År 1965 fanns 34 sjuksköterskeskolor i Sverige. Staten var huvudman för tre sjuksköterskeskolor i Stockholm, Göteborg och Norrköping och drev tillsammans med Uppsala läns landsting ytterligare en sjuksköterskeskola. Därutöver drevs 20 sjuksköterskeskolor av landsting, 4 av städer utanför landsting och 6 av stiftelser eller sammanslutningar.[19] År 1966 blev Skolöverstyrelsen tillsynsmyndighet för alla vårdutbildningar utom de statliga högskoleutbildningarna såsom läkar- och tandläkarutbildningen.[20]

Frågan om huvudmannaskapet för vårdutbildningar inklusive sjuksköterskeutbildningen har varit föremål för utredningar och diskussion under många decennier.[21]

2.2.2 Tidigare utredningar om verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen

Historiskt var sjuksköterskeutbildningen alltså till övervägande delar praktisk och gränsen mellan utbildning och arbete var flytande. Frågan om verksamhetsförlagd utbildning växte successivt fram. I samband med 1975 års högskolereform uttalade riksdagen att frågan om praktikplatser var ett hinder för att bygga ut vårdutbildningar som behövde belysas och övervägas.[22] År 1977 tillsattes en kommitté med uppdrag att utreda vissa frågor om vårdutbildningar i högskolan (VÅRD 77). I utredningens direktiv angavs bland annat att praktiken sedan länge varit en flaskhals i utbildningsplaneringen gällande vårdutbildningar. Därför skulle kommittén kartlägga behovet av praktikplatser och analysera om de krav som ställdes på praktik var relevanta eller kunde uppnås på andra sätt. Mot bakgrund av de studerandes tidigare erfarenheter och förändringarna i vård- och arbetstagarorganisationen

[17] SOU 1948:17 s. 20 f.
[18] SOU 1981:9 s. 27.
[19] Prop. 1965:161 s. 5.
[20] Prop. 1965:161 s. 91.
[21] Se kapitel 8.
[22] Bet. 1975/76: UbU27 s. 7 och rskr. 1975/76:331.

skulle kommittén bedöma om praktikkraven kunde förändras till omfattning och innehåll. Konkurrensproblem gällande praktikplatser lyftes fram, som också förstärktes av sjukvårdsorganisationens varierande lokala och regionala kapacitet. Det diskuterades också att minska praktiken till en miniminivå och att hårt utnyttjade praktikområden skulle prioriteras för utbildningsvägar där den var oundgänglig. Kommitténs uppdrag var också att överväga att skapa praktikplatser inom mindre nyttjade områden, exempelvis inom öppen vård, samt att lämna förslag på praktiktidens omfattning i befintlig studieorganisation.[23]

I ett delbetänkande redovisade VÅRD 77 sina slutsatser avseende praktikfrågorna. Enligt kommittén var möjligheten att öka vårdutbildningarnas kapacitet begränsad på grund av praktikkrav som uppställdes i utbildningsplaner samt föreliggande brist på lärare och lokaler. Kommittén påpekade att praktiken var inriktad på sjukhusvård, medan en allt större del av vården bedrevs i öppna vårdformer samt långtidssjukvård. Detta resulterade i trängsel kring patienter och färre övningstillfällen för studenterna. Det ansågs nödvändigt att vidga praktiken till fler fält, exempelvis hemsjukvården.[24] Kommittén ansåg att det decentraliserade beslutsfattande som förverkligats genom 1977 års högskolereform skulle möjliggöra ett stort inflytande över utbildningsplaner och ett förstärkt lokalt beslutsfattande som skulle kunna leda till en jämnare användning av vårdorganisationen i utbildningen. Kommittén betonade vikten av att de lokala planeringsorganen skulle betros med kompetens.[25]

I betänkandet diskuterades också den tidsmässiga förläggningen av praktik. Kommittén framhöll att det var viktigt att studenterna skulle få en realistisk bild av personalens och vårdens villkor, också under dygnets olika timmar. Kvälls- och nattskift under den verksamhetsförlagda utbildningen förekom redan, men det anfördes också att handledning nattetid inte kunde genomföras på samma sätt som dagtid, då lärare inte fanns på plats. Kommittén menade därför att verksamhetsförlagd utbildning nattetid borde anordnas först om alla andra möjligheter var uttömda och i så fall i samråd med anställda och studenter.[26] Behovet av samordning för att frigöra praktikplatser lyftes också fram. I Stockholms läns landsting hade det exempelvis

[23] Dir. 1977:82.
[24] SOU 1978:15 s. 14.
[25] SOU 1978:15 s. 28 f.
[26] SOU 1978:15 s. 35, se även SOU 1981:9 s. 142 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

skapats en särskild samordningsorganisation mellan utbildningen och sjukvårdsförvaltningen med särskilda befattningshavare organisatoriskt placerade i sjukvårdsförvaltningen.[27] Kursplaner och den verksamhetsförlagda utbildningens förläggning i tid ansågs ha störst betydelse för tillgången till praktikplatser.[28]

2.2.3 Utbildningsanordnare av sjuksköterskeutbildningen i Sverige

Sjuksköterskeutbildningen i Sverige bedrivs huvudsakligen vid statliga universitet och högskolor, vars verksamhet främst styrs av högskolelagen och högskoleförordningen, vilket följer av 1 kap. 1–2 §§ högskolelagen och 1 kap. 1 § samt bilaga 1 till högskoleförordningen. Så har varit fallet sedan den 1 januari 2002, då staten övertog huvudmannaskapet för vårdhögskoleutbildningarna, inklusive sjuksköterskeutbildningen. Dessförinnan svarade de dåvarande landstingen och Gotlands kommun för dessa utbildningar.[29] Skälen till att ett statligt huvudmannaskap infördes var främst för att ge vårdutbildningarna samma förutsättningar som övriga universitetsutbildningar samt för att möjliggöra en bättre planering av utbildningsplatser och råda bot på kompetensförsörjningsproblemet i vården.[30]

Sjuksköterskeutbildningen ges också av enskilda utbildningsanordnare, vars verksamhet regleras i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Sjuksköterskeutbildning kan vidare bedrivas inom ramen för uppdragsutbildning hos statliga universitet och högskolor, som styrs av förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Statliga universitet och högskolor får erbjuda uppdragsutbildning om den knyter an till sådan högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå för vilken högskolan har examensrätt. En sådan utbildning innebär att lärosätet mot avgift från uppdragsgivaren tillhandahåller en viss utbildning åt fysiska personer. Det är uppdragsgivaren som bestämmer vilka personer som ska delta i uppdragsutbildningen. När stat, kommun eller region är uppdragsgivare gäller därutöver att uppdraget ska avse personalutbildning eller ut-

[27] SOU 1978:15 s. 70 f.
[28] SOU 1981:9 s. 143 f.
[29] Prop. 2000/01:71, bet. 2000/01:UbU17 och rskr. 2000/01:123.
[30] Prop. 2000/01:71 s. 25 ff. För en historisk överblick av huvudmannafrågan, se s. 8 ff.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

bildning som behövs av exempelvis arbetsmarknadsskäl. Regeringen kan besluta att ytterligare personer kan omfattas av utbildningen, vilket följer av 1–3 §§ samma förordning. Uppdragsutbildning får inte bedrivas så att den får en negativ inverkan på högskoleutbildningen på grundnivå eller avancerad nivå som högskolan ska bedriva och förutsätter om den motsvarar mer än 60 högskolepoäng en underrättelse till Universitetskanslersämbetet. Deltagarna i uppdragsutbildningen får ges betyg samt kurs- och examensbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå om samma kvalitetskrav uppställs som på motsvarande högskoleutbildning, 4 och 6 §§ samma förordning.

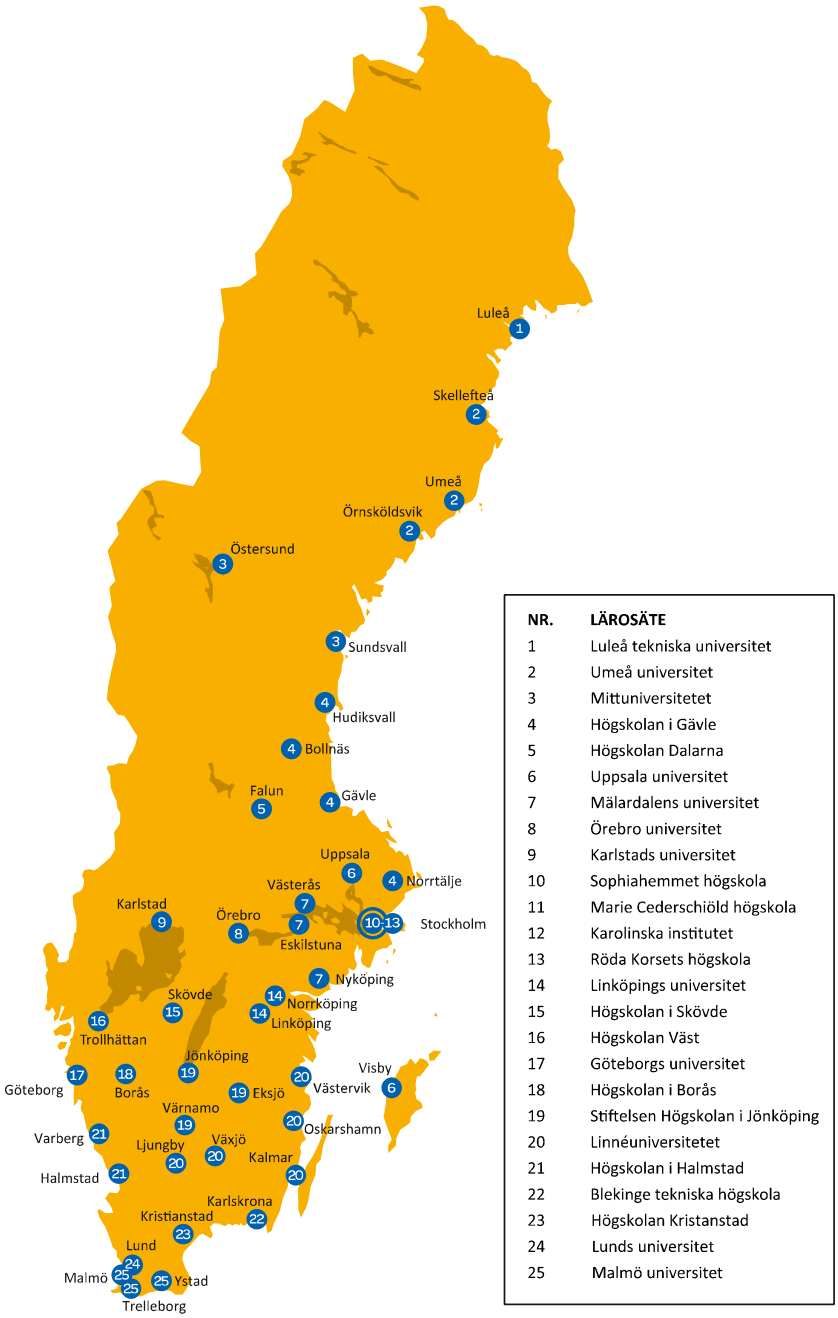
I examensordningen anges vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå samt forskarnivå inklusive bestämmelser om sjuksköterskeexamen som omfattar de statliga universiteten och högskolorna, vilket följer av 6 kap. 4 § och bilaga 2 till högskoleförordningen. Samma krav omfattar även de enskilda utbildningsanordnarna när de utfärdar sjuksköterskeexamen, vilket följer av 2 § andra stycket lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina som hänvisar till högskoleförordningen (1993:100).

Sjuksköterskeexamen är en yrkesexamen på grundnivå. Statliga universitet och högskolor får under förutsättning att de har erhållit examenstillstånd av Universitetskanslersämbetet utfärda sjuksköterskeexamen, vilket följer av 1 kap. 12 § högskolelagen samt 2 § första stycket p. 4 förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet. För enskilda utbildningsanordnare gäller detsamma vid tillstånd av regeringen enligt 1 och 5 §§ lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. För närvarande finns 25 universitet och högskolor i Sverige som har rätt att utfärda sjuksköterskeexamen.[31] Av dessa utgör 21 lärosäten statliga högskolor och universitet och 4 utgör enskilda utbildningsanordnare.

[31] Universitetskanslersämbetet (2023 d).

Figur 2.1 Anordnare av sjuksköterskeutbildningen i Sverige

Statliga och enskilda utbildningsanordnare



NR.	LÄROSÄTE
1	Luleå tekniska universitet
2	Umeå universitet
3	Mittuniversitetet
4	Högskolan i Gävle
5	Högskolan Dalarna
6	Uppsala universitet
7	Mälardalens universitet
8	Örebro universitet
9	Karlstads universitet
10	Sophiahemmet högskola
11	Marie Cederschiöld högskola
12	Karolinska institutet
13	Röda Korsets högskola
14	Linköpings universitet
15	Högskolan i Skövde
16	Högskolan Väst
17	Göteborgs universitet
18	Högskolan i Borås
19	Stiftelsen Högskolan i Jönköping
20	Linnéuniversitetet
21	Högskolan i Halmstad
22	Blekinge tekniska högskola
23	Högskolan Kristanstad
24	Lunds universitet
25	Malmö universitet

Källa: Universitetskanslersämbetets illustration.

Av nedanstående tabell framgår antalet registrerade studenter vid de 25 sjuksköterskeutbildningarna för vårterminen 2023.

Tabell 2.1 Antal registrerade studenter vid sjuksköterskeutbildningen i Sverige under vårterminen 2023 hos statliga och enskilda utbildningsanordnare

Antal studenter på samtliga terminer av utbildningen

Statliga utbildningsanordnare	Antal	Enskilda utbildningsanordnare	Antal
Blekinge tekniska högskola	473	Marie Cederschiöld högskola	613
Göteborgs universitet	615	Sophiahemmet högskola	637
Högskolan Dalarna	524	Röda Korsets högskola	708
Högskolan i Borås	611	Stiftelsen Högskolan i Jönköping	588
Högskolan i Gävle	535		
Högskolan i Halmstad	553		
Högskolan i Skövde	435		
Högskolan Kristianstad	588		
Högskolan Väst	562		
Karlstads universitet	526		
Karolinska institutet	837		
Linköpings universitet	662		
Linnéuniversitetet	807		
Luleå tekniska universitet	393		
Lunds universitet	484		
Malmö universitet	644		
Mittuniversitetet	598		
Mälardalens universitet	992		
Umeå universitet	762		
Uppsala universitet	662		
Örebro universitet	591		

Källa: Universitetskanslersämbetet (2023 b).

2.2.4 Sjuksköterskeutbildningens innehåll och omfattning

Sjuksköterskeexamen utgör en examen på grundnivå och omfattar 180 högskolepoäng motsvarande tre helårsstudier som studenten måste ha fullgjort inklusive ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 15 högskolepoäng. I examensordningen anges vilka krav som ska uppfyllas för sjuksköterskeexamen. Studenten ska visa sådan kunskap och förmåga som krävs för behörighet till sjuksköterska i form av fastställda kriterier för kunskap och förståelse, färdighet och

förmåga, värderingsförmåga och förhållningssätt samt de eventuella preciserade krav inom ramen för examensbeskrivningen som varje lärosäte kan uppställa. Examensbeskrivningens struktur utgår från vad som slogs fast år 2006 när Sverige anslöt sig till Bolognaprocessen.[32] Examensmålen har sedan högskoleförordningen trädde i kraft ändrats till sitt innehåll vid fyra tillfällen.[33]

Sjuksköterskeutbildningen resulterar i en medicine kandidatexamen (*Bachelor of Medical Science*) som avläggs inom huvudområdet för utbildningen och en yrkesexamen på grundnivå som sjuksköterska (*Bachelor of Science in Nursing*). Det är alltså frågan om en dubbel examen som krävs av samtliga utbildningsanordnare som utbildar sjuksköterskor och studenterna måste således uppfylla samtliga krav för båda examina.[34] Lämpligheten och nyttan i att utfärda dubbel examen har ifrågasatts.[35]

Sjuksköterska utgör ett legitimationsyrke. Det innebär att en student som har avlagt högskoleexamen eller har genomgått utbildning och i övrigt uppfyller kraven efter ansökan ska få legitimation för yrket utfärdad av Socialstyrelsen. Detta följer av 4 kap. 1 och 10 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

Efter att ha genomfört grundutbildningen och under förutsättning att sjuksköterskelegitimation har utfärdats är det enligt bilaga 2 till högskoleförordningen möjligt att läsa en påbyggnadsutbildning för att bli specialistsjuksköterska på avancerad nivå och avlägga generell examen (magisterexamen 60 högskolepoäng) samt yrkesexamina. För distriktssjuksköterska krävs dock 75 högskolepoäng. Ytterligare en påbyggnadsutbildning på avancerad nivå är barnmorskeexamen.

Personer som har en sjuksköterskeexamen från länder utanför EU, EES och Schweiz kan på två sätt erhålla en svensk sjuksköterskelegitimation. Det ena alternativet är att få utbildningen granskad av Socialstyrelsen, genomgå ett kunskapsprov, en kurs i författningskunskap och slutligen praktisk tjänstgöring. Det andra alternativet är att gå en kompletterande utbildning (KUSK) som ges vid ett antal

[32] Prop. 2004/05:162, bet. 2005/06:UbU3 och rskr. 2005/06:160.
[33] SFS 1995:337, SFS 1998:1003, SFS 2006:1053 och SFS 2017:857. Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska har föreslagit ett antal förtydliganden av examensmålen för både sjuksköterske- och barnmorskeutbildningen mot bakgrund av förändringarna av hälso- och sjukvården och behovet av ett förtydligat utbildningsinnehåll respektive en bättre förankrad yrkesroll, SOU 2022:35 s. 132 ff. Förslaget har ännu inte resulterat i åtgärder.
[34] SOU 2022:35 s. 55.
[35] SOU 2015:70 s. 286 ff. Att dubbel examen utfärdas har i betänkandet förklarats som en konsekvens av två möjliga missförstånd, nämligen att tillträde till utbildningar på avancerad nivå skulle förutsätta en generell examen samt att det skulle vara en nödvändig internationell anpassning.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

statliga universitet och högskolor för att studenten ska kunna avlägga sjuksköterskeexamen, få yrkesbehörighet eller få kunskaper för att i Sverige utöva ett yrke som den utländska examen är relevant för. Omfattningen av KUSK får som regel inte överskrida 120 högskolepoäng. Detta följer av 2 och 8 §§ förordningen (2008:1001) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

KUSK ges vid Karolinska institutet, Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitet, Högskolan i Gävle samt Linnéuniversitetet.[36]

2.2.5 Statliga insatser för fler sjuksköterskor

Sjuksköterskeutbildningen är en av de största högskoleutbildningarna som leder till yrkesexamen i Sverige. Inför höstterminen 2023 sökte 8 846 behöriga personer sjuksköterskeutbildningen som förstahandsval.[37] Omkring 5 500 studenter påbörjar årligen utbildningen. Universitetskanslersämbetet bedömer dock att studentantalet bör öka med 1 000 personer jämfört med dagens nivåer eller cirka 20 procent fram till år 2035 för att motsvara hälso- och sjukvårdens förväntade kompetensförsörjningsbehov.[38] Det är också sannolikt att behovet av sjuksköterskor kommer att öka ytterligare till följd av en utbyggd kommunal primärvård.[39]

Det har gjorts flera utbildningssatsningar för att åstadkomma en utökning antalet studieplatser på sjuksköterskeutbildningen. Ändå har flera lärosäten inte byggt ut utbildningen. Det gäller även kompletterande utbildningar för sjuksköterskor som har examen från ett land utanför EU, EES samt Schweiz. Ett skäl till detta som majoriteten av lärosätena lyft fram är brist på platser för studenter i hälso- och sjukvården, där de kan genomföra verksamhetsförlagd utbildning.[40]

Ett flertal åtgärder har redan vidtagits för att främja en utbyggnad av fler platser för verksamhetsförlagd utbildning utöver tillsättandet av förevarande utredning. I den överenskommelse som regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner ingick år 2023 avsätts 250 miljoner kr för de kommuner och regioner som utökar antalet veckor

[36] Sveriges Kommuner och Regioner (2023 b) s. 14.
[37] Universitetskanslersämbetet (2023 c).
[38] Universitetskanslersämbetet (2021 a).
[39] Utredningen om en äldreomsorgslag och stärkt medicinsk kompetens i kommuner har föreslagit en stärkt primärvård bland annat genom att kommuner enligt lag ska kunna erbjuda individer i kommunens primärvård en medicinsk bedömning av sjuksköterska dygnet runt vid behov, SOU 2022:41 s. 398 ff. Förslaget har ännu inte resulterat i lagstiftningsåtgärder.
[40] Sveriges Kommuner och Regioner (2023 b) s. 14 och Välfärdskommissionen (2021) s. 29.

verksamhetsförlagd utbildning för sjuksköterskestudenter. Medlen fördelas utifrån hur stor del av den totala ökningen av antalet veckor som aktuell huvudman står för. För att få ta del av medlen krävs att huvudmannen redovisar antalet veckor och platser för verksamhetsförlagd utbildning för sjuksköterskestudenter som genomförts i huvudmannens regi under vårterminen 2022 samt en uppskattning av antalet veckor för verksamhetsförlagd utbildning samt platser som kommer att kunna genomföras i huvudmannens regi vårterminen 2023.[41] År 2023 tillförde Utbildningsdepartementet 50 miljoner kr till universitet och högskolor i en särskild satsning på verksamhetsförlagd utbildning. Medlens användningsområde var att initiera och utveckla samarbeten med vårdgivare, höja ersättningen till vårdgivare som erbjuder platser för verksamhetsförlagd utbildning eller erbjuda handledarutbildning.[42] Det har också avsatts medel för en decentraliserad vårdutbildning.[43]

Frågan om verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen har också berörts i ett antal betänkanden.[44] Verksamhetsförlagd utbildning har vidare diskuterats i flera rapporter av statliga förvaltningsmyndigheter och andra organ.[45]

Frågan om verksamhetsförlagd utbildning är även prioriterad hos Nationella vårdkompetensrådet, som inrättades den 1 januari 2020.[46] Rådet utgör enligt 17 a–b §§ förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen ett rådgivande organ inom Socialstyrelsen. Rådets syfte är att bidra till en god planering av vårdens kompetensförsörjning genom att göra samlade bedömningar av kompetensförsörjningsbehov, stödja beslutsfattare och andra berörda aktörer på nationell och regional nivå i frågor av betydelse för kompetensförsörjningen när det gäller hälso- och sjukvårdspersonal, samverka och föra dialog mellan aktörer och stödja de sjukvårdregionala råden. Rådet består av 14 ledamöter som representerar lärosätena, regionerna, kommunerna, Socialstyrelsen, Universitetskanslersämbetet samt de sjukvårdsregionala råden.

[41] Regeringens beslut den 26 januari 2023.
[42] Utbildningsdepartementet (2023 a).
[43] Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 16, avsnitt 6.5.5 samt utgiftsområde 9, avsnitt 4. Satsningarna på decentraliserad utbildning beskrivs närmare i betänkandets avsnitt 4.3.1.
[44] Se exempelvis SOU 2018:77 och SOU 2022:35.
[45] Se exempelvis Universitetskanslersämbetet (2022 a), Universitetskanslersämbetet (2021 a), Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet (2019) samt Sveriges Kommuner och Regioner (2023 b).
[46] SFS 2020:133.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

2.2.6 Andra näraliggande utbildningar på grundnivå och avancerad nivå

Det finns ett flertal näraliggande yrkesexamensprogram inom hälso- och sjukvård samt social omsorg på grundnivå och avancerad nivå.

Utbildningar som leder till yrkesexamen på grundnivå

Utbildningar som leder till yrkesexamen på grundnivå är utbildningarna till arbetsterapeut, biomedicinsk analytiker, fysioterapeut, receptarie, röntgensjuksköterska och socionom. Dessa utbildningar är treåriga och omfattar 180 högskolepoäng med undantag för socionomutbildningen, som är tre och ett halvt år och omfattar 210 högskolepoäng.

Arbetsterapeututbildningen är en yrkesexamensutbildning på grundnivå som leder till arbetsterapeutexamen, som nio lärosäten har tillstånd att utfärda.[47] Ett exempel är Karolinska institutet och huvudområdet är arbetsterapi. Arbetsterapi möjliggör aktiviteter i dagligt liv för enskilda individer eller grupper och tillhandahålls bland annat inom hälso- och sjukvården. I utbildningen ingår även verksamhetsförlagd utbildning.[48] Arbetsterapeut är ett legitimationsyrke.

Utbildningen till biomedicinsk analytiker är en yrkesexamensutbildning på grundnivå. Tolv lärosäten har tillstånd att utfärda sådan examen.[49] Ett exempel är Göteborgs universitet med huvudområdet biomedicinsk laboratorievetenskap. Utbildningen är förberedande för yrkesverksamhet inom bland annat hälso- och sjukvård. I utbildningen ingår även verksamhetsförlagd utbildning.[50] Biomedicinsk analytiker är ett legitimationsyrke.

Fysioterapeututbildningen är en yrkesexamensutbildning på grundnivå som leder till fysioterapeutexamen, som åtta lärosäten har tillstånd att utfärda.[51] Ett exempel är Umeå universitet med huvudområdet fysioterapi. Ämnet inkluderar förståelse för relationen mellan kropp, rörelse och hälsa och omfattar även verksamhetsförlagd utbildning.[52] Fysioterapeut är ett legitimationsyrke.

[47] Universitetskanslersämbetet (2023 d).
[48] Karolinska institutet, utbildningsplan för arbetsterapeutprogrammet (2014).
[49] Universitetskanslersämbetet (2023 d).
[50] Göteborgs universitet, utbildningsplan för biomedicinska analytikerprogrammet (2018).
[51] Universitetskanslersämbetet (2023 d).
[52] Umeå universitet, utbildningsplan för fysioterapeutprogrammet (2014).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Receptarieutbildningen är en yrkesexamensutbildning på grundnivå som leder till receptarieexamen, som åtta lärosäten har tillstånd att utfärda.[53] Ett exempel är Umeå universitet med huvudområdet farmaceutisk vetenskap. Utbildningen förbereder studenten för bland annat läkemedelshantering och behandlingsstrategier. I utbildningen ingår även verksamhetsförlagd utbildning.[54] Receptarie är ett legitimationsyrke.

Röntgensjuksköterskeutbildningen är en yrkesexamensutbildning på grundnivå som leder till röntgensjuksköterskeexamen, som åtta lärosäten har tillstånd att utfärda.[55] Ett exempel är Uppsala universitet, vars huvudområde i utbildningen är radiografi. Huvudområdet har en klinisk orientering och har som huvudsyfte att ge kunskap om olika metoder för att framställa bildmaterial som underlag för diagnos och behandling. I utbildningen ingår även verksamhetsförlagd utbildning.[56] Röntgensjuksköterska är ett legitimationsyrke.

Socionomutbildningen är en yrkesexamensutbildning på grundnivå som leder till socionomexamen, som 19 lärosäten har tillstånd att utfärda.[57] Ett exempel är Örebro universitet. Huvudområdet i utbildningen är socialt arbete och utbildningen omfattar exempelvis socionomens yrkesroll och handlingsutrymme samt psykosocialt förändringsarbete.[58] I utbildningen ingår verksamhetsförlagd utbildning. Socionom är inte ett legitimationsyrke.

Utbildningar som leder till yrkesexamen på avancerad nivå

Utbildningar som leder till yrkesexamen på avancerad nivå är apotekare (300 högskolepoäng), barnmorska (90 högskolepoäng), läkare (360 högskolepoäng), specialistsjuksköterska (60 högskolepoäng, förutom distriktssköterska 75 högskolepoäng) samt tandläkare (300 högskolepoäng).

Apotekarutbildningen är en yrkesexamensutbildning på grundnivå och avancerad nivå som leder till apotekarexamen, som fyra lärosäten har tillstånd att utfärda.[59] Ett exempel är Umeå universitet

[53] Universitetskanslersämbetet (2023 d).
[54] Umeå universitet, utbildningsplan för receptarieprogrammet (2013).
[55] Universitetskanslersämbetet (2023 d).
[56] Uppsala universitet, utbildningsplan för röntgensjuksköterskeprogrammet (2023).
[57] Universitetskanslersämbetet (2023 d).
[58] Örebro universitet, utbildningsplan för socionomprogrammet (2021).
[59] Universitetskanslersämbetet (2023 d).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

med farmaceutisk vetenskap som huvudområde i utbildningen. Utbildningens fokus är läkemedel och deras inverkan på människokroppen samt behandlingsstrategier. I utbildningen ingår även verksamhetsförlagd utbildning.[60] Apotekare är ett legitimationsyrke.

Barnmorskeutbildningen är en yrkesexamensutbildning på avancerad nivå som leder till barnmorskeexamen, som 14 lärosäten har tillstånd att utfärda.[61] Ett exempel är Uppsala universitet med huvudområde reproduktiv hälsa i utbildningen. Utbildningen utgör en påbyggnadsutbildning i förhållande till sjuksköterskeutbildningen och som behörighetskrav gäller legitimation som sjuksköterska. Halva utbildningen utgörs av verksamhetsförlagd utbildning.[62] Barnmorska är ett legitimationsyrke.

Läkarutbildningen är en yrkesexamensutbildning på grundnivå och avancerad nivå som leder till läkarexamen, som sju lärosäten har tillstånd att utfärda.[63] Ett exempel är Karolinska institutet. Utbildningens huvudområde är medicin och dess huvudsakliga fokus är medicinska kunskaper och färdigheter. I utbildningen ingår verksamhetsintegrerat lärande genom bland annat verksamhetsförlagd utbildning.[64] Läkare är ett legitimationsyrke.

Specialistsjuksköterskeutbildningen är en yrkesexamensutbildning på avancerad nivå som leder till specialistsjuksköterskeexamen, som 25 lärosäten har tillstånd att utfärda.[65] Det finns totalt elva inriktningar i utbildningen med specifika examensmål för respektive inriktning: ambulanssjukvård, anestesisjukvård, distriktssköterska, hälso- och sjukvård för barn och ungdomar, intensivvård, kirurgisk vård, medicinsk vård, onkologisk vård, operationssjukvård, psykiatrisk vård samt vård av äldre. Därutöver finns möjlighet till specialistsjuksköterskeexamen med annan inriktning som lärosäten med examenstillstånd själva kan besluta om enligt bilaga 2 i högskoleförordningen, exempelvis akutsjukvård, diabetesvård och hjärtsjukvård. Ett exempel är Uppsala universitet och utbildningens huvudområde är vårdvetenskap. Specialistsjuksköterskeutbildningen utgör en påbyggnadsutbildning i förhållande till sjuksköterskeutbildningen och som behörighetskrav gäller legitimation som sjuksköterska.[66]

[60] Umeå universitet, utbildningsplan för apotekarprogrammet (2013).
[61] Universitetskanslersämbetet (2023 d).
[62] Uppsala universitet, utbildningsplan för barnmorskeprogrammet (2023).
[63] Universitetskanslersämbetet (2023 d).
[64] Karolinska institutet, utbildningsplan för läkarprogrammet (2021).
[65] Universitetskanslersämbetet (2023 d).
[66] Uppsala universitet, utbildningsplan för specialistsjuksköterskeprogrammet (2023).

Tandläkarutbildningen är en yrkesexamensutbildning på grundnivå och avancerad nivå som leder till tandläkarexamen, som fyra lärosäten har tillstånd att utfärda.[67] Ett exempel är Malmö universitet. Utbildningens huvudområde är odontologi. Utbildningen förbereder studenten på bland annat behandling och förebyggande åtgärder inom tandvård. I utbildningen ingår verksamhetsförlagd utbildning.[68] Tandläkare är ett legitimationsyrke.

2.2.7 Universitetskanslersämbetets tematiska utvärdering av sjuksköterskeutbildningen

År 2022 genomförde Universitetskanslersämbetet en tematisk utvärdering av sjuksköterskeutbildningen vad beträffar några av de examensmål som studenterna ska uppnå gällande färdighet och förmåga. Den tematiska utvärderingen genomfördes mot bakgrund av den utvärdering av sjuksköterskeutbildningen som Universitetskanslersämbetet genomförde år 2014, som bland annat indikerade ett behov av att ytterligare granska den verksamhetsförlagda utbildningen. Syftet med den tematiska utvärderingen var att granska hur lärosätena arbetar med att säkerställa och skapa förutsättningar för att studenterna når examensmålen för färdighet och förmåga, att identifiera förbättringsområden och styrkor samt att utbyta erfarenheter och kunskap om vilka resultat som uppnåtts.[69]

Universitetskanslersämbetet tillsatte en bedömargrupp för den tematiska utvärderingen utifrån nomineringar från lärosätena, studentkårerna och arbetlivsorganisationerna. Bedömargruppen utfärdade rekommendationer till lärosätena som har följts upp i dialog.[70]

I den tematiska utvärderingen lyfte lärosätena bland annat fram behovet av kompetensförsörjning och svårigheterna att nyrekrytera och behålla lärare, i synnerhet lektorer och professorer men också lärare med aktuell klinisk kompetens och specialistsjuksköterskekompetens. En åtgärd som har vidtagits av flera lärosäten är att utveckla kombinerade uppdrag mellan lärosäten och vårdverksamheter för att skapa nya karriärvägar och samtidigt säkra den kliniska kompetensen. På många håll pågår också ett arbete för att vetenskapligt

[67] Universitetskanslersämbetet (2023 d).
[68] Malmö universitet, utbildningsplan för tandläkarprogrammet (2022).
[69] Universitetskanslersämbetet (2021 b).
[70] Universitetskanslersämbetet (2022 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

meritera personal genom att möjliggöra forskarutbildning för lärare. Ytterligare en åtgärd som lyftes fram var utveckling av profilområden för ökad marknadsföring. Bedömargruppen föreslog ökad samverkan inom befintliga strukturer såsom de regionala vårdkompetensråden och Nationella vårdkompetensrådet. Bedömargruppen betonade att kompetensförsörjning också berör utbildningarnas innehåll och kvalitet.

Lärosätenas ansvar för att säkerställa ett tillräckligt antal platser för verksamhetsförlagd utbildning med hög kvalitet för sjuksköterskestudenter lyftes fram som en gemensam utmaning. Bedömargruppen konstaterade att det är viktigt att avtalen om verksamhetsförlagd utbildning mellan lärosäten och verksamheter inte endast reglerar antalet platser utan också innehåll och kvalitetskriterier. Det påpekades även att nya typer av kliniska placeringar bör identifieras samtidigt som lärandemål och lärandeaktiviteter bör utvecklas, givet hälso- och sjukvårdens förändring. En handlingsplan för lärosäten och verksamheter för att säkerställa behovet av kliniska placeringar förordades också.

Ytterligare en fråga som berördes i den tematiska utvärderingen av sjuksköterskeutbildningen var handledarutbildning.[71] Formell handledarutbildning framhölls av lärosätena som viktig för kvalitet i den verksamhetsförlagda utbildningen. Det påpekades att det vid flera lärosäten pågår ett arbete för att anordna flexibla handledarutbildningar, exempelvis genom distansutbildning och moduler som underlättar parallellt kliniskt arbete. Bedömargruppen betonade ett gemensamt ansvar för handledarutbildning hos lärosäten och vårdverksamheter samt konstaterade även ett behov av en nationell kartläggning av befintliga handledarutbildningar. Bedömargruppen ansåg vidare att handledarutbildningar borde inkludera kunskap om vanliga handledningsmodeller som exempelvis *peer learning*. Bedömargruppen framhöll också behovet av att utreda frågan om en nationell handledarutbildning på grundnivå.

Den tematiska utvärderingen indikerade också att studenter önskar vara involverade i diskussioner om och utveckling av kliniska placeringar samt att studenters erfarenheter av kliniska placeringar bör tas tillvara i utvärderingsarbetet.

[71] Se avsnitt 4.4 för en beskrivning av handledning och handledarutbildning.

3 EU-rättslig reglering av sjuksköterskeutbildningen i Sverige

I kapitlet beskrivs hur EU-rätten i dag till stor del styr sjuksköterskeutbildningens utformning. Det gäller inte minst utbildningens kliniska del. Kapitlet innehåller även en översiktlig internationell utblick med fokus på verksamhetsförlagd utbildning som utförts av Universitetskanslersämbetet på utredningens uppdrag. Utredningen föreslår att Sverige bör arbeta för en förändring av artikel 31 i yrkeskvalifikationsdirektivet beträffande vilka moment som kan anses utgöra klinisk utbildning på sjuksköterskeutbildningen.

3.1 Sverige bör arbeta för en förändring av artikel 31 i yrkeskvalifikationsdirektivet

Förslag: Regeringen bör arbeta för en förändring av artikel 31 i yrkeskvalifikationsdirektivet i syfte att möjliggöra att simulering kan godtas som klinisk utbildning på sjuksköterskeutbildningen.

Bedömning: Genom att vidga begreppet klinisk utbildning i yrkeskvalifikationsdirektivet så att det också omfattar simulering kan fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av hög kvalitet skapas för sjuksköterskestudenter. Samtidigt kan utbildningens innehåll och kvalitet utvecklas utifrån aktuell kunskap.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Simulering används i dag som pedagogisk metod vid många svenska lärosäten vid vissa moment i sjuksköterskeutbildningen.[1] Samtliga lärosäten som ger sjuksköterskeutbildningen har enligt utredningens genomgång av kursplaner kortare moment av klinisk färdighetsträning och simulering i kurserna. Simulering sker i olika situationer och innefattar scenarier med exempelvis hjärt- och lungräddning samt *Airway*, *Breathing*, *Circulation*, *Disability and Exposure* (ABCDE), kommunikation i team, teamsamarbete samt hantering av andra akuta eller komplexa situationer. Simulering kan genomföras i metodövningsrum eller kliniska träningscentra som flera lärosäten har tillgång till. Simulering förekommer som examinationsform i kursplanerna.[2]

Simulering förekommer inte bara i Sverige utan används på sjuksköterskeutbildningen i åtminstone tretton europeiska länder.[3] Metoden genomgår en ständig utveckling och möjliggör att träna studenternas förmågor och kunskaper i komplexa situationer som också kan styras av lärarna för att uppnå bästa möjliga övning. Forskning visar att simulering ger goda läranderesultat bland studenter och möjliggör samtidigt en bibehållen hög patientsäkerhet. Inslag av simulering i sjuksköterskeutbildningen kan mot denna bakgrund enligt utredningens uppfattning ses som något som berikar utbildningen och kan skapa en god lärandemiljö för studenterna. Simulering i vissa delar av utbildningen kan också bidra till att tillgodose behovet av mer verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeprogrammet. Därtill kan nämnas att simulering under pandemin visade sig vara ett värdefullt verktyg för att sjuksköterskestudenter skulle kunna genomföra verksamhetsförlagd utbildning.[4]

I de nordiska länderna pågår ett arbete för att omförhandla yrkeskvalifikationsdirektivet så att klinisk utbildning kan omfatta också simulering. Det finns bland annat en nordisk dialog om simulering i sjuksköterskeutbildningen som samlar representanter från Norge, Danmark, Sverige och Island. Särskilt Norge arbetar aktivt med frågan. Utredningens uppfattning är av ovan nämnda skäl att Sveriges regering bör arbeta mer aktivt för en förändring av artikel 31 i yrkeskvali-

[1] Se kapitel 4, särskilt avsnitt 4.5 angående simulering i kurs- och utbildningsplaner för sjuksköterskeutbildningen.
[2] Se bilaga 6.
[3] Europeiska kommissionen (2020) s. 158.
[4] Universitetskanslersämbetet (2021 c).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

fikationsdirektivet så att simulering kan omfattas av begreppet klinisk utbildning. En omförhandling av yrkeskvalifikationsdirektivet är en process som sannolikt tar flera år att genomföra. Utredningen vill därför poängtera att svenska lärosäten oavsett en eventuell framtida omförhandling behöver vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla direktivets nuvarande krav gällande klinisk utbildning.

3.2 EU-rättslig reglering av sjuksköterskeutbildningen

Lagstiftning på utbildningsområdet omfattas normalt inte av EU:s kompetensområde, då medlemsstaterna själva bestämmer om hur utbildningssystemen ska organiseras enligt artikel 165.1 Fördraget om Europeiska unionen (FEU).[5] Frågan om yrkeskvalifikationer som gäller sjuksköterskeutbildningen och ett antal andra utbildningar omfattas dock av EU-rättslig reglering som en konsekvens av den fria rörlighet för personer och tjänster som råder på den inre marknaden enligt EU-fördragen.

3.2.1 Europeiska unionens reglering på fördragsnivå

Enligt artikel 45 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom unionen.[6] Enligt artikel 46 FEUF ska Europaparlamentet och rådet utfärda direktiv eller förordningar med de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra den fria rörlighet för arbetstagare som definieras i artikel 45 och därvid särskilt avveckla administrativa förfaranden samt kvalifikationstider för tillträde till lediga anställningar som har sin grund i inhemsk lagstiftning eller avtal och som skulle kunna hindra den fria rörligheten för arbetstagare. Alla kvalifikationstider och andra restriktioner som uppställer andra villkor om fritt val av anställning än för inhemska arbetstagare ska avvecklas. Vidare ska kommissionen för att nå de socialpolitiska målen i artikel 151 FEUF främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina socialpolitiska åtgärder i fråga om bland annat grundläggande och kvalificerad yrkesutbildning. I artikel 53 FEUF anges att för att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som

[5] Fördraget om Europeiska unionen (EUT C 326, 26.10.2012, s. 13–390).
[6] Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 326, 26.10.2012, s. 47–390).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

egenföretagare ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utfärda direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis och till samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om inledande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. I fråga om läkaryrket, liknande yrken och farmaceutiska yrken förutsätter den gradvisa avvecklingen av inskränkningarna en samordning av villkoren för att få utöva dessa yrken i de olika medlemsstaterna.

Mot denna bakgrund utfärdades Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationsdirektivet). Direktivet ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU.

3.2.2 Yrkeskvalifikationsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU (yrkeskvalifikationsdirektivet) syftar till att möjliggöra den fria rörligheten. Direktivet bygger på det ömsesidiga och automatiska erkännandet av bevis på formella kvalifikationer för bland annat sjuksköterskor med ansvar för hälso- och sjukvård på grundval av en samordning av minimikraven för utbildningarna.[7] Direktivet omfattar så kallade reglerade yrken. Reglerade yrken definieras i artikel 3.1a som en eller flera former av yrkesverksamhet där det genom lagar och andra författningar direkt eller indirekt krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av verksamheten eller någon form av denna. I synnerhet ska användandet av en yrkestitel som omfattas av ett rättsligt reglerat titelskydd utgöra en form av utövande och sådana yrken kan också anses vara reglerade i direktivets mening. I artikel 3.1 definieras även reglerad utbildning som all utbildning som särskilt utformats för ett visst yrke och som omfattar en eller flera kurser som vid behov kompletteras genom yrkesutbildning, provtjänstgöring eller yrkesutövning. Utformningen av och nivå på yrkesutbildningen, provtjänstgöringen eller yrkesutövningen ska fastställas i medlemsstatens lagar och andra författningar eller övervakas

[7] Skäl 19 till yrkeskvalifikationsdirektivet.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

och godkännas av en för ändamålet utsedd myndighet. Enligt yrkeskvalifikationsdirektivet ska varje stat fastställa reglerade yrken och utbildningar som omfattas av direktivet.[8]

Yrkeskvalifikationsdirektivet stadgar hur erkännande av olika typer av kvalifikationer ska ske i medlemsstaterna. För vissa reglerade yrken, exempelvis sjuksköterskeyrket, sker erkännandet av formella kvalifikationer enligt artikel 21 på grundval av samordning av minimikraven för utbildning. Detta innebär en princip om automatiskt erkännande, det vill säga att någon närmare bedömning av yrkeskvalifikationerna inte behövs för att en sjuksköterska ska få tillträde till och rätt att utöva yrket på samma villkor som en innehavare av de bevis på formella kvalifikationer som utfärdats av medlemsstaten. Principen om automatiskt erkännande på denna grund gäller för läkare, specialistläkare, sjuksköterskor, tandläkare, specialisttandläkare, veterinärer, barnmorskor, apotekare och arkitekter. Skälet till att erkännandet kan ske automatiskt för dessa yrkesutövare är att minimikraven för utbildning har samordnats genom direktivet. Sjuksköterskeutbildningen regleras i artikel 31 och genom utbildningsplanen som framgår av bilaga V till direktivet.

I mars 2010 inledde kommissionen en utvärdering av direktivet i syfte att modernisera det. Några av idéerna som lades fram var att underlätta rörligheten på den inre marknaden, exempelvis införandet av ett europeiskt yrkeskort. Systemet med automatiskt erkännande ansågs vara framgångsrikt, men vissa av utbildningsvillkoren var upp till 30 år gamla. De vetenskapliga och tekniska framsteg som gjorts måste beaktas vid moderniseringen. Som en av moderniseringsåtgärderna beskrevs att grunderna för utbildningskraven bör tydliggöras och anpassas så att minimiutbildningstiden förtydligas.[9]

Yrkeskvalifikationsdirektivet kom år 2013 att ändras genom ett ändringsdirektiv.[10] Ändringsdirektivet motiverades framför allt av ett behov som kommissionen identifierat att modernisera unionsrätten, stimulera tillväxten och stärka förtroendet för den inre marknaden och att minska den administrativa bördan vid erkännande av yrkeskvalifikationer.[11] Europeiska rådet stödde en sådan modernisering och

[8] I Sverige omfattas över 70 yrken.
[9] Europeiska kommissionen (2011 a) s. 14 ff.
[10] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).
[11] Europeiska kommissionen (2011 b) s. 6 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

uppmanade Europaparlamentet att nå en politisk överenskommelse om översyn av direktivet före slutet av 2012.[12] Europaparlamentet uppmanade också kommissionen att lägga fram ett ändringsförslag.[13]

Sjuksköterskeyrket ansågs ha utvecklats betydligt under de tre senaste decennierna genom samhällsbaserad hälso- och sjukvård, mer komplexa behandlingsmetoder och teknisk utveckling. Detta ansågs förutsätta att sjuksköterskor har kapacitet för att ta allt större ansvar. Sjuksköterskeutbildningen, som fortfarande varierar alltefter nationella traditioner, bör vara stabilare och mer resultatinriktad. Utbildningen bör garantera att yrkesutövaren har förvärvat vissa kunskaper och färdigheter under utbildningens gång och kan använda åtminstone vissa kompetenser för att kunna utöva den verksamhet som är relevant för yrket.[14]

3.2.3 Yrkeskvalifikationsdirektivets krav på klinisk utbildning

Ett flertal krav på sjuksköterskeutbildningens utformning och omfattning framgår av artikel 31 i yrkeskvalifikationsdirektivet. Exempelvis ska utbildningen till sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård ske på heltid och omfatta angivna minimikrav i utbildningsplanen. I punkt 3 anges vidare att utbildningen ska omfatta minst tre års utbildning eller 4 600 timmars teoretisk och klinisk undervisning, varav den teoretiska undervisningen ska utgöra minst en tredjedel och den kliniska undervisningen minst hälften av den föreskrivna minimitiden för utbildningen.

Direktivets krav på den kliniska undervisningen är tämligen specifika. I artikel 31 anges att med den kliniska undervisningen avses den del av sjuksköterskeutbildningen där den studerande som medlem i ett arbetslag och i direkt kontakt med friska eller sjuka enskilda personer eller grupper lär sig att planera, utföra och bedöma en sjuksköterskas samlade vårduppgifter på grundval av förvärvade kunskaper och färdigheter. Sjuksköterskestuderande ska lära sig att organisera en sjuksköterskas samlade vårduppgifter. Den kliniska undervisningen ska äga rum på sjukhus och vid andra vårdinrättningar samt ute i samhället under de undervisande sjuksköterskornas ansvar i samarbete med och med stöd av andra utbildade sjuksköterskor. Även annan

[12] Europeiska rådet (2011).
[13] Europaparlamentet (2011).
[14] Skäl 20 till ändringsdirektivet.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

behörig personal kan medverka i denna undervisning. Sjuksköterskestuderande ska delta i verksamheten på avdelningarna i fråga i den mån denna bidrar till deras utbildning och gör att de kan ta på sig det ansvar som är förbundet med en sjuksköterskas vårduppgifter. Det framgår även att utbildningen av sjuksköterskor med ansvar för allmän hälso- och sjukvård ska garantera att den blivande sjuksköterskan har förvärvat kunskaper och färdigheter bland annat i form av tillräcklig klinisk erfarenhet. Denna erfarenhet, som bör väljas med avseende på dess utbildningsvärde, ska förvärvas under tillsyn av utbildad sjukvårdspersonal och där det finns tillräckligt med utbildad personal och utrustning som uppfyller kraven på patientvård. Både undervisning och utbildning används i direktivets svenska översättning (eng. *training*). Begreppet timme definieras inte.

Ändringsdirektivet innebar ett tillägg till artikel 21.6. Enligt tillägget ges delegerad makt till kommissionen för att unionslagstiftning som direkt påverkar berörda yrkesutövare ska kunna anpassas till utvecklingen:

> För att beakta den allmänt erkända vetenskapliga och tekniska utvecklingen ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 57c för att uppdatera de kunskaper och färdigheter som avses i artiklarna 24.3, 31.6, 34.3, 38.3, 40.3, 44.3 och 46.4 för att avspegla utvecklingen av den unionslagstiftning som direkt påverkar de berörda yrkesutövarna.
>
> Denna uppdatering får inte medföra någon ändring av gällande viktiga principer i medlemsstaterna inom yrkeslagstiftningen när det gäller utbildning och tillträdesvillkor för fysiska personer. Denna uppdatering ska respektera medlemsstaternas ansvar för hur utbildningssystemen ska organiseras, i enlighet med vad som fastställs i artikel 165.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Även artikel 31.2 i direktivet reviderades:

> Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 57c om ändring av förteckningen i punkt 5.2.1 i bilaga V, i syfte att anpassa den till den vetenskapliga och tekniska utvecklingen.
>
> De ändringar som avses i det andra stycket får inte medföra någon ändring av gällande viktiga principer i medlemsstaterna inom yrkeslagstiftningen när det gäller utbildning och tillträdesvillkor för fysiska personer. Sådana ändringar ska respektera medlemsstaternas ansvar för hur utbildningssystemen ska organiseras, i enlighet med artikel 165.1 i EUF-fördraget.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Punkt 5.2.1 i bilaga V till yrkeskvalifikationsdirektivet anger den utbildningsplan som leder fram till examensbevis för sjuksköterskor med ansvar för allmän hälso- och sjukvård, bland annat bestående av klinisk undervisning och uppgift om de områden inom vilka klinisk undervisning ska bedrivas.

Här kan noteras en skillnad. Artikel 21.6 som gäller yrkesutövarnas kunskaper och färdigheter omnämner *allmänt erkänd* vetenskaplig och teknisk utveckling, medan artikel 31.2 som omfattar utbildningsplanen talar om vetenskaplig och teknisk utveckling. Det är oklart om kommissionens delegation är tänkt att vara olika långtgående i de båda artiklarna. Yrkeskvalifikationsdirektivet definierar inte vad som utgör allmänt erkänd vetenskaplig och teknisk utveckling.[15]

Ändringsdirektivet innebar också att artikel 31 punkt 3 ändrades så att det nu anges att utbildningen till sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård ska omfatta sammanlagt tre års utbildning, eller ett likvärdigt antal ECTS-poäng, bestående av minst 4 600 timmars teoretisk och klinisk undervisning, varav den teoretiska undervisningen ska utgöra minst en tredjedel och den kliniska undervisningen minst hälften av den föreskrivna minimitiden för utbildningen.[16] Medlemsstaterna får ge partiell dispens för yrkesutövare som genomgått en del av denna utbildning inom ramen för annan utbildning på minst motsvarande nivå. Punkt 5 ersattes med följande:

> Med den kliniska undervisningen avses den del av sjuksköterskeutbildningen där den studerande, som medlem i ett arbetslag och i direkt kontakt med friska eller sjuka enskilda personer eller grupper, lär sig att planera, utföra och bedöma en sjuksköterskas samlade vårdinsatser på grundval av de kunskaper, färdigheter och kompetenser de har uppnått. De sjuksköterskestuderande ska inte bara lära sig att ingå i ett arbetslag, utan även att leda ett arbetslag och organisera en sjuksköterskas samlade vårdinsatser, inklusive undervisning i hälsovård för enskilda personer och mindre grupper vid vårdinrättningar eller ute i samhället.

Även artikel 31.6c ändrades. Tillräcklig klinisk erfarenhet avser sådan erfarenhet, som bör väljas ut med avseende på dess utbildningsvärde, ska förvärvas under handledning av utbildad sjukvårdspersonal och där det finns tillräckligt med utbildad personal och utrustning som uppfyller kraven på patientvård.

---

[15] I rapporten av Europeiska kommissionen (2020) s. 34 f. tolkas båda lydelserna som allmänt erkänd vetenskaplig och teknisk utveckling. Se följande sidor gällande nyss nämnda rapport.
[16] Europeiska kommissionen (2023 a). Europeiska systemet för överföring av studiemeriter (ECTS), *European education area Quality education and training for all*.

Direktivets definition av klinisk utbildning innebär att simulering inte kan anses omfattad. Denna uppfattning har också uttryckts av EU-kommissionen.[17] Simulering utgör en metod för att träna upplevelser och situationer som efterliknar verkligheten i en kontrollerad miljö.[18] Det utgör numera en pedagogisk modell för klinisk träning av tekniska och icke-tekniska färdigheter, det vill säga kunskaper och färdigheter som relaterar till den egna professionen och kognitiva samt sociala färdigheter. Medicinsk simuleringsträning kan användas för att förbereda studenter och utveckla personal inför verklig patientkontakt. Det ger dem möjlighet att öva och skaffa färdigheter i en kontrollerad och patientsäker miljö. Färdigheter förvärvade från praxis och återkoppling ökar också individers självförtroende och uthållighet följt av klinisk kompetens.[19] Simulering används vid sjuksköterskeutbildningen vid ett flertal universitet och högskolor i Sverige och avancerade lärandemiljöer har skapats exempelvis vid Blekinge tekniska högskola för att möjliggöra simulering i olika miljöer för sjuksköterskor.[20]

I litteraturen finns stöd för att simulering kan underlätta goda läranderesultat för studenterna. Simulering i utbildning kan främja integrerat lärande, studenternas kritiska tänkande och förmågan att fatta beslut.[21] Användningen av simulering har ökat kraftigt under det senaste decenniet. Resultaten av användning av simuleringstekniker i sjuksköterskeutbildningen är inte entydiga, men simuleringsövningar som inkluderar enskilda patienter och standardiserade patientövningar kan exempelvis främja kritiskt tänkande, problemlösningsförmåga, förmågan att göra kliniska bedömningar, kommunikationsförmåga samt motivera studenterna.[22] Högkvalitativ simulering kan effektivt främja kunskap, samarbete, omvårdnad och motivation hos sjuksköterskestudenter.[23]

År 2020 sammanställdes på kommissionens uppdrag en rapport av *Spark Legal Network* för att eventuellt anpassa kraven på minimumkunskap och förmågor hos sjuksköterskor med hänsyn till den

[17] Europeiska kommissionen i möte med Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska den 20 maj 2021. Mötet omnämns i SOU 2022:35 s. 84.
[18] Svensk förening för klinisk träning och medicinsk simulering.
[19] Linköpings universitet (2017).
[20] Utredningens möte med Regionala vårdkompetensrådet Södra den 24 maj 2023.
[21] Koukourikos, Tsaloglidou, Kourkouta, Papathanasiou, Iliadis, Fratzana & Panagiotou (2021).
[22] Lee & Oh (2015) och Oh, Jeon & Koh (2015).
[23] Li, Au, Tong, Ng & Wang (2022).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

vetenskapliga och tekniska utvecklingen.[24] I rapporten gjordes också en jämförelse av sjuksköterskeutbildningens förutsättningar i 32 olika stater: 27 EU-länder, fyra EFTA-länder samt Storbritannien. I rapporten konstaterades att varken det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet eller ändringsdirektivet definierar vad anpassning till den vetenskapliga och tekniska utvecklingen innebär. I rapporten definierades allmänt erkänd vetenskaplig och teknisk utveckling på följande sätt:

> scientific and technical advancements are considered to be 'generelly acknowledged' when these advancements have had an impact on the practise, laws, teaching standards, administrative rules and/or curricula in a majority of countries. …[A] majority is considered to be obtained when relevant advancements have been noted in at least 16 countries.[25]

I studien presenterades kunskap, färdigheter och ämnen som rapporterades av olika aktörer i de olika staterna som har använts under de senaste tio åren som ett resultat av vetenskapliga och tekniska framsteg.[26] Simulering berördes i rapporten i egenskap av teknologi eller tekniska färdigheter och förmågor som är föremål för övning eller träning inom ramen för sjuksköterskeutbildningen. Tolv stater uppgav att de använder simulering i sjuksköterskeutbildningen: Belgien, Estland, Frankrike, Island, Lettland, Luxemburg, Norge, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Ungern. Det kan exempelvis röra sig om simulering vid kliniska träningscentra med högteknologiska hjälpmedel eller scenarioträning.[27] Åtta stater rapporterade att simuleringsträning på nationell nivå har förts in som ämne för att främja vetenskaplig och teknisk utveckling: Estland, Finland, Lettland, Slovakien, Spanien, Sverige, Tjeckien och Österrike.[28] När det gäller förslag att uppdatera minimikraven på kunskaper, färdigheter och ämnen som omfattas av direktivet framförde Luxemburg, Norge, Spanien och Ungern att *high-fidelity*-simulering borde användas vid övningar på sjuksköterskeutbildningen. Det finländska sjuksköterskeförbundet anförde att simuleringspedagogikens fördelar borde lyftas fram. Simulering borde erkännas som en effektiv lärprocess som värnar patientsäkerheten. *European Federation of Education in Nursing Science* framförde att användning av teknologi i klinisk undervisning borde

[24] Kommissionens delegation följer av artikel 21.6 respektive 31.2 i yrkeskvalifikationsdirektivet.
[25] Europeiska kommissionen (2020) s. 6 f.
[26] Europeiska kommissionen (2020) s. 8.
[27] Europeiska kommissionen (2020) s. 97 och s. 158.
[28] Europeiska kommissionen (2020) s. 112.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

läggas till och omfatta virtuell simulering samt *low-fidelity*- och *high-fidelity*-simulering.[29]

Ett antal synpunkter framfördes som enligt rapportförfattarna låg utanför kommissionens delegation. Från estniskt håll anfördes att den teoretiska utbildningen borde öka i förhållande till den kliniska undervisningen och från finländskt håll att detaljregleringen med ett fastslaget antal timmar klinisk undervisning inte längre kan anses vara adekvat. Isländska utbildningsanordnare framförde att antalet timmar klinisk undervisning borde ändras och inkludera simulering. Det tyska sjuksköterskeförbundet ansåg att simulering borde ingå i klinisk undervisning. Det finländska sjuksköterskeförbundet påpekade att simulering tolkas olika i staterna och att det behövs en översyn. Det borde också utredas om den framtida utbildningen borde inkludera simulering och huruvida direktivet då borde erkänna simulering som en del av klinisk undervisning.[30]

Eftersom simulering inte förekom i ett tillräckligt antal stater lämnades inget förslag om revidering av direktivet av rapportförfattarna i denna del. Dels ansågs bruket inte vara utbrett i ett tillräckligt antal stater, dels ansåg rapportförfattarna att det skulle krävas en revidering av artikel 31 i direktivet för att möjliggöra simulering som en del av klinisk utbildning. Enligt rapporten ansågs det alltså inte vara tillräckligt att revidera utbildningsplanen.[31]

3.2.4 Genomförandet av yrkeskvalifikationsdirektivet i svensk rätt

Den nationella förvaltningen, exempelvis universitet och högskolor, har en viktig roll för att ge EU-rätten ett effektivt genomslag i unionen. Det är enligt artikel 291.1 FEUF medlemsstaterna som har det primära ansvaret för att besluta om lagstiftningsåtgärder för att genomföra unionens bindande rättsakter. Medlemsstaterna bestämmer enligt artikel 288 FEUF form och tillvägagångssätt för att implementera direktiv. Enligt lojalitetsprincipen i artikel 4.3 FEU måste medlemsstaterna vidta positiva åtgärder för att främja EU-rätten och dessutom avstå från åtgärder som kan hindra målen från att realiseras. Utgående från lojalitetsprincipen har EU-domstolen utvecklat kon-

[29] Europeiska kommissionen (2020) s. 128.
[30] Europeiska kommissionen (2020) s. 130 f.
[31] Europeiska kommissionen (2020) s. 130 ff. och 176 ff.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

stitutionella principer, exempelvis principen om ett effektivt rättsskydd och att nationella organ ska tolka nationell rätt utgående från EU-rätten.[32]

a) Lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och högskoleförordningen (1993:100)

Yrkeskvalifikationsdirektivet har i Sverige införlivats främst genom lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer. Direktivets bestämmelser om utbildningsplaner och utbildningarnas innehåll i övrigt har genomförts i svensk rätt dels genom examensbeskrivningarna för aktuella yrkesexamina i examensordningen (bilaga 2 till högskoleförordningen), dels de kurs- och utbildningsplaner som lärosätena har upprättat enligt 6 kap. 13–17 §§ högskoleförordningen. Lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer innehåller bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer för den som vill utöva ett reglerat yrke i Sverige som anställd eller som egenföretagare och som har förvärvat yrkeskvalifikationer eller fått dem erkända i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. För apotekare, barnmorska, läkare, specialistläkare, sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård, tandläkare eller specialisttandläkare gäller att personer inom dessa yrken får arbeta i en annan stat genom automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationerna på samma villkor som om yrkesutövaren hade förvärvat sina yrkeskvalifikationer i Sverige, vilket följer av 2, 8 och 13 §§ samma lag. Yrkespraktik definieras i 5 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer som en period med praktik som sker under handledning, förutsatt att den utgör ett villkor för tillträde till ett reglerat yrke, och som äger rum under eller efter en avslutad utbildning som leder till ett examensbevis.

[32] Mål 14/83, *Sabine von Colson och Elisabeth Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153 p. 18 och 26 samt C-188/89, *A. Foster m.fl. mot British Gas plc*., ECLI:EU:C:1990:313 p. 16–18.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

b) Tidigare utredningar om de EU-rättsliga kraven på sjuksköterskeutbildningen

I samband med att Sverige skulle genomföra det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet uppmärksammades kravet i artikel 31 på att sjuksköterskeutbildningen måste innefatta sammanlagt tre års utbildning eller ett likvärdigt antal ECTS-poäng, bestående av minst 4 600 timmars teoretisk och klinisk undervisning, varav minst hälften klinisk undervisning.[33] Utredningen om genomförande av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet anförde att den svenska sjuksköterskeutbildningen omfattar 180 högskolepoäng, motsvarande tre års studier. Antalet timmar var inte reglerat, men ett läsår omfattade 40 veckors studier och utgående från att heltidsstudier omfattar 40 timmar per vecka blir det totala timantalet 4 800 timmar för sjuksköterskeutbildningen. Utredningen föreslog att för de utbildningar vars minimikrav samordnas genom direktivet skulle det framgå av bilagorna till högskoleförordningen respektive förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet att utbildningsanordnarna är skyldiga att utforma sina utbildningar så att dessa uppfyller det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivets krav.[34] Utredningen konstaterade att för att förtroendet skulle bestå måste ländernas utbildningar uppfylla minimikravet. Ökade kostnader kunde mot denna bakgrund inte uteslutas för utbildningsanordnare som genom direktivet och förtydliganden i författning är ålagda att tillhandahålla utbildning med visst innehåll, exempelvis viss andel klinisk utbildning.[35] Vidare anfördes att det inom ramen för Universitetskanslersämbetets uppdrag kunde finnas anledning för myndigheten att diskutera med både utbildningsanordnare och andra som berörs av regleringen hur uppfyllelsen av detta och liknande krav lämpligen skulle kunna säkerställas. Utredningen ansåg att det borde övervägas att ge Universitetskanslersämbetet ett särskilt uppdrag att närmare granska huruvida utbildningar vars minimikrav samordnats genom direktivet lever upp till direktivets krav.[36] I propositionen finns betänkandets förslag i denna del dock inte omnämnda.[37]

Frågan om en specificering av den kliniska utbildningen på sjuksköterskeprogrammet berördes vidare av Utredningen om utbildning

[33] I yrkeskvalifikationsdirektivet används både termen utbildning och undervisning.
[34] SOU 2014:19 s. 239 och 425.
[35] SOU 2014:19 s. 476.
[36] SOU 2014:19 s. 430.
[37] Prop. 2015/16:44.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

till sjuksköterska och barnmorska. Utredningen förordade införandet av en ny bestämmelse i högskoleförordningen för att tydliggöra yrkeskvalifikationsdirektivets krav och en specificering av klinisk utbildning på bland annat sjuksköterskeutbildningen i bilaga 4 till högskoleförordningen med tidsangivelse i timmar.[38] Enligt utredningen varierar innebörden av begreppet timme i EU-länderna. En timme kan enligt EU-kommissionen omfatta en period om 45–60 minuter.[39] Därför var utredningens förslag att begreppet timme skulle omfattas i författningsförslaget, dock endast begränsat till detta sammanhang och inte av generell betydelse för svensk högskoleutbildning. Utredningen noterade att begreppet timme används i högskoleförordningen utan en närmare definition gällande ett visst antal timmar utbildning för tandläkar- respektive läkarexamen, även om begreppet inte förekommer i högskolelagen.[40] Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska gjorde bedömningen att sjuksköterskeutbildningen redan lever upp till minimikraven, men att avtalen mellan lärosäten och huvudmän kan behöva förtydligas för att den kliniska utbildningen ska leva upp till direktivets krav.[41]

c) Överträdelseförfaranden mot Sverige

I januari 2019 inledde Europeiska kommissionen ett överträdelseförfarande mot Sverige vad gäller vissa bestämmelser i yrkeskvalifikationsdirektivet, exempelvis samordnade minimikrav för utbildningar.[42] Kommissionen ansåg att Sverige hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt bland andra artikel 31.3 och 41.1 i yrkeskvalifikationsdirektivet genom att inte tydligt ange antalet studietimmar för sjuksköterskor respektive barnmorskor i nationell rätt. Kommissionen godtog inte regeringens svar och lämnade i november 2019 ett motiverat yttrande om att Sverige fortfarande inte ansågs ha fullgjort sina skyldigheter bland annat vad beträffar sjuksköterskor. Kommissionen anförde att medlemsstaterna i första hand borde använda sig

[38] SOU 2022:35 s. 21, 35 och 75 ff.
[39] EU-kommissionen i möte med Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska den 20 maj 2021. Mötet omnämns i SOU 2022:35 s. 84.
[40] SOU 2022:35 s. 77.
[41] SOU 2022:35 s. 174.
[42] Europeiska kommissionen (2019). Det hade dock redan år 2018 inletts ett annat överträdelseförfarande mot Sverige. Överträdelseförfarandet gällde dröjsmålstalan som nu införts i 19 a § i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. SFS 2021:329, prop. 2020/21:96 och bet. 2020/21:UbU22, se även Utrikesdepartementet (2020).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

av år och timmar och att ECTS-poäng som anges i högskoleförordningen (1993:100) inte kunde anses tillräckligt. Yrkeskvalifikationsdirektivet definierar nämligen studietimmar som schemalagda timmar från utbildningsinstitutionens sida, inte självstudier. För att självstudier ska tas med i beräkningen menade kommissionen att det krävs uppföljning genom prov eller annat skriftligt arbete.

d) Förändringar har införts i högskoleförordningen

Mot bakgrund av överträdelseförfarandet mot Sverige tillsattes Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska.[43] Utredningen förordade som tidigare beskrivits införandet av en ny bestämmelse i högskoleförordningen för att tydliggöra yrkeskvalifikationsdirektivets krav och en specificering av klinisk utbildning på bland annat sjuksköterskeutbildningen i bilaga 4 till högskoleförordningen med tidsangivelse i timmar.[44]

Regeringen hörsammade förslaget och har infört en ny bestämmelse, 6 kap. 17 a § högskoleförordningen, som trädde i kraft den 24 februari 2023.[45] I bestämmelsen sägs att i bilaga 4 till högskoleförordningen anges det minsta antalet timmar utbildning enligt yrkeskvalifikationsdirektivet som vissa utbildningar som leder till yrkesexamina ska omfatta. I bilaga 4 till högskoleförordningen anges att sjuksköterskeutbildningen ska omfatta minst 4 600 timmar, varav minst en tredjedel teoretisk utbildning och minst hälften klinisk utbildning. En timme motsvarar 45 minuter. I juni 2023 avskrev kommissionen överträdelseärendet mot Sverige.[46]

Den nya bestämmelsen tillämpas på utbildningar som påbörjas efter utgången av juni 2023. Det fanns dock en undantagsregel för sjuksköterskeutbildningen. Om det fanns synnerliga svårigheter att tillämpa bestämmelserna i 6 kap. 17 a § och bilaga 4 första gången på utbildningar som påbörjas efter utgången av juni 2023, fick Universitetskanslersämbetet besluta att bestämmelserna i fråga om den utbildningen skulle tillämpas första gången på utbildningar som påbörjas senare, dock snarast möjligt och senast efter utgången av februari 2024. Universitetskanslersämbetet fick fatta ett sådant beslut senast

[43] Dir. 2021:26.
[44] SOU 2022:35 s. 21, 35 och 75 ff.
[45] SFS 2023:34.
[46] Europeiska kommissionen (2023 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

den 15 maj 2023 och bara om högskolan hade ansökt om det senast den 31 mars 2023.

I dagsläget är det inte klarlagt vad förändringen kommer att innebära för de olika lärosätena som bedriver sjuksköterskeutbildning i Sverige.[47] Till skillnad från Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska gör förevarande utredning bedömningen att åtgärder krävs av de flesta utbildningsanordnare för att sjuksköterskeutbildningen ska leva upp till direktivets minimikrav beträffande klinisk utbildning. Detta framgår av den enkätundersökning som gjorts av lärosätenas prognos. Andelen verksamhetsförlagd utbildning på de allra flesta lärosäten kommer att behöva utökas beroende på kurs- och utbildningsplaner samt avtalens lydelser.[48] Bristen på platser för verksamhetsförlagd utbildning kommer enligt denna utrednings bedömning därför att förvärras.

Varje statligt universitet och statlig högskola svarar självständigt för den rättstillämpning som myndigheten gör. Det blir alltså upp till varje lärosäte att uttolka de rättsliga krav som omfattar den kliniska utbildningen på sjuksköterskeutbildningen. Sveriges universitets- och högskoleförbund har efter önskemål från lärosätenas sida beslutat om en vägledande rekommendation gällande hur högskoleförordningens bestämmelser om minsta antal timmar i klinisk utbildning enligt yrkeskvalifikationsdirektivet bör tillämpas på sjuksköterskeutbildningen. De vägledande principerna är tänkta att ge medlemmarna stöd i arbetet att tillämpa kraven i högskoleförordningen.[49] I rekommendationen anges bland annat att lärosätena har ett ansvar för utbildningens kvalitet och innehåll inklusive att med beaktande av vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet utforma sjuksköterskeutbildningen inklusive dess kliniska delar. Klinisk utbildning utgörs i huvudsak av verksamhetsförlagd utbildning, men kan även inkludera utbildningsmoment såsom förberedelse- och reflektionsuppgifter i samband med verksamhetsförlagd utbildning eller annat som lärosätet definierar. Den kliniska utbildningen kan därmed omfatta mer tid än den tid för verksamhetsförlagd utbildning som lärosätet överenskommer om med en vårdgivare. Den kliniska utbildningen gällande sjuksköterskeutbildningen ska enligt rekommendationen omfatta totalt 1 725 klocktimmar.

[47] Lärosätenas prognos som de uppgett i utredningens enkätundersökning redovisas i avsnitt 4.7.
[48] Se avsnitt 4.7.
[49] Sveriges universitets- och högskoleförbund (2023 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

e) Beviljade undantag

Universitetskanslersämbetet emottog många ansökningar om uppskov med att införa den ovan nämnda nya bestämmelsen i bilaga 4 till högskoleförordningen. Det inkom ansökningar från 23 lärosäten och samtliga ansökningar beviljades. Fyra lärosäten får enligt Universitetskanslersämbetets beslut tillämpa den nya bestämmelsen från och med vårterminen 2024.[50] Enligt Universitetskanslersämbetets beslut får 19 lärosäten tillämpa de nya reglerna från och med höstterminen 2024.[51]

3.2.5 Yrkeskvalifikationsdirektivets genomförande i några andra länder

EU-kommissionen har kartlagt sjuksköterskeutbildningen i 32 medlemsstater i EU respektive EES.[52] Universitetskanslersämbetet har på utredningens uppdrag gjort en översiktlig internationell utblick mot några av de aktuella länderna med fokus på omfattningen av klinisk undervisning. Urvalet har gjorts med avseende på länder som anordnar sjuksköterskeutbildningen vid universitet, högskolor eller yrkeshögskolor, nämligen Danmark, Estland, Finland, Irland, Lettland, Malta, Norge, Portugal och Slovakien. Sammanfattningsvis kan konstateras att yrkeskvalifikationsdirektivets implementering varierar stort i detaljeringsgrad mellan de olika länderna. I vissa länder regleras att utbildningen ska leva upp till specifika, detaljerade krav, medan regleringen i andra länder begränsar sig till att lärosätena ska beakta EU-rättens krav.

Sjuksköterskeutbildningen i Danmark

Den danska sjuksköterskeutbildningen är en yrkesutbildning på kandidatnivå. Utbildningen är tre och ett halvt år lång och motsvarar 210 ECTS. Den teoretiska utbildningen består av 120 ECTS och den kliniska utbildningen består av 90 ECTS. I Danmark finns en särskild

[50] Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst och Mittuniversitetet.
[51] Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Marie Cederschiöld högskola, Mälardalens universitet, Röda Korsets högskola, Sophiahemmet högskola, Umeå universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.
[52] Europeiska kommissionen (2020).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

förordning som reglerar sjuksköterskeutbildningen. Förordningen reglerar exempelvis förhållanden kring kliniska utbildningsplatser, obligatoriskt innehåll, särskilda regler för examination samt lärandemål.[53] I 3 § i förordningen regleras den kliniska utbildningen detaljerat, exempelvis att det är utbildningsanordnarens ansvar att upprätthålla samarbetet med de aktörer som tillhandahåller praktikplatser och att detta samarbete ska beskrivas i bindande avtal. Praktikplatsen har ett ansvar att genomföra praktiken på det sätt som utbildningsanordnaren angett, det anges krav på handledarens kompetens samt även att simulering och andra kliniska träningsaktiviteter inte kan ersätta praktik:

> § 3 stk. 2. Institutionen og den organisation, der stiller praktiksted (klinisk uddannelsessted) til rådighed, samarbejder med henblik på at sikre sammenhængen mellem den teoretiske undervisning og praktikken (den kliniske uddannelse). Institutionen sørger for, at samarbejdet etableres og vedligeholdes. Samarbejde mellem uddannelsesinstitutionen og praktikinstitutionen skal være beskrevet i forpligtende aftaler, som er udarbejdet i fællesskab, og som skal offentliggøres på institutionens hjemmeside.
>
> Stk. 4. Praktikstedet (det kliniske uddannelsessted) er over for uddannelsesinstitutionen ansvarlig for gennemførelsen af praktikken (den kliniske uddannelse) i henhold til retningslinjer fastsat af institutionen.
>
> Stk. 5. Det er en forudsætning for godkendelse af praktikstedet (klinisk uddannelsessted), at der er tilknyttet kliniske vejledere, der er sygeplejersker, og som har pædagogiske kvalifikationer svarende til 1/6 diplomuddannelse. De kliniske vejledere forestår og har ansvaret for den kontinuerlige daglige kliniske undervisning og vejledning af studerende på et godkendt praktiksted (klinisk uddannelsessted).
>
> Stk. 6. Det er tillige en forudsætning for godkendelse, at praktikken (den kliniske uddannelse), opfylder følgende:
>
> 1) Ved praktik (den kliniske uddannelse) forstås den del af uddannelsen, hvor den studerende er i direkte kontakt med raske eller syge enkeltpersoner eller grupper samt lærer at planlægge, yde og vurdere den samlede sundheds- og sygeplejeindsats.
>
> 2) Praktikken (den kliniske uddannelse) finder sted på statslige, regionale, kommunale og private institutioner samt andre relevante institutioner og foregår under supervision og vejledning.
>
> 3) Udvalgte elementer af praktikken (den kliniske uddannelse) kan i begrænset omfang og f.eks. som forberedelse til patientkontakt tilrettelægges i et færdighedslaboratorium eller simulationslaboratorium, men

[53] 4–5 §§ Bekendtgørelse om uddannelsen til professionsbachelor i sygepleje, BEK nr 978 af 23/06/2022.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

> dette kan ikke erstatte direkte patientkontakt i den kliniske afdeling eller institution.[54]

Det har förekommit att tillsynsmyndigheten har ingripit mot lärosäten som använt sig av simulering i högre utsträckning än vad förordningen medger.[55]

I ytterligare en förordning gällande yrkesutbildningar regleras en skyldighet för statliga institutioner, regionsråd, kommunstyrelser och privata arbetsgivare som mottar offentliga medel att ställa praktikplatser till förfogande för utbildningarna till sjuksköterska, barnmorska, röntgensjuksköterska, fysioterapeut, arbetsterapeut, folkskollärare och pedagog. Antalet praktikplatser ska motsvara det behov som följer av antalet studieplatser.[56]

VIA University College är ett av lärosätena som anordnar sjuksköterskeutbildning. Lärosätet erbjuder utbildningen vid sju olika antagningsorter i Danmark samt en nätbaserad sjuksköterskeutbildning. En studievecka motsvarar 40 timmar per vecka och den kliniska utbildningen består av 30 timmar per vecka med ytterligare studietid på 10 timmar per vecka, det vill säga en total studietid om 40 timmar per vecka. Den kliniska delen genomförs på sjukhus, inom psykiatrin, inom kommunal hemtjänst och sjukvård samt som simuleringsövningar vid lärosätets eget simuleringslaboratorium.[57]

Sjuksköterskeutbildningen i Estland

Den estniska sjuksköterskeutbildningen är ett professionsprogram på grundnivå. Studietiden är 3,5 år och programmet omfattar 210 ECTS.[58] Sjuksköterskeutbildningen regleras genom lagstiftning, olika ramkrav och standarder. Omfattningen av utbildningen regleras i

[54] 3 § Bekendtgørelse om uddannelsen til professionsbachelor i sygepleje, BEK nr 978 af 23/06/2022. De formella ramarna för klinisk utbildning på sjuksköterskeutbildningen i Danmark och det utbildningsadministrativa stödet i hälso- och sjukvårdsverksamheterna beskrivs även i en rapport av ett flertal ministerier samt regioner från år 2020, se Finansministeriet m.fl. (2020), Appendiks 5A.
[55] Utredningens möte med Uddannelses- og Forskningsstyrelsen den 22 maj 2023.
[56] 26 § Bekendtgørelse af lov om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser, LBK nr 1343 af 10/12/2019.
[57] VIA University College (2023).
[58] Kõrgharidusseadus, 2. Peatükk, 5 § (4).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

lag, medan ramkraven anger innehåll och villkor för utbildningen.[59] Ramkraven stadgar att sjuksköterskeutbildningen ska omfatta minst 5 460 timmars teoretiskt och praktiskt lärande, varav minst 60 ECTS teoretiskt lärande och minst 90 ECTS kliniskt lärande. Av bilagan framgår att det praktiska lärandet ska omfatta omvårdnad och dess samband med allmän och specialiserad medicin, internmedicin, allmän och specialiserad kirurgi, friska barn och pediatrik, mödravård, mental hälsa och psykiatri, vård av äldre och geriatrik samt hemsjukvård.[60]

Tallinna Tervishoiu Kõrgkool (*Tallinn Health Care College*) är en statlig utbildningssamordnare som har anordnat sjuksköterskeutbildning sedan år 1940.[61] Sjuksköterskeprogrammet vid Tallinn Health Care Collage har en nominell studietid på 3,5 år och omfattar 210 ECTS. De teoretiska studierna utgörs av 120 ECTS och 90 ECTS avser praktik på sjukhus och andra vårdanläggningar.[62] De teoretiska studierna innefattar även 276 timmar av praktisk färdighetsträning genom simuleringar i simuleringscenter, där studenter får träna på viktiga procedurer innan den faktiska praktiken.[63] Av utbildningens 210 ECTS består 205 ECTS av obligatoriska kurser och 5 ECTS är valbara kurser. Det finns även möjlighet för studenterna att välja ett valbart praktiskt moment på 20 ECTS samt projektbaserad praktisk träning på 5 ECTS. Totalt innehåller programmet 30 ECTS med en viss valbarhet.[64] Den praktiska delen av utbildningen äger främst rum vid olika vårdanläggningar, välfärdsmyndigheter, utbildningsanläggningar, försvarsanläggningar och andra verksamheter som erbjuder vård. Studenter har möjlighet att själva välja praktikplats utifrån en lista som tas fram av universitetet.[65]

[59] Kõrgharidusseadus, 2. Peatükk, 5 § (4) samt Arstiõppe, loomaarstiõppe, proviisoriõppe, hambaarstiõppe, ämmaemandaõppe, õeõppe, arhitektiõppe ja ehitusinseneriõppe raamnõuded, 1. Peatükk, 1 § (1), 7. Peatükk, 29 § (2) och Lisa 6 Õeõppe õppekavasse kuuluvate õppeainete loetelu.
[60] Arstiõppe, loomaarstiõppe, proviisoriõppe, hambaarstiõppe, ämmaemandaõppe, õeõppe, arhitektiõppe ja ehitusinseneriõppe raamnõuded, 1. Peatükk, 1 § (1), 7. Peatükk, 29 § (2) och Lisa 6 Õeõppe õppekavasse kuuluvate õppeainete loetelu.
[61] Tallinna Tervishoiu Kõrgkool (2023 a).
[62] Tallinna Tervishoiu Kõrgkool (2021) s. 2.
[63] Tallinna Tervishoiu Kõrgkool (2023 b).
[64] Tallinna Tervishoiu Kõrgkool (2021) s. 4.
[65] Tallinna Tervishoiu Kõrgkool (2021) s. 8.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Sjuksköterskeutbildningen i Finland

Den finländska sjuksköterskeutbildningen är en yrkesutbildning på kandidatnivå med yrkesbenämningen sjukskötare. Utbildningens omfattning är 3,5 års studier och 210 ECTS.[66]

I finländsk rätt regleras sjuksköterskeutbildningen i flera avseenden.[67] I förordning anges särskilt att utbildning som leder till examensbenämningarna sjukskötare och barnmorska ska uppfylla de krav som ställs i Europeiska unionens lagstiftning.[68]

Sjuksköterskeutbildningen anordnas exempelvis av *Laurea ammattikorkeakoulu (Laurea University of Applied Sciences)* i Helsingfors. Av 210 ECTS utgörs 180 av så kallad kärnkompetensutbildning som inkluderar 90 ECTS teoretiska studier och 90 ECTS praktisk utbildning. Sjuksköterskeutbildningen innehåller därutöver en kompletterande och fördjupande del av utbildningen om 30 ECTS. Terminen utgör en avancerad specialiserad påbyggnadsutbildning, så kallad kompletterande kompetens, som också kan inkludera praktisk utbildning. Under kompletterande kompetensstudier specialiseras och utvecklas färdigheter inom arbetspraktik, 15 ECTS, och yrkeskompetens, 15 ECTS.[69] I utbildningen ingår klinisk utbildning inom ramen för den grundläggande kärnkompetensutbildningen bestående av 90 ECTS. Den kliniska utbildningen omfattar 75 ECTS och totalt sju olika kliniska placeringar (*Professional Development in Practise*) samt en uppsats om 15 ECTS. Uppsatsen genomförs i projektform i olika vårdmiljöer och räknas därmed in i den praktiska delen av utbildningen.[70]

På utbildningen prövas också praktiska färdigheter genom simuleringsövningar som förbereder studenterna inför den verksamhetsförlagda utbildningen där de kommer i kontakt med patienter.[71] I den kliniska delen av utbildningen specificeras inte fördelning mellan simuleringsövningar och andra kliniska färdighetsövningar respektive verksamhetsförlagd utbildning, där studenten är i direkt patientkontakt.

[66] 3 § Statsrådets förordning om yrkeshögskolor 18.12.2014/1129 samt bilaga (20.6.2018/493).
[67] Lagen om yrkesutbildning (2017/531) reglerar exempelvis utbildningens innehåll och struktur och lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (1994/559) reglerar yrkeskvalifikationer och behörighet.
[68] 9 § Statsrådets förordning om yrkeshögskolor 18.12.2014/1129.
[69] Laurea ammattikorkeakoulu (2023 a).
[70] Laurea ammattikorkeakoulu (2023 b).
[71] Laurea ammattikorkeakoulu (2023 a).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Sjuksköterskeutbildningen på Irland

Sjuksköterskeutbildningen på Irland är ett fyraårigt utbildningsprogram på kandidatnivå. Ansvarig myndighet för sjuksköterskeutbildningen och barnmorskeutbildningen är *Nursing and Midwifery Board of Ireland*. Myndigheten har tagit fram riktlinjer utifrån yrkeskvalifikationsdirektivet med krav på omfattning av utbildningen. I riktlinjerna redogörs för lärandemål, kunskap och förståelse, färdighet och förmåga och förhållningssätt.[72] Riktlinjerna innehåller även minimikrav vad gäller omfattning av den teoretiska och praktiska utbildningen räknat i veckor. Sjuksköterskeprogrammet ska enligt riktlinjerna bestå av minst 63 veckor teoretiska studier, 45 veckor kliniska studier och slutligen 36 veckors praktik (*internship*), vilket innebär totalt 144 veckor.[73] De kliniska studierna och praktiken omfattar ett flertal olika områden och de längsta placeringarna sker inom ramen för medicinsk respektive kirurgisk vård.[74]

En av utbildningsanordnarna är *Trinity College Dublin*. Där genomförs den kliniska utbildningen hos sex olika vårdgivare beroende på inriktning på den verksamhetsförlagda utbildningen och avslutas det fjärde året med en sammanhängande klinisk praktik motsvarande 36 veckor med lön.[75] I utbildningen ingår även praktisk färdighetsträning vid St James's Hospital träningscenter som förbereder studenter för att utveckla kliniska färdigheter och förmågor. Vid träningscentret sker lärande under handledning av kvalificerad vårdpersonal.[76]

Sjuksköterskeutbildningen i Lettland

I den lettiska lagstiftningen som införlivar yrkeskvalifikationsdirektivet anges att sjuksköterskeutbildningens minsta omfattning är 3 års heltidsstudier eller minst 4 600 teoretiska och kliniska kontakttimmar, varav teoretiska studier upptar minst en tredjedel och kliniska studier upptar minst hälften av minimitiden för utbildningsprogrammet.[77]

[72] Nursing and Midwifery Board of Ireland (2023).
[73] Nursing and Midwifery Board of Ireland (2023) s. 66.
[74] Nursing and Midwifery Board of Ireland (2023) s. 67.
[75] Trinity College Dublin (2019).
[76] Trinity College Dublin (2020).
[77] Par reglamentētajām profesijām un profesionālās kvalifikācijas atzīšanu, III nodaļa, 14.pants. Vispārīgās prasības māsas izglītībai samt Ministru kabineta noteikumi Nr.68 Izglītības programmu minimālās prasības zobārsta, farmaceita, māsas un vecmātes profesionālās kvalifikācijas iegūšanai, IV. Izglītības programmu minimālās prasības māsas profesionālās kvalifikācijas iegūšanai, 10.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Rīgas Stradina universitāte är ett av de universitet som anordnar sjuksköterskeutbildningen. Programmet omfattar 160 meritpoäng (*kredītpunkti*) eller 240 ECTS och är 4 år långt. Praktiktid och praktiska moment utgör hälften av den totala studietiden. Studenterna har praktik redan under det första året och under hela utbildningen kombineras teoretisk och praktisk utbildning. Praktiken bedöms individuellt och sker i kontakt med patienter. Även simulering i simuleringscenter används i programmet. Simuleringen inkluderar såväl enkla procedurer som injektioner och stygn som komplexa kirurgiska operationer och förlossning. Utbildningen omfattar åtta praktiska kurser.[78]

Sjuksköterskeutbildningen på Malta

Sjuksköterskeutbildningen på Malta omfattar minst 3 års studier eller minst 4 600 timmar teoretisk och klinisk träning, varav teoretiska studier upptar minst en tredjedel och kliniska studier upptar minst hälften av minimitiden för programmet.[79] Lagstiftningen möjliggör också att sjuksköterskestudenternas praktik kan förläggas till nattskift.[80] Den statliga myndigheten *Council for Nurses and Midwives* (CNM) ansvarar för reglering av sjuksköterske- och barnmorskeyrkena, för att tillse att utbildningsstandarden upprätthålls samt för att den kliniska praktiken genomförs i enlighet med yrkeskvalifikationsdirektivets krav.[81]

Ett av de lärosäten som anordnar sjuksköterskeutbildning är *L-Università ta' Malta (University of Malta)*. Sjuksköterskeutbildningen omfattar 3 års studier om totalt 180 ECTS. Kurserna blandar teoretiska föreläsningar med praktiska övningar samt virtuella lärmiljöer. Det förekommer praktiska moment på samtliga sex terminer

[78] Rīgas Stradiņa universitāte (2023).
[79] Subsidiary Legislation 451.04 Minimum Training Conditions (Health Care Professions) Regulations, 3:(2).
[80] Subsidiary legislation 458.21 Training school for enrolled nurses' regulations 8 samt First schedule.
[81] Chapter 464 Health Care Professions Act, Part IV Nurses and Midwives och Council for Nurses and Midwives (a). Av standarderna som CNM beslutat framgår att simulering eller andra moment som efterliknar klinisk praktik tillåts. Dessa moment får dock inte överstiga mer än tio procent (räknat i timmar) av den kliniska praktiken under programmet (Section 3: Practice placements, 3.7). I tidigare standarder, före augusti 2023, var denna reglering allmän (3. Practice placements, 3.10). Bestämmelsen i de reviderade standarderna från augusti 2023 kan tolkas gälla endast för den överbryggande kurs som sjuksköterskor som fått sin utbildning i ett icke-EU land sedan juni 2022 behöver genomgå för att få vara verksamma som sjuksköterska i landet.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

och även under sommarperioderna. Det finns behörighetskrav för progression mellan läsåren som också gäller genomförd praktik.[82]

Sjuksköterskeutbildningen i Norge

Norge har ingått två multilaterala avtal om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer. Det nordiska avtalet om en gemensam nordisk arbetsmarknad för viss hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärer gällde fram till den 1 februari 2020. I egenskap av medlemsstat i EES omfattas Norge också av yrkeskvalifikationsdirektivet.[83]

Högskoleutbildningar i Norge regleras i ramplaner och nationella riktlinjer. Sjuksköterskeutbildningen är enligt dess ramplan en treårig yrkesutbildning motsvarande 180 högskolepoäng inklusive 90 högskolepoäng klinisk utbildning. Ramplanen reglerar även inom vilka områden som den kliniska utbildningen ska genomföras.[84] Ramplanerna för både läkarutbildningen och tandläkarutbildningen reviderades år 2020 med tillägget:

> Utdanningen skal være i samsvar med direktiv 2005/36/EF om godkjenninger av yrkeskvalifikasjoner, med senere endringer herunder direktiv 2013/55/EU.[85]

Ramplanerna för sjuksköterskeutbildningen som trädde i kraft år 2008 och barnmorskeutbildningen som trädde i kraft år 2005 har dock inte uppdaterats med motsvarande tillägg.[86]

Sjuksköterskeutbildningen i Norge anordnas bland annat vid Høgskulen på Vestlandet med studieorterna Bergen, Førde, Haugesund och Stord. Undervisningen består av föreläsningar, grupparbeten, färdighetsträning, simulering, projektarbete och självstudier. Den praktiska delen av utbildningen genomförs i kommunal hälso- och sjukvård, specialistsjukvård och psykiatrisk vård.[87]

---

[82] L-Università ta' Malta (2023). Information om kursernas innehåll har erhållits genom kursbeskrivning för respektive kurs.
[83] Helsedirektoratet (2023).
[84] Forskrift til rammeplan for sykepleierutdanning, FOR-2008-01-25-128.
[85] Forskrift om nasjonal retningslinje for medisinutdanning, FOR-2020-01-03-21, Kapittel 9. Studiets oppbygning og praksisstudier, § 25. Studiets oppbygning samt Forskrift om nasjonal retningslinje for tannlegeutdanning, FOR-2020-01-03-17, Kapittel 6. Studiets oppbygning og praksisstudier, § 16.Studiets oppbygning.
[86] Forskrift til rammeplan for sykepleierutdanning, FOR-2008-01-25-128 och Forskrift til rammeplan for jordmorutdanning, FOR-2005-12-01-1390.
[87] Høgskulen på Vestlandet (2023 a).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Den praktiska utbildningen utgör cirka 50 procent av utbildningen och är fördelad över 3 läsår. I Bergen består den kliniska delen av heltidsutbildningen av kurser som omfattar totalt 2 632,5 timmar, varar 1 630 timmar involverar direkt patientkontakt. I kurserna ingår obligatoriska moment i form av övningsförberedelser, färdighetsträning och simulering, färdighetsprov samt läkemedelsberäkning under samtliga studieår. Under det första studieåret genomför studenterna praktisk utbildning med fokus på allmän omvårdnad och patientens grundläggande behov. Det andra studieårets huvudsakliga fokus är medicinsk och kirurgisk vetenskap. Det tredje studieårets huvudsakliga fokus är omvårdnad vid psykisk ohälsa och omvårdnad av patienter med komplexa tillstånd.[88]

Sjuksköterskeutbildningen i Portugal

Den portugisiska sjuksköterskeutbildningen är en högskoleutbildning som omfattar minst tre års studier eller 4 600 timmar teoretisk och praktisk undervisning. Den teoretiska undervisningen omfattar minst en tredjedel och den kliniska undervisningen utgör minst hälften. Detta framgår av nationell portugisisk lag som har införlivat yrkeskvalifikationsdirektivet.[89] I lagstiftningen definieras begreppen teoretisk respektive klinisk undervisning samt var den kliniska undervisningen ska ske och minimikraven på utbildningens innehåll anges.[90]

Ett av de lärosäten som utbildar sjuksköterskor är *Escola Superior de Enfermagem de Lisboa*. Lärosätet erbjuder utbildning i omvårdnad på kandidat-, magister- och doktorsnivå.[91] Sjuksköterskeutbildningen på kandidatnivå är en fyraårig utbildning som omfattar 240 ECTS.[92] I utbildningen ingår 120 ECTS praktik och av kursplanerna framgår att den kliniska undervisningen utgör 1 800 timmar praktik. Den kliniska undervisningen sker huvudsakligen under det tredje och fjärde studieåret i fyra kurser á 30 ECTS.[93]

[88] Høgskulen på Vestlandet (2023 b - i). Sammanställd information ur respektive kursplan.
[89] Lei 9/2009, de 4 de Março, Capítulo III, Subsecção III, Enfermeiro responsável por cuidados gerais, Artigo 28-30.
[90] Lei 9/2009, de 4 de Março, Capítulo III, Subsecção III, Enfermeiro responsável por cuidados gerais, Artigo 28 och Anexo II, avsnitt 2 - Enfermeiro responsável por cuidados gerais.
[91] Escola Superior de Enfermagem de Lisboa (2023 a).
[92] Escola Superior de Enfermagem de Lisboa (2023 b).
[93] Escola Superior de Enfermagem de Lisboa (2023 c - g). Sammanställd information ur respektive kursplan.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Sjuksköterskeutbildningen i Slovakien

I Slovakien är sjuksköterskeutbildningen en högskoleutbildning på grundnivå och omfattar minst 4 600 timmar undervisning, varav teoretisk undervisning utgör minst en tredjedel och praktisk undervisning minst hälften av undervisningen. Utbildningen är minst treårig.[94]

En av utbildningsanordnarna är det medicinska universitetet i Bratislava, *Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave*.[95] Sjuksköterskeprogrammet omfattar 3 års studier, varav den praktiska undervisningen omfattar 2 490 timmar.[96] Studieprogrammet består till största delen av obligatoriska ämnen samt därutöver 6 valfria ämnen. Klinisk praktik ingår i utbildningen från och med den andra terminen.[97] Det anordnas kontinuerlig praktik samt sommarlovspraktik efter den andra och fjärde terminen.[98] Alla former av klinisk praktik ges under ledning av legitimerade sjuksköterskor med minst 3 års yrkeserfarenhet samt fakultetslärare med yrkeskompetens.[99] Den praktiska delen av utbildningen genomförs i samarbetslokaler i enlighet med avtal. Studenter genomför sin praktik på ett flertal sjukhus, bland annat universitetssjukhuset i Bratislava, Ruzinov-sjukhuset och ett specialiserat geriatriskt sjukhus.[100] Studenter kan även genomföra sommarpraktik eller annan praktik vid kontrakterade sjukvårdsinrättningar på sin hemort.[101]

[94] 296/2010 Z. z., Časová verzia predpisu účinná od 10.04.2023, Príloha č. 2 k nariadeniu vlády č. 296/2010 Z. z., D.SESTRA, a).
[95] Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 a).
[96] Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 b) s. 5.
[97] Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 c). Summering av ämnena i studieplanen.
[98] Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 d).
[99] Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 e).
[100] Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 f).
[101] Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 e).

4 Nuläge och framtid för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen

I detta kapitel görs en översiktlig beskrivning av hur verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen i dag är organiserad. Platser och former för verksamhetsförlagd utbildning samt bedömning och examination beskrivs. Handledning och handledarkompetens berörs också, liksom studentperspektiv på verksamhetsförlagd utbildning. I kapitlet behandlas vidare de avtal som reglerar verksamhetsförlagd utbildning. Slutligen presenteras en framtidsprognos gällande verksamhetsförlagd utbildning med avseende på behov och omfattning. Utredningen föreslår att ett nationellt kunskapsstöd gällande handledarutbildning för sjuksköterskeutbildningen bör utformas samt att åtgärder bör vidtas för att främja enhetligheten i bedömningen av sjuksköterskestudenternas lärande.

4.1 Ett nationellt kunskapsstöd för handledarutbildning bör utformas

Förslag: Nationella vårdkompetensrådet bör ges i uppdrag av regeringen att utforma en utbildningsguide för en generisk modulbaserad handledarutbildning på grundnivå. Uppdraget kan utföras av ett eller flera av de regionala vårdkompetensråden i nära samverkan med lärosäten som bedriver och utvecklar handledarutbildning för sjuksköterskor. Samordningen av lärosätena i detta arbete bör lämpligen ske av Sveriges universitets- och högskoleförbund.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Bedömning: En harmoniserad handledarutbildning kan underlätta för lärosäten samt hälso- och sjukvårdsverksamheter att få tillgång till fler utbildade handledare.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Lärosätena som anordnar sjuksköterskeutbildningen har ett behov av platser för verksamhetsförlagd utbildning och ett önskemål om att de kliniskt verksamma sjuksköterskorna som är handledare för studenterna ska ha utbildning för ändamålet. Adekvat handledarutbildning är en viktig kvalitetsfråga. Därför erbjuder ett flertal lärosäten utbildning för handledare.

En praxis har utvecklats som innebär att handledarutbildning motsvarande 7,5 högskolepoäng utgör ett baskrav. För huvudhandledare eller motsvarande befattning som innebär ett mer övergripande ansvar för den verksamhetsförlagda utbildningen anges ofta även krav på eller önskemål om en påbyggnadskurs i handledning som omfattar ytterligare 7,5 högskolepoäng.

Omfattningen av dessa handledarutbildningar är på så sätt i viss mån standardiserad, men så är inte fallet vad gäller kursinnehåll. Variationen i innehåll kan i viss mån förklaras av den pedagogiska modell för handledning i verksamhetsförlagd utbildning som respektive lärosäte har valt. Om det finns en viss forskningsinriktning vid aktuell högskola som anknyter till praktisk undervisning, kan även den få betydelse för kursinnehållet. Variationen av handledarkursinnehåll kan dock bli ett problem för vårdgivare som förväntas ta emot studenter från flera olika lärosäten. Lärosäten har även delvis olika lärandemål för studenter som genomför verksamhetsförlagd utbildning på olika terminer, vilket handledaren förutsätts förhålla sig till.

Ett ökat antal platser för verksamhetsförlagd utbildning för sjuksköterskestudenter är väsentligt för att kunna tillgodose kompetensförsörjningsbehovet av sjuksköterskor. Fler platser för verksamhetsförlagd utbildning kan främjas av att organisera handledarutbildning på ett sådant sätt att det är enkelt för kliniskt verksamma sjuksköterskor att genomgå utbildningen samt för arbetsgivaren att möjliggöra densamma. En utbildningsguide för en generisk modulbaserad handledarutbildning bör därför utformas till stöd för aktörerna.

Det nationella vårdkompetensrådet är ett rådgivande organ som ska bidra till en god planering av vårdens kompetensförsörjning genom

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

samverkan på nationell och regional nivå. Utredningen bedömer att det nationella vårdkompetensrådet givet sitt uppdrag har goda förutsättningar att i samverkan med lärosäten som bedriver och utvecklar handledarutbildning samt de regionala vårdkompetensråden utforma en utbildningsguide för handledarutbildning. Lärosätenas roll i detta arbete är avgörande, och utredningen anser att Sveriges universitets- och högskoleförbund lämpligen kan samordna lärosätenas arbete. En sådan utbildningsguide skulle kunna utgöra ett riktmärke för basalt kursinnehåll när olika lärosäten utformar handledarutbildning och bidra till en harmonisering som skulle underlätta för vårdgivare att ta emot studenter för verksamhetsförlagd utbildning. Harmoniseringen skulle också kunna främja genomströmningen av studenter.

4.2 Ökad enhetlighet i bedömningen av sjuksköterskestudenters lärande bör främjas

Förslag: Nationella vårdkompetensrådet bör ges i uppdrag av regeringen att verka för en ökad harmonisering av bedömningsmetod och bedömningskriterier för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen. Samordningen av lärosätena i detta arbete bör lämpligen ske av Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Bedömning: En ökad harmonisering av bedömningsmetod och bedömningskriterier kan förbättra förutsättningarna för god kvalitet i verksamhetsförlagd utbildning och underlätta för handledare och studenter.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

För att bedöma en students progression och färdigheter under verksamhetsförlagd utbildning behöver lärandemålen konkretiseras och brytas ned till bedömningsbara aktiviteter. Sådana konkretiseringar av lärandemål kan även tjäna som vägledning för både studenten och handledaren, i synnerhet om de professionella aktiviteterna är tydligt beskrivna och om studenten själv har kontinuerlig tillgång till mate-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

rialet. På så sätt illustreras studentens progress och ytterligare behov av träning och fördjupning.

För den verksamhetsförlagda utbildningens kvalitet är det väsentligt att huvudhandledare, handledare och även övriga personalkategorier som möter studenter är väl förtrogna med lärosätets och studentens förväntningar på den verksamhetsförlagda utbildningens innehåll. För att platserna för verksamhetsförlagd utbildning ska kunna utnyttjas optimalt är det angeläget att samma arbetsplats kan ta emot studenter från flera olika lärosäten samt studenter som befinner sig på olika nivåer under sin sjuksköterskeutbildning. Om samtliga lärosäten skulle använda samma bedömningsmetod och bedömningskriterier baserade på en gemensam konkretisering av vilka professionella aktiviteter en legitimerad sjuksköterska förväntas behärska, skulle mottagandet och handledningen av sjuksköterskestuderande underlättas. Det är viktigt eftersom bristen på handledare är ett hinder för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i fler verksamheter. På en rörlig arbetsmarknad skulle det även underlätta för legitimerade sjuksköterskor eller specialistsjuksköterskor med handledningsuppgifter som byter arbetsgivare eller arbetsplats.

Det nationella vårdkompetensrådets uppdrag lämpar sig enligt utredningens mening väl för uppgiften att verka för en ökad harmonisering av bedömningsmetod och bedömningskriterier för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen. Lärosätenas roll i detta arbete är avgörande, och utredningen anser att Sveriges universitets- och högskoleförbund lämpligen kan samordna lärosätenas arbete. Utredningen uppfattar att det skulle vara i linje med den roll Sveriges universitets- och högskoleförbund regelbundet axlar för att koordinera och vägleda lärosäten samt att de rekommendationer och annat vägledande material förbundet utarbetar har hög legitimitet i sektorn.

4.3 Om verksamhetsförlagd utbildning

För sjuksköterskeutbildningen liksom för andra utbildningar inom det medicinska och vårdvetenskapliga området är ett mål att studenter ska uppnå kompetens vad gäller att vårda, bota samt främja hälsa och förebygga ohälsa.[1]

[1] Silén (2013 a) s. 19.

Genom klinisk utbildning kan sjuksköterskestudenten uppnå sådan kompetens. Utöver verksamhetsförlagd utbildning genomförs även andra former av klinisk utbildning på sjuksköterskeutbildningen. Det kan exempelvis handla om färdighetsträning, simulering, laborationer, fältstudier samt genom interprofessionellt arbete i team. De lärosäten som är anslutna till nationell klinisk slutexamination för sjuksköterskeexamen examinerar den kliniska utbildningen genom Nationell klinisk slutexamination i form av skriftlig tentamen och praktiskt prov.[2]

Tidigare fokuserade innehållet i den verksamhetsförlagda utbildningen främst på sjuksköterskornas arbetsuppgifter och funktion. En praktisk vardagspedagogik som inte särskilde handledningen från det löpande vårdarbetet tillämpades oftast och undervisningen problematiserades inte.[3]

Avsikten med den kliniska utbildningen är numera att studenten ska få en erfarenhetsbas för att tillämpa och knyta an teoretiska kunskaper, träna och utveckla praktiska färdigheter, forma en yrkesidentitet, uppmuntras till reflekterad yrkesutövning samt skaffa sig en inblick i den sociala processen i det kliniska arbetet. Innehållet och aktiviteterna blir i stor utsträckning beroende av hur det ser ut på den aktuella praktikplatsen och kan vara svåra att styra för studenter och lärosäte.[4]

Det finns flera modeller för klinisk utbildning.[5] Gemensamt för lärandet är att det sker i så kallade pedagogiska möten, vilket innebär en situation där en student i syfte att lära sig interagerar med en person i undervisande roll, oftast en handledare i klinisk verksamhet. Också patienten kan bli en aktör liksom andra studenter. Lärandemålet utgör ett visst kunskapsmässigt innehåll som studenten ska lära sig och lärandeaktiviteterna i en vårdsituation ska förverkliga målet. För studenterna kan lärandemålet vara att förstå ett sjukdomsförlopp för en viss patient, hur patienten bör bemötas, frågor om behandling och omvårdnad, samt information till patienten och anhöriga. Studenternas lärande kräver förberedelser så att studenterna är inlästa på en viss situation, som de sedan i möten med patienter får praktisera och förklara för patienten. Därefter diskuterar studenterna

[2] Nationell klinisk slutexamination för sjuksköterskeexamen.
[3] Pilhammar Andersson (1997) s. 19 ff.
[4] Mogensen, Thorell Ekstrand & Löfmark (2010) s. 12.
[5] Nyoni, Dyk & Botma (2021). I denna översiktsartikel anges tio olika modeller för klinisk praktik i 48 refererade originalarbeten.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

sina observationer. Lärandet kan sedan bedömas genom klinisk examination.[6]

Verksamhetsförlagd utbildning regleras vanligen i avtal mellan lärosäten och regioner respektive kommuner. Lärosätet bär ansvar för att utbildningen uppfyller rättsliga krav, krav som följer av kursplanen samt för examination av kursen. Lärosätet måste också kunna garantera att alla studenter får en plats där verksamhetsförlagd utbildning kan genomföras. Samtidigt är det regionen, kommunen eller den privata vårdgivaren som lärosätet har avtalat med som i praktiken svarar för att tillhandahålla platserna och även får ett stort inflytande över den verksamhetsförlagda utbildningens genomförande.

I synnerhet spelar handledaren en viktig roll för studentens verksamhetsförlagda utbildning. Tillgången till utbildningsstödjande strukturer där verksamhetsförlagd utbildning bedrivs har också betydelse, exempelvis en huvudhandledare eller studierektor, handledarutbildning och it-stöd. Lärosätena har ett ansvar för att följa upp avtalen och att åtgärda eventuella brister. Regioner och kommuner som tar emot studenter inom ramen för verksamhetsförlagd utbildning har även de ett ansvar för uppföljning och kontroll i förhållande till privata utförare.[7]

4.3.1 Var bedrivs verksamhetsförlagd utbildning?

Verksamhetsförlagd utbildning kan geografiskt ordnas på eller utanför studieorten beroende på de avtal som lärosätena tecknat med regioner och kommuner. Ett flertal lärosäten bedriver utbildning på åtskilliga orter och ett flertal lärosäten har även förverkligat särskilda satsningar på decentraliserade vårdutbildningar.[8] Vid decentraliserad utbildning möjliggörs ofta den verksamhetsförlagda utbildningen på studieorten eller i dess närområde. Regeringen har gett fem lärosäten ett pilotuppdrag att decentralisera vårdutbildning gällande bristyrken fram till år 2030.[9] Flera lärosäten avser använda sig av lärcentrum eller annan kommunalt finansierad campusorganisering och använda mer perifera platser för verksamhetsförlagd utbildning i regionen. Läro-

[6] Silén (2013 a) s. 26 ff.
[7] Se avsnitt 9.8.
[8] I prop. 2020/21:1 ingick en satsning på 20 miljoner kr för decentralisering av vårdutbildningar.
[9] Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 16 s. 152 f. och 246 ff.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

sätena hoppas på så sätt kunna utöka antalet VFU-platser och samtidigt stärka glesbygdens kompetensförsörjning.[10]

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har påtalat ett behov av att högskoleutbildningarnas landsbygdsanknytning stärks, exempelvis genom kursutbud, lokala campus och verksamhetsförlagd utbildning på landsbygden. Det är centralt att vårdutbildningarnas dimensionering anpassas till befolkningens långsiktiga behov i hela landet och att personalens kompetens motsvarar omställningen till en nära vård. Regionerna bör också stärka sin samverkan för att dimensionera platser för verksamhetsförlagd utbildning med beaktande av både regioners och kommuners kompetensförsörjningsbehov i hälso- och sjukvården.[11]

Användning av lärcentrum kan bidra till stöd för studenterna på distansutbildningar. Lärcentrum innebär enligt 1 § förordningen (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum en verksamhet som organiseras av en eller flera kommuner, där den studerande erbjuds stöd i sitt lärande från lärare och annan personal samt ges möjlighet att möta andra studerande. Ett sådant exempel utgörs av Linnéuniversitetet, som beskrivs nedan.

Lärosäten med sjuksköterskeutbildning på flera orter

Högskolan i Gävle antar sjuksköterskestudenter till studieorterna Gävle, Bollnäs, Hudiksvall och Norrtälje som campusutbildning. Oavsett var de antagna studenterna bor genomförs verksamhetsförlagd utbildning i Gävleborgs län, till största delen på den studieort där de blivit antagna.

Högskolan i Halmstad antar sjuksköterskestudenter till studieorterna Halmstad och Varberg som campusutbildning. Högskolan i Halmstad erbjuder verksamhetsförlagd utbildning i hela Halland. Studenter som påbörjar sin utbildning i Halmstad genomför verksamhetsförlagd utbildning till största delen i södra Halland. Studenter som påbörjar sin utbildning i Varberg genomför verksamhetsförlagd utbildning i norra Halland.

Linköpings universitet har antagning till studieorterna Linköping och Norrköping som campusutbildning. Verksamhetsförlagd utbildning kan vara förlagd inom hela Östergötlands län, vilket innebär att

[10] Universitetskanslersämbetet (2022 a) s. 53.
[11] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021) s. 213.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

studenterna kan komma att resa till annan ort än Linköping och Norrköping.

Linnéuniversitetet har antagning till studieorterna Växjö, Ljungby, Kalmar, Västervik och Oskarshamn som campusutbildning. Samverkan med verksamheter inom hälso- och sjukvårdsområdet sker under utbildningen via verksamhetsförlagda studier vilka bedrivs i huvudsak inom Kronobergs och Kalmar län.

Malmö universitet antar sjuksköterskestudenter till studieorterna Malmö, Trelleborg och Ystad som campusutbildning. För studenter som antagits till Malmö genomförs verksamhetsförlagd utbildning i Malmö eller Trelleborg. För studenter som antagits till Trelleborg och Ystad genomförs verksamhetsförlagd utbildning på respektive ort.

Mälardalens universitet antar sjuksköterskestudenter till studieorterna Eskilstuna, Västerås och Nyköping som campusutbildning. Den verksamhetsförlagda utbildningen sker i vårdverksamheter i Södermanlands län och i Västmanlands län, beroende på vilken studieort studenten är antagen till. Det finns också placeringar som i enskilda fall kan förläggas till Södertälje sjukhus. Resor kan därmed förekomma i samband med den verksamhetsförlagda utbildningen.

Uppsala universitet har antagning till studieorterna Uppsala och Visby som campusutbildning. Den verksamhetsförlagda utbildningen genomförs i Region Uppsala och kommuner i Uppsala län för studenter som är antagna till programmet vid campus i Uppsala. Studenter i Visby genomför verksamhetsförlagd utbildning inom Region Gotland förutom en placering vid klinisk utbildningsavdelning hos Region Uppsala.

Lärosäten som bedriver decentraliserad vårdutbildning

Ekonomiska medel för att utveckla decentraliserad vårdutbildning har tilldelats Högskolan Väst, Mittuniversitetet, Karlstads universitet, Stiftelsen Högskolan i Jönköping och Umeå universitet. För samtliga utom Karlstads universitet omfattas sjuksköterskeutbildningen av decentraliseringsmedlen.[12]

Högskolan Väst har antagning till studieort Trollhättan som campusutbildning. Verksamhetsförlagd utbildning bedrivs exempelvis i

[12] Karlstads universitet erbjuder dock decentraliserad utbildning till specialistsjuksköterska med inriktning mot operationssjukvård, 60 högskolepoäng. Verksamhetsförlagd utbildning garanteras på studieorterna och på de sjukhus som är anknutna till studieorterna.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Norra Bohuslän, Dalsland, Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg, Lysekil, Lilla Edet, Ale och Kungälv. Genom satsningen för decentraliserad utbildning kommer Högskolan Väst att initiera sjuksköterskeutbildning vid Campus Dalsland. Campus Dalsland är ett gemensamt initiativ från kommunerna i Dalsland. Projektet medfinansieras av kommunerna med stöd av Västra Götalandsregionen.

Mittuniversitetet har antagning till studieorterna Sundsvall och Östersund som campusutbildning. Den verksamhetsförlagda utbildningen sker hos Region Jämtland Härjedalen, Region Västernorrland och kommunernas hälso- och sjukvård samt hos privata vårdgivare. Mittuniversitetet antar inom ramen för decentraliseringssatsningen även studenter till utbildningsorterna Sollefteå, Ånge, Strömsund, Ragunda kommun samt Härjedalens kommun. Den verksamhetsförlagda delen är förlagd till Region Jämtland Härjedalen, Region Västernorrland, kommunernas hälso- och sjukvård samt privata vårdgivare. En stor del av den verksamhetsförlagda utbildningen sker på den lokala orten, men viss verksamhetsförlagd utbildning, praktiska moment och praktiska examinationer kan förläggas på annan ort.

Stiftelsen Högskolan i Jönköping har antagning till studieorterna Jönköping, Eksjö och Värnamo som campusutbildning. Den verksamhetsförlagda utbildningen genomförs i hela Jönköpings län och dess 13 kommuner. Inom den decentraliserade utbildningen antas studenter direkt till studieorterna Eksjö och Värnamo, vilket innebär att studenter som blir antagna ingår i en fast studiegrupp och att viss lärarledd undervisning är förlagd till respektive ort.

Umeå universitet har antagning till studieorterna Umeå, Skellefteå och Örnsköldsvik. I Umeå ges sjuksköterskeutbildningen som campusutbildning och i Skellefteå och Örnsköldsvik som distansutbildning. Verksamhetsförlagd utbildning bedrivs i Västerbotten och Västernorrland. För studieort Skellefteå och Västerbottens inland är utbildningen decentraliserad, vilket innebär att de studenter som bor i Västerbotten kan genomföra utbildningen till stor del på hemorten Skellefteå, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storuman, Vilhelmina och Åsele. Den kliniska praktiken görs i Skellefteå eller Västerbottens inland.[13] För studieort Örnsköldsvik sker undervisningen till stor del på distans. Den verksamhetsförlagda utbildningen genomförs i delar av Västernorrland, oftast i Örnsköldsvik. Regionerna och kommunerna som samverkar i utbildningen erbjuder även

[13] Umeå universitet (2023 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

sommarjobb åt studenterna för att öka intresset för att arbeta i glesbygd.[14]

4.3.2 I vilka verksamheter bedrivs verksamhetsförlagd utbildning?

Verksamhetsförlagd utbildning kan förekomma i primärvård, öppenvård, slutenvård samt kommunal hälso- och sjukvård. Den verksamhetsförlagda utbildningen kan genomföras inom ramen för somatisk vård (öppen- och slutenvård), anestesisjukvård, operationssjukvård, intensivvård, akutsjukvård, geriatrisk vård (exempelvis särskilt boende), palliativ vård, psykiatrisk vård (öppen- och slutenvård), pediatrisk vård samt kvinnors och barns hälsa.[15]

4.3.3 Hur placeras studenter i verksamhetsförlagd utbildning?

Lärosätena beställer ett antal platser för verksamhetsförlagd utbildning enligt den ordning som regleras i avtalen som tecknats huvudsakligen med regioner och kommuner. Planeringen av studenternas placering utförs vanligtvis med hjälp av olika typer av it-stöd, som beskrivs i kapitel 7. Det finns ett flertal modeller som används i det administrativa arbetet för att placera studenter i verksamhetsförlagd utbildning. Nedan beskrivs några exempel.

Ett exempel på fördelning av platser för verksamhetsförlagd utbildning som sker av en studierektor finns i Region Sörmland. Regionen tar främst emot studenter från Mälardalens universitet. Antalet platser inom regionens verksamheter beräknas utifrån antalet vårdplatser och vårdenhetens förutsättningar gällande exempelvis bemanning och lokaler. En större vårdenhet som omfattar 20–30 vårdplatser förväntas ta emot två till fyra studerande per studentgrupp, medan en mindre enhet med 8–12 vårdplatser förväntas ta emot en till två studenter per studentgrupp. Vid placering på öppenvårdsmottagningar och inom primärvården finns ingen motsvarande fördelningsnyckel.[16]

[14] UInNorth (2023).
[15] Utredningens kartläggning av utbildningsplaner och kursplaner samt lärosätenas egen redovisning i utredningens enkät.
[16] E-postmeddelande från studierektor för verksamhetsförlagd utbildning vid Region Sörmland den 19 oktober 2023.

Mälardalens universitet beställer platser löpande under hela terminen, vilket innebär att tiden nyttjas effektivt och möjliggör flexibilitet för studenterna. Exempelvis kan regionen tillhandahålla platser för 25 sjuksköterskestudenter på fjärde terminen i fyra olika grupper inom både somatisk och psykiatrisk vård och för 25 sjuksköterskestudenter på sjätte terminen i tre olika grupper. I praktiken kan 80 till 120 sjuksköterskestudenter genomföra verksamhetsförlagd utbildning per kurs.[17]

Målsättningen är att studenterna ska kunna placeras i jämna par för att underlätta möjligheten att lära och få handledning i par. Mälardalens universitet vill att handledningsmodellen Patientfokuserad handledning ska tillämpas och där ingår handledning i par som en del av pedagogiken.

4.3.4 Hur bedöms och examineras verksamhetsförlagd utbildning?

Handledaren bedömer

Bedömningen av studenter sker av ansvarig handledare vanligen genom bedömningsformulär. Vid lärosätena används olika modeller för bedömning, varav två har fått en stor spridning: *Assessment of Clinical Education* (AssCE) och bedömningsformulär för verksamhetsförlagd utbildning (BeVut). *Assessment of Clinical Education* är den dominerande modellen i underlaget som har undersökts.[18]

Bedömningsformuläret AssCE utgår från mål för den verksamhetsförlagda delen av sjuksköterskeutbildningen med utgångspunkt i kunskap och förståelse, färdighet och förmåga samt värderingsförmåga och förhållningssätt. Bedömningen görs i förhållande till utbildningsnivå och lärandemål för den aktuella kursen i en graderad skala för uppnådd måluppfyllelse. Bedömningen utgår från en halvtidsdiskussion samt en avslutande bedömningsdiskussion.

Bedömningsformuläret BeVut är utformat efter kursens lärandemål och för varje lärandemål finns kriterier angivna för hur målen ska uppnås. Målen diskuteras med studenten i samband med utvecklingssamtal för att stimulera fortsatt utveckling som bedöms vid det

[17] E-postmeddelande från studierektor för verksamhetsförlagd utbildning vid Region Sörmland den 19 oktober 2023.
[18] Lärosätenas egen redovisning i utredningens enkät och Universitetskanslersämbetet (2021 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

slutgiltiga bedömningssamtalet. Dokumentet fylls i av handledare och student i samråd med en adjungerad klinisk adjunkt, universitetsadjunkt eller universitetslektor och utgör underlag för examinators slutgiltiga betygsbedömning.

Ytterligare en bedömningsmodell bör omnämnas som kan tänkas få en större betydelse för sjuksköterskeutbildningen i framtiden: *Entrustable Professional Activities* (EPA). Modellen är internationellt spridd för att träna och bedöma sådana färdigheter som varje student eller yrkesverksam under vidareutbildning efter genomförd utbildning behöver ha för att kunna anförtros med att självständigt utföra en professionell uppgift inom hälso- och sjukvården.[19] Inom grundutbildningen för sjuksköterskor finns internationellt en diskussion om behovet av att överbrygga avståndet mellan kursmål och praktik. Det finns även internationellt exempel på att EPA har införts på sjuksköterskeutbildningen.[20]

Utvecklingen av EPA inom grundutbildning och specialistutbildning av läkare har kommit relativt långt.[21] Sedan hösten 2021 omfattar den svenska läkarutbildningen sex års heltidsstudier och examensmålen är legitimationsgrundande, vilket innebär att universiteten måste ta ansvar för att utbildningen förmedlar och examinerar de färdigheter en legitimerad läkare förväntas ha för att fungera i hälso- och sjukvården. Därför identifierades tio nationella kärnaktiviteter i dagligt läkararbete, som kan observeras och som kräver att studenten kan använda i situationen adekvata kunskaper, färdigheter och förhållningssätt på ett patientsäkert sätt med en definierad grad av självständighet. Dessa EPA, som ansluter till examensmålen, utvecklades i samarbete mellan samtliga lärosäten som utbildar läkare.[22] Ett exempel på ett EPA är att ”identifiera patienter i behov av akut vård och genomföra ett primärt omhändertagande”. Detta EPA består av flera delar, exempelvis att identifiera möjliga orsaker till patientens tillstånd, att bedöma sjukdomstillståndets allvarlighetsgrad och ta ställning till vårdnivå för patienten. Det görs en avgränsning med

[19] Shorey, Lau, Lau & Ang (2019).
[20] Lau, Ang, Samarasekera & Shorey (2020).
[21] Rosengren, Möller, Hellman, Jood, Ekstedt, Särnblad, Alm & Gummesson (2019) samt utredningens möte med Nationella vårdkompetensrådets arbetsgrupp för forskning och undervisning den 16 oktober 2023.
[22] Gummesson, Alm, Cederborg, Ekstedt, Hellman, Hjelmqvist, Hultin, Jood, Leanderson, Lindahl, Möller, Rosengren, Själander, Svensson, Särnblad & Tejera (2023), Rosengren, Möller, Hellman, Jood, Ekstedt, Särnblad, Alm & Gummesson (2019) och Rosengren, Dahlin, Hellman, Cederborg, Ekstedt, Särnblad, Alm & Gummesson (2019).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

innebörden att den verksamhetsförlagda utbildningen i vissa fall inte räcker för att ge studenten tillräcklig träning, varför träning i simulerad miljö förutsätts. Huruvida de olika EPA kan anses vara giltiga och adekvata har undersökts hos kliniskt verksamma läkare.[23]

I EPA är tanken att studenterna ska bedömas och få kontinuerlig återkoppling under den verksamhetsförlagda utbildningen. En modell för detta är så kallade sammansatta kliniska aktiviteter, som utgör vanligt förekommande kliniska arbetsuppgifter för studenterna. En sammansatt klinisk aktivitet inrymmer flera EPA och bedömning samt återkoppling görs dagligen av kliniska handledare och registreras via webbformulär i en elektronisk portfölj. Avsikten är att varje student ska få återkoppling på samtliga EPA och att progression i fråga om ökad självständighet i utförandet ska synliggöras. Eftersom studenten får återkoppling direkt får denne också möjlighet att träna extra på moment för att avhjälpa eventuella brister. För att systemet ska få avsedd verkan krävs aktiv medverkan från kliniska handledare samt att studenten får en aktiv roll som förvaltare av sin progressionsportfölj.

Examinator examinerar

Sjuksköterskeutbildningens kurser har specifika kursmål formulerade i de olika kursplanerna. Det är kursmålens måluppfyllelse som examineras och betygsätts. Verksamhetsförlagd utbildning är i sig en form för bedömning som framgår av kursplanen. När studenten har genomgått en kurs med verksamhetsförlagd utbildning ska betyg sättas enligt 6 kap.18 § högskoleförordningen. Ett sådant betygsbeslut fattas av examinator, som är en av högskolan särskilt utsedd lärare. När betyg sätts utgör detta exempel på myndighetsutövning mot enskild som lärosätet utövar gentemot en student.

Handledaren svarar som ovan nämnts för bedömningen av studentens prestation under den verksamhetsförlagda utbildningen. Handledarens bedömningsunderlag är ofta till hjälp för examinator, även om examinator inte är bunden av handledarens bedömning när betyg sätts. Det är viktigt att handledaren är insatt i lärandemål och kursplan när denne fyller i bedömningsunderlag för att examinators bedömning ska bli adekvat.

[23] Gummesson, Alm, Cederborg, Ekstedt, Hellman, Hjelmqvist, Hultin, Jood, Leanderson, Lindahl, Möller, Rosengren, Själander, Svensson, Särnblad & Tejera (2023).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Under pandemin fanns särskilda svårigheter att genomföra verksamhetsförlagd utbildning på det sätt som lärosätenas utbildnings- och kursplaner reglerar. Den 16 mars 2020 beslutade Folkhälsomyndigheten om rekommendationer om att undervisning på högskolenivå skulle genomföras på distans på grund av pandemin.[24] Universitetskanslersämbetet har undersökt hur coronapandemin påverkade möjligheterna att genomföra verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvården på sjuksköterske- och läkarprogrammen. Samtliga högskolor och universitet bedrev distansundervisning under vår- och höstterminen 2020 samt vårterminen 2021. Det var generellt svårt att få ett tillräckligt antal utbildningsplatser till studenterna på grund av smittorisken.[25] En del verksamhetsförlagda moment byttes ut mot simuleringsövningar eller rollspel vid kliniska träningscentrum på sjuksköterskeprogrammet. Gravida studenter kunde i många fall inte genomföra verksamhetsförlagd utbildning. Stödåtgärder sattes in för att möjliggöra för studenter att nå kursmålen, exempelvis träning på simulerade patientfall på kliniskt träningscentrum. Vid en del lärosäten analyserades examensmålen för att se om vissa lärandemål kunde fullgöras senare under utbildningen. Examinationsformerna under verksamhetsförlagd utbildning var i stort sett oförändrade under pandemin och från lärarhåll framhölls vikten av att inte sänka kraven eller äventyra patientsäkerheten.[26]

4.4 Handledning i verksamhetsförlagd utbildning

Studenter som genomgår verksamhetsförlagd utbildning får handledning hos den aktuella vårdgivaren. Handledning kan beskrivas som en interaktiv process i en tillitsfull relation mellan handledare och student. Handledarens roll är att stödja studenternas förmåga att omsätta generaliserad formell teori till individuell praktik i en specifik vårdsituation. Handledning som pedagogisk process inkluderar planering, nivåanpassning, tillämpning av handledningsstrategier samt utvärdering och bedömning.[27] Handledningens funktion är också att stimulera studenten till ett undersökande förhållningssätt och reflektion.[28]

[24] Folkhälsomyndigheten (2020).
[25] Universitetskanslersämbetet (2021 c) s. 5 och 10.
[26] Universitetskanslersämbetet (2021 c) s. 8 f., 11 f. och 14.
[27] Carlson (2010) s. 58.
[28] Silén (2013 b) s. 100.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Lärare som är verksamma inom ramen för verksamhetsförlagd utbildning benämns på ett flertal olika sätt. Med klinisk lektor avses i detta betänkande en lärare med ett övergripande ansvar för den kliniska utbildningens kvalitet, akademisk nivå och forskningsanknytning. En klinisk adjunkt avser i betänkandet en lärare med anställning inom högskolan som har ansvar för innehåll och genomförande av studenternas kliniska utbildningsperiod. Med adjungerad klinisk adjunkt (AKA) avses i betänkandet en lärare som har en delad tjänst och arbetar i både klinisk verksamhet och på universitet eller högskola. Personen är anställd inom hälso- och sjukvården, men har en del av sin arbetstid avsatt för undervisning och handledning av studenter. Uppdraget innefattar ett pedagogiskt ansvar för den verksamhetsförlagda utbildningen inom den egna professionen.

Förutsättningar för handledning regleras vanligen i de avtal som tecknas mellan lärosäten, regioner och kommuner om verksamhetsförlagd utbildning. Det kan exempelvis handla om hur handledning organiseras, krav på handledarutbildning, former för samverkan, pedagogisk grundsyn, handledningsmodeller och olika kvalitetskriterier.

Flera faktorer har betydelse för att den verksamhetsförlagda utbildningen ska främja studentens lärande på bästa sätt. Arbetsmiljön och bemötandet av studenten är viktigt, liksom goda organisatoriska och fysiska förutsättningar för att studenten med en ökande grad av självständighet ska kunna praktisera yrkets olika moment. Att handledaren har tid och utrymme för att arbeta tillsammans med studenterna är givetvis betydelsefullt, liksom att handledaren är trygg i sin roll och med den modell för klinisk undervisning som tillämpas. Handledarutbildning och andra utbildningsinsatser för verksamma handledare kan bidra till att tillgodose sådana aspekter.

4.4.1 Handledarutbildning

Det finns inga rättsligt grundade krav på handledarutbildning och ingen nationell handledarutbildning. Många avtal om verksamhetsförlagd utbildning anger dock krav på sådan utbildning för kliniska handledare. Sådana krav syftar till att skapa förutsättningar för studenterna att genomföra den verksamhetsförlagda utbildningen i en lärandemiljö som möjliggör ett optimalt lärande för studenterna. Eftersom det generellt råder personalbrist i svensk hälso- och sjukvård

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

kan sådana krav emellertid vara svåra att uppfylla. De sjuksköterskor som förväntas fungera som kliniska handledare kan vara nyutexaminerade eller tillfälligt inhyrd personal.

Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska har föreslagit att de lärosäten som anordnar sjuksköterskeutbildning i samråd med huvudmän för hälso- och sjukvård samt vårdgivare i samverkan med de regionala vårdkompensråden och andra lärosäten ska få i uppdrag att utforma en eller flera modeller för handledning i olika verksamheter som också inkluderar krav på handledarnas kompetens. Syftet är att underlätta för fler verksamheter att delta i verksamhetsförlagd utbildning. Kurserna ska enligt förslaget planeras och utvecklas i fler verksamheter än i dag med start senast höstterminen 2025. Utredningen förordade en mer flexibel handledningsmodell inklusive handledarkompetens som inte endast utgår från verksamhet vid sjukhus utan också anpassas till kommunal hälso- och sjukvård samt privata vårdgivare. Utredningen förordade också att viss handledningskompetens inte bör utestängas på grund av krav på en alltför hög utbildningsnivå hos handledarna. Utredningen påpekade att det är viktigt att reglera utbildningsuppdraget i avtal och att handledarmodeller och kompetenskrav på handledare måste kunna anpassas beroende på typ av verksamhet.[29]

Handledarutbildningens betydelse för lärande och kvalitet

Handledaren har en viktig funktion för att skapa förutsättningar för studentens lärande i den praktiska vårdverksamheten. För att handledaren ska kunna utveckla sin roll är det betydelsefullt att få kunskap om lärande, handledning och de lärandemål som gäller för den aktuella studenten. Det krävs förstås också organisatoriska förutsättningar för att handledaren ska kunna tillägna sig dessa kunskaper på sin arbetsplats.[30]

Betydelsen av handledarnas kompetens konkretiseras ofta som krav eller rekommendationer i de flesta avtal som tecknas mellan lärosäten, regioner och kommuner. Vanligen ställs krav på att handledarna ska vara legitimerade sjuksköterskor samt ha viss nivå av handledarutbildning.

[29] SOU 2022:35 s. 114 ff. Utredningen exemplifierade med att undersköterskor enligt avtalet mellan Marie Cederschiöld högskola och Stockholms stad kan handleda sjuksköterskestudenter i daglig omvårdnad i kommunal vårdverksamhet, SOU 2022:35 s. 116.
[30] Silén (2013 b) s. 101 ff.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

De handledningsmodeller som numera används fokuserar oftast på hög studerandeaktivitet, vilket beskrivs i följande avsnitt. Behovet av att handledarna har utbildning blir större för att de ska kunna tillämpa sådana handledningsmodeller.

Hur utbildas handledare?

I målen för sjuksköterskeexamen anges att sjuksköterskan ska visa förmåga att informera och undervisa olika grupper samt att genomföra handledande uppgifter. I Svensk sjuksköterskeförenings kompetensbeskrivning för legitimerad sjuksköterska anges att sjuksköterskan ska kunna motivera och leda medarbetare samt ge konstruktiv återkoppling i omvårdnadsarbetet.[31]

Tidigare ingick handledarutbildning i grundutbildningen till sjuksköterska på flera håll i landet. Numera har grundutbildningen i många fall inte kvar handledarutbildning på grund av utrymmesskäl. Det finns dock exempel där viss utbildning i handledning ingår i grundutbildningen.[32]

Många lärosäten erbjuder handledarutbildning för att få fler kliniskt verksamma sjuksköterskor som kan handleda studenter och därigenom fler platser för verksamhetsförlagd utbildning.[33] En praxis har utvecklats som innebär att handledarutbildning motsvarande 7,5 högskolepoäng är ett slags baskrav eller basönskemål. För funktioner som huvudhandledare eller motsvarande befattningar som innebär ansvar för planering, uppföljning och utveckling av verksamhetsförlagd utbildning anges ofta även en påbyggnadskurs i handledning omfattande 7,5 högskolepoäng som krav eller önskemål. Även om omfattningen på dessa handledarutbildningar i viss mån är standardiserad, är så inte fallet när det gäller kursinnehåll. Variationen i innehåll kan i viss mån motsvaras av den pedagogiska modell för handledning under verksamhetsförlagd utbildning som respektive högskola valt. Om det finns en viss forskningsinriktning vid aktuell högskola som anknyter till praktisk undervisning, kan även detta få betydelse för kursinnehållet.

För att möjliggöra för kliniskt verksamma sjuksköterskor att genomgå utbildning är det betydelsefullt att organisera handledar-

[31] Svensk sjuksköterskeförening (2017).
[32] Högskolan Kristianstad, Malmö universitet och Sophiahemmet högskola tillhandahåller exempelvis viss sådan utbildning enligt lärosätenas svar på utredningens enkät.
[33] Se även avsnitt 4.4.2.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

utbildningen på ett flexibelt sätt som tar hänsyn till arbetsplatsens förutsättningar. De strategier som tillämpas på många håll är att dela upp handledarutbildningen i kortare moduler, som till största delen är nätbaserade.

I Uppsala ges exempelvis en handledarkurs som omfattar 7,5 högskolepoäng. Det ges en helt nätbaserad introduktion som ska utgöra en bas för alla sjuksköterskor i vården som kommer i kontakt med studenter. Som minimikrav för att handleda en sjuksköterskestudent planeras en modul omfattande 3 högskolepoäng, till största delen nätbaserad. En påbyggnadsmodul om 4,5 högskolepoäng finns också och därefter har den handledande sjuksköterskan nått upp till stipulerad formell grundläggande handledarkompetens.[34]

Ett annat exempel utgörs av konceptet *Stepping stone* som Karolinska institutet använder sig av. Konceptet riktar sig till den som arbetar inom hälso- och sjukvården i Stockholmsområdet och har handledningsuppdrag. En kurs motsvarar en veckas heltidsstudier och fem kurser ger motsvarande 7,5 högskolepoäng. En kurs inleds och avslutas med schemalagda halvdagar och innehåller däremellan eget arbete under handledning. Den avslutande halvdagen utgörs av examination. Exempel på kursinnehåll är förutom pedagogisk introduktion mer specifika handledningsmodeller som *peer learning* och interprofessionellt lärande samt examination och bedömning.[35]

Flera högskolor erbjuder flexibla koncept som kan innehålla handledarutbildning. Gemensamt för dessa kurserbjudanden är att lärosätena erbjuder utbildningen på ett sätt som ska vara möjligt att kombinera med kliniskt arbete och kunna genomgås i flexibel takt.

Olika handledningsmodeller

Det finns flera olika handledningsmodeller och modellerna speglar den pedagogiska grundsyn som tillämpas inom verksamhetsförlagd utbildning.

Utredningen har tagit del av underlag som lärosätena delgivit Universitetskanslersämbetet i samband med den tematiska utvärderingen av utbildning som leder till sjuksköterskeexamen i syfte att

[34] Utredningens samtal med professor Matts Olovsson vid Uppsala universitet den 16 november 2023.
[35] Karolinska institutet (2023).

kartlägga vanligt förekommande handledningsmodeller.[36] Information har även inhämtats genom utredningens enkätundersökning. Av lärosätenas underlag framgår att modellerna som oftast tillämpas utgår från studentens ansvar för sitt eget lärande, exempelvis *peer learning*, patientfokuserad handledning och problembaserat lärande. Handledaren har i sådana modeller främst en stödjande roll i förhållande till studenten. Lärosätenas olika modeller för handledning är något vårdgivaren och handledaren måste vara införstådda i när studenter tas emot från flera olika lärosäten i en och samma verksamhet.

En stor del av kunskapen om handledning och handledningsmodeller i litteraturen utgår från ordinarie vårdavdelningar i sjukhusmiljö, medan fokus på senare tid delvis flyttats mot för undervisningsändamål specialinrättade vårdmiljöer, simuleringsövningar och vård i olika former utanför sjukhus. Det betonas att den önskvärda tyngdpunktsförskjutningen från sjukhuset mot närsjukvård bör reflekteras i vårdutbildningarna, inte minst under verksamhetsförlagd utbildning. Även placeringarnas längd och inplacering under studietiden har studerats vetenskapligt, liksom olika samarbetsmodeller mellan lärosätet och vårdgivarna. Det har också undersökts huruvida långa eller återkommande placeringar på samma arbetsplats ger fördelar framför kortare placeringar varvade med teoristudier. Vanliga utfallsmått i studier där olika modeller jämförs är studenternas tillfredsställelse med den verksamhetsförlagda utbildningen, deras prestationer vid examination, handledarens upplevelser av att handleda, studenters benägenhet att välja att arbeta inom berört verksamhetsfält och resursförbrukning.[37] En generell slutsats av forskningsläget är att studenternas upplevelse av inkludering på arbetsplatsen är en väsentlig kvalitetsfaktor i verksamhetsförlagd utbildning.

Mästare-lärlingsmodellen

En ursprunglig modell av handledarskap är mästare-lärlingsmodellen.[38] Modellen innebär att en äldre och erfaren person inom ett visst yrke överför sina kunskaper till en yngre individ. Praktiska kunskaper lärs ut med utgångspunkt i den verksamhet som bedrivs och förevisas för den yngre individen, som sedan får imitera och öva. Hand-

[36] Universitetskanslersämbetet (2021 b).
[37] Henderson, Twentyman, Heel & Lloyd (2006).
[38] Mogensen, Thorell-Ekstrand & Löfmark (2010) s. 87 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ledningen utgår från handledarens arbetssätt, vilket innebär att det inte är säkerställt att den teoretiska och praktiska kunskapen alltid når upp till kraven som uppställs på evidensbaserad vård.[39] Arbetsuppgifterna för den individuella handledaren behöver inte heller reflektera helheten av lärandemål för studenten.

Studentcentrerad handledning

I dag domineras verksamhetsförlagd utbildning av handledningsmodeller som ger utrymme för en högre grad av studentcentrering.[40] Studentcentrerat lärande innebär att studenten står i centrum, vilket ger studenten en aktiv roll i sitt eget lärande och sökande efter kunskap.[41] Studentcentrerad handledning tar sin utgångspunkt i den enskilde studenten och dennes kunskaps- och utvecklingsmässiga förutsättningar. Handledaren fungerar då som ett lärandestöd för studenten som kan strukturera och vägleda studenten i lärandeprocessen.[42]

I en studentcentrerad handledningsmodell kan processen beskrivas som bestående av tre delar: inledning, genomförande och avslutning. Initialt får handledaren information om studenten och dennes utbildningsmässiga nivå. Studenten bör också förbereda sig genom att sätta sig in i den verksamhet där den verksamhetsförlagda utbildningen ska äga rum. Under genomförandefasen skapas och realiseras lärsituationer med utgångspunkt i lärandemålen, patientens behov och de situationer som uppstår under den verksamhetsförlagda utbildningen. Handledningsprocessen kan i denna del vara uppdelad i förhandledning, genomförande och efterhandledning. Studenten får först förbereda sig och planera samt göra en tidig konsekvensanalys. Därefter utförs den planerade vårdåtgärden praktiskt och handledaren kan ha en mer eller mindre aktiv roll. Slutligen genomförs efterhandledning, då studentens uppfattning och handledarens iakttagelser diskuteras. Återkoppling till studenten är också en viktig del av handledningsprocessen. Under avslutningsfasen sker utvärdering och bedömning av studentens lärande i förhållande till lärandemålen.[43]

[39] Sandvik (2022) s. 24.
[40] Mogensen, Thorell-Ekstrand & Löfmark (2010) s. 87.
[41] Ekebergh (2018).
[42] Sandvik (2022) s. 25.
[43] Sandvik (2022) s. 25 ff.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Peer learning

Peer learning är en pedagogisk modell för studentsamarbete som har fått ett stort genomslag i verksamhetsförlagd utbildning i Sverige. I internationell litteratur benämns modellen ibland som *2:1 placement* eller *3:1 placement*.[44] *Peer learning* innebär att studenter på samma eller olika nivåer på en utbildning samarbetar i sitt lärande. Enligt modellen tar studenterna ansvar både för en lärande och undervisande roll i förhållande till varandra. Detta förutsätter ett aktivt och reflekterande handledarskap som utgår från lärandemålen och tydligt kopplas till kursplaner och strategier för att studenterna ska kunna nå målen. Studenterna blir alltså mer delaktiga i lärandeprocessen och kan aktivt problematisera lärsituationerna under tiden de förvärvar praktiska och teoretiska kunskaper.[45] Samtidigt förutsätter modellen att handledaren är uppmärksam på studentparets situation och ger tillfälle för frågor och reflektion så att båda studenterna utvecklas. *Peer learning* bygger i hög grad på studenternas egen aktivitet, självständighet och samarbetsförmåga och kan stimulera till kreativ kunskapsinhämtning.[46] För att stödja denna process finns strukturerade aktiviteter formulerade, som är kopplade till lärandemålen och innebär ett stöd för både studenterna och handledarna.[47] Lärosätena uppger att studenterna med hjälp av reflekterande frågor kan resonera kring ett tänkt agerande. På så sätt blir studenterna förberedda för det moment som uppgiften avser pröva. Reflektion ses som central både i handledningen och studentens lärande.[48]

I *peer learning* sker handledningen vanligen för flera studenter åt gången. Detta kan möjliggöra att handledarkapaciteten och arbetsplatsen utnyttjas mer effektivt jämfört med om varje student tilldelas var sin handledare.

[44] O'Connor, Cahill & McKay (2012).
[45] Se exempelvis Topping (2005), Boud, Cohen & Sampson (1999), Stenberg & Carlson (2015) och Carlson (2022) s. 196 f.
[46] Carlson, Stenberg, Lai, Reisenhofer, Chan, Cruz, Leung, Wong & Chan (2019).
[47] Carlson (2022) s. 197.
[48] Flertalet lärosäten refererar till Gibbs reflektionsmodell som stöd för reflektionen.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Patientfokuserad handledning

Patientfokuserad handledning innebär att studenten följer patienten under vårdtiden och får en helhetssyn över patientens behov av vård och omvårdnad.[49] I denna modell följer studenten patienten i stället för handledaren för att få erfarenhet av omvårdnadsprocessens olika delar och kan samtidigt skapa djupare vårdrelationer och få ett helhetsperspektiv på vårdarbetet. Därigenom framträder det professionella ansvaret tydligare för studenten. Vanligtvis finns strukturerade veckoteman för olika utbildningsnivåer som kopplas till studenternas lärandemål och aktuella kursplaner. Studenterna kan ha fler än en handledare under den verksamhetsförlagda utbildningen, men en av handledarna har huvudansvar för planering, utveckling av läraktiviteter samt bedömning av studentens förmågor.[50]

Lärosätena uppger att modellen ger möjlighet för studenterna att lära känna patienten och dennes närstående. Studenterna tränas i att bemöta, planera, utföra och utvärdera omvårdnaden av patienten ur ett helhetsperspektiv. Studenterna ges därmed träning i självständighet och förståelse för patientens livssituation. Under den patientfokuserade handledningen kan studenter lära i par, vilket ger möjlighet att stödja varandra i vårdsituationer och i reflektionen över gemensamma aktiviteter. Handledaren ansvarar för planering av vilka patienter som studenterna ska vårda samt för uppföljning.[51]

Problembaserat lärande

Handledningsmodellen är studentcentrerad och utgår från studenternas lärandebehov.[52] Studenter kan samarbeta i grupper där studenten inledningsvis enskilt samlar in kunskap och reflekterar över frågor om ett verklighetsanknutet problem eller situation. Studenter kan sedan i grupp diskutera och dela med sig av erfarenheter av det givna problemet. Handledningsmodellen möjliggör även för ett interprofessionellt lärande, då studentgruppen kan sättas samman av studenter från olika vårdprofessioner.[53]

[49] Staun, Bergström & Wadensten (2010).
[50] Bengtsson, Stenberg & Carlson (2013) s. 53 ff.
[51] Lärosätenas egen redovisning i utredningens enkät och Universitetskanslersämbetet (2021 b).
[52] Kong, Qin, Zhou, Mou & Gao (2014).
[53] Universitetskanslersämbetet (2021 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Lärosätenas krav på handledare

Lärosätena har i utredningens enkätundersökning blivit ombedda att besvara vilka kompetenskrav de ställer på huvudhandledare och handledare. Av lärosätenas svar framgår att kompetenskrav på huvudhandledare samt handledare rör krav på examen (kandidatexamen, sjuksköterskeexamen, magisterexamen eller masterexamen), legitimation som sjuksköterska, yrkeserfarenhet som sjuksköterska, tidigare handledarerfarenhet, genomförd högskolepedagogisk utbildning samt genomförd handledarutbildning. Kraven är preciserade i avtalen gällande verksamhetsförlagd utbildning. Det är sjukvårdshuvudmännen som ansvarar för att huvudhandledare och handledare har den efterfrågade kompetensen och i förekommande fall för att upprätta en kompetensutvecklingsplan.

Vanliga preciserade kompetenskrav hos huvudhandledare är magisterexamen eller masterexamen, dokumenterad yrkeserfarenhet som sjuksköterska mellan ett och tre år, dokumenterad erfarenhet av att handleda samt handledarutbildning eller högskolepedagogisk utbildning om 15 högskolepoäng (dock minst 7,5 högskolepoäng). I ett fåtal fall är krav på anställning hos sjukvårdshuvudmannen, avsatt tid i tjänsten för uppdraget som huvudhandledare, kompetens att vara ett kollegialt stöd, kunna handleda i komplexa situationer och klinisk skicklighet även uttryckta.

Vanliga preciserade kompetenskrav hos handledare är kandidatexamen inom omvårdnad eller vårdvetenskap, legitimation som sjuksköterska, dokumenterad yrkeserfarenhet som sjuksköterska mellan ett till två år och handledarutbildning eller högskolepedagogisk utbildning om 7,5 högskolepoäng.

Uppföljning av krav på handledare

Av lärosätenas enkätsvar framgår att efterlevnaden av kompetenskrav varierar. Flera lärosäten påpekar att det är svårt att följa upp efterlevnad av kompetenskraven då ansvaret för efterlevnad ligger hos avtalsparten och kompetensen sällan följs upp systematiskt. Ytterligare en utmaning som nämns som försvårande är den höga personalomsättningen inom vården. I flertalet fall har huvudhandledare den efterfrågade akademiska kompetensen medan ett par lärosäten upplever att det är svårt för verksamheten att se till att ha personal som

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

uppfyller ställda krav på en magisterexamen. Majoriteten av lärosätena anger att handledare uppnår kraven på akademisk kompetens.

Flera lärosäten framhåller att huvudhandledare oftare uppfyller de formella kompetenskraven för handledarutbildning än handledare.[54]

4.4.2 Åtgärder för fler handledare med rätt kompetens

Vissa av åtgärderna berör den formella strukturen för genomförandet av den verksamhetsförlagda utbildningen. Flera lärosäten anger att de arbetar i nära samverkan med regioner och kommuner för att se över avtal och göra förtydliganden i kompetenskrav för huvudhandledare och handledare. Om kraven på akademisk kompetens inte kan nås förs en dialog om att sänka kompetenskraven eller att ändra formuleringen i avtal från ska-krav till bör-krav.

Många åtgärder som vidtas av lärosätena avser att främja förutsättningarna för sjuksköterskor att erhålla formell kompetens enligt avtal. Flertalet lärosäten erbjuder utbildning på grundnivå eller avancerad nivå som fristående kurser för att sjuksköterskor ska kunna kompetensutveckla sig akademiskt. Vidare erbjuder majoriteten av lärosätena handledarutbildning på grundnivå, avancerad nivå eller båda nivåerna. Flera lärosäten uppger även att de har anpassat handledarutbildningarna för att underlätta att arbete och studier kan genomföras parallellt. Andra anpassningsåtgärder som nämns är att erbjuda hela eller delar av handledarutbildningen digitalt samt att möjliggöra en långsammare studietakt. Flertalet lärosäten erbjuder även handledarutbildning som kortare moduler (1,5 högskolepoäng). Vid ett lärosäte läggs obligatoriska moment både dag- och kvällstid. Ett fåtal lärosäten har lagt till kurser eller moment om handledning inom ordinarie sjuksköterskeutbildning som ett sätt att långsiktigt öka handledarkompetensen bland sjuksköterskor.

Vissa lärosäten har knutit ersättningsmodellen till handledarkompetens. Om handledarkompetensen efterlevs utgår hela den överenskomna ersättningen och i annat fall endast en del.[55]

[54] Lärosätenas egen redovisning i utredningens enkät.
[55] Lärosätenas egen redovisning i utredningens enkät.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

4.4.3 Tillgång till handledare

Lärosätena har även blivit ombedda att beskriva tillgången på huvudhandledare och handledare.[56] Majoriteten av lärosätena har haft svårt att uppskatta antalet huvudhandledare och handledare, då uppgifterna finns hos regioner och kommuner.

I stort sett samtliga lärosäten anger att det i några verksamheter finns brist på framför allt handledare, vilket är ett problem för den verksamhetsförlagda utbildningen. Den bristande tillgången på handledare med rätt kompetens leder till olika problem i den verksamhetsförlagda utbildningen, exempelvis en försämrad lärmiljö för studenterna. Det kan exempelvis handla om att utsedda handledare saknar kännedom om kursernas lärandemål eller bedömningsinstrument, vilket kan leda till att missvisande underlag används vid examination av studenterna. En bristande handledning kan enligt lärosätena även medföra att studenterna inte får stöd i sin reflektion gällande olika insatser i vårdarbetet. För medarbetarna kan brist på handledare bidra till en hög arbetsbelastning som kan påverka viljan att handleda och bemötandet av studenterna negativt.[57]

4.4.4 Studentperspektiv på verksamhetsförlagd utbildning

Studenters upplevelse av den verksamhetsförlagda utbildningen utgör ett viktigt underlag för att undersöka kvalitetsaspekter gällande verksamhetsförlagd utbildning.

I litteraturen har betydelsen av relationer lyfts fram för en god verksamhetsförlagd utbildning. Studentens känsla av att få tillhöra kollegiet på praktikplatsen är betydelsefull. Det är viktigt att studenten blir vänligt bemött och får en positiv relation med handledare och medstudenter. Det är också centralt att det på praktikplatsen finns kännedom om studentens ankomst. Miljön på den arbetsplats där studenten gör sin praktik framstår även som betydelsefull. De fysiska förutsättningarna bör finnas där, men även en inriktning mot en lärande miljö som välkomnar kunskapsinhämtning och frågor. Att kunna utveckla klinisk kompetens genom att de teoretiska kunskaperna inhämtade i föreläsningssalen kan överföras till det praktiska arbetet är en annan faktor av betydelse. Återkoppling från handledare, med-

[56] Terminologin varierar dock hos lärosäten, regioner och kommuner.
[57] Lärosätenas egen redovisning i utredningens enkät.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

studenter och andra på arbetsplatsen kan stärka den kliniska kompetensutvecklingen för studenten. När en handledare bistår flera studenter uppställs högre krav på planering och fasta rutiner för reflektion och återkoppling. Handledningsmodellens förankring på arbetsplatsen, hos studenten och handledaren är också något som har betydelse, liksom att planeringen för praktikperioden är tydlig och genomtänkt.[58]

Sjuksköterskestudenter kan uppleva det som ett hinder att det uppstår merkostnader som dubbelt boende och resor vid verksamhetsförlagd utbildning utanför studieorten.

Studenters erfarenheter av verksamhetsförlagd utbildning kan fångas upp i kursutvärderingar som genomförs i anslutning till att kursen avslutas. Det finns även lokala exempel på hur lärosäten försöker fånga upp händelser som berör studenterna redan under pågående verksamhetsförlagd utbildning. Högskolan i Halmstad arbetar med kvalitetssäkring av den verksamhetsförlagda utbildningen genom möjlighet till nätbaserad rapportering i student- och handledningssituationer för både studenter och handledare.[59]

Studenters synpunkter i kursutvärderingar

Kursutvärderingar genomförs skriftligen i anslutning till att en kurs avslutas. Inom ramen för utredningens enkätundersökning har lärosätena skickat in sammanställning av kursutvärderingar för samtliga kurser som innehåller verksamhetsförlagd utbildning och där den verksamhetsförlagda utbildningen utvärderas inom sjuksköterskeprogrammet för åren 2019–2022, totalt åtta terminer.[60]

Samtliga lärosäten har i sina kursutvärderingar frågor med graderade påståenden som sammanställs i procentsatser eller diagram. Kursutvärderingarna består exempelvis av frågor om studenternas upplevelse av den verksamhetsförlagda utbildningen, i vilken grad kursens innehåll svarat mot kursens mål enligt kursplanen och om kursen gett studenterna möjlighet att uppnå kursmålen eller lärandemålen, kursens innehåll och struktur samt hur väl examinationen svarat mot kursens innehåll och mål. Ytterligare frågeställningar i kursutvärderingarna är frågor om lärarnas insatser, mottagande, introduktion och

[58] Nyoni, Dyk & Botma (2021).
[59] Lärosätenas egen redovisning i utredningens enkät.
[60] Kursutvärderingar för åren 2009–2022 som inhämtats i samband med utredningens enkätundersökning.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

bemötande på den verksamhetsförlagda utbildningen. Andra vanligt förekommande frågor avser vetenskapligt förhållningssätt, forskningsanknytning och kritiskt tänkande. Frågor om studiemiljö och diskriminering är också vanligt förekommande. Många lärosäten ger dessutom studenterna möjlighet att lämna fritextsvar. Av svaren på de graderade frågorna framgår att studenterna var nöjda eller mycket nöjda med den verksamhetsförlagda utbildningen.

Utbildningens innehåll och examination

Studenterna är överlag nöjda med både utbildningens innehåll och examination samt med lärarnas insatser.

Ett återkommande påpekande är att de kliniska examinationerna på en och samma kurs ser olika ut beroende på placering, lärare, uppgift och tidsåtgång, vilket de flesta studenter som påtalar saken upplever som orättvist. Flera lärosäten ställer frågor om hur väl kursen förbereder studenten för professionen och yrkesrollen, om kursen har stimulerat till ett vetenskapligt förhållningssätt och kritiskt tänkande samt om kursen har varit forskningsanknuten. Studenternas svar visar att de anser att kurserna i hög till mycket hög grad förbereder dem för yrkesrollen och i hög utsträckning stimulerar deras kritiska tänkande. Kurserna upplevs delvis ha forskningsanknytning.

Handledning och bemötande vid verksamhetsförlagd utbildning

Såväl de graderade frågorna som studenternas fritextsvar visar att studenterna är nöjda eller mycket nöjda med sina handledare och det bemötande de får under den verksamhetsförlagda utbildningen. Många studenter lyfter fram bra handledare och ett mindre antal studenter är kritiska mot enskilda handledare eller annan personal. När studenterna är kritiska till sina handledare påpekar de att handledarna inte känner till lärandemålen för kursen eller att handledarna är oerfarna, stressade och har för lite tid för studenterna. För många byten av handledare upplevs också som negativt.

Studenterna är överlag nöjda med bemötandet vid den verksamhetsförlagda utbildningen. Studenterna har också lämnat arbetsmiljörelaterade synpunkter och då berört personalbrist och stress hos personalen som påverkat tid och möjlighet till handledning samt bemötandet

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

av studenterna. Det förekommer att studenter anser sig ha blivit utsatta för dålig arbetsmiljö, negativ behandling och diskriminering vid arbetsplatsen.

I många kursutvärderingar ombeds studenterna uppskatta hur många timmar i veckan de har lagt ner på studier under kursen. Sammanställningarna visar att de flesta studenter uppskattar att de ägnar mellan 40 och 50 timmar i veckan åt studier som helt eller delvis innehåller verksamhetsförlagd utbildning. Vissa studenter efterlyser mer tid för reflektion och återkoppling samt att inlämningsuppgifter och seminarier under eller i nära anslutning till den verksamhetsförlagda utbildningen är tidskrävande och skapar stress. Vissa studenter berör också begränsad tillgång till administrativa system samt bristande information gällande exempelvis placeringsort, arbetstider och allmänna kommunikationer.

Vårdförbundet Students rapport år 2023

Vårdförbundet Student genomför årligen en enkätundersökning bland studenter som studerar till sjuksköterska, röntgensjuksköterska och biomedicinsk analytiker.[61] År 2023 inkom totalt 975 studenter på terminerna två till sex med svar. Av de studenter som svarade studerar 91,8 procent till sjuksköterska, 4,4 procent till röntgensjuksköterska och 3,8 procent till biomedicinsk analytiker.

De allra flesta studenter uppgav att de var nöjda med de teoretiska och praktiska förberedelserna inför sin placering. Studenterna upplevde att handledarnas kunskaper om studenternas lärandemål förbättrats. Lite mer än hälften av studenterna uppgav att de ofta eller alltid haft en regelbunden kommunikation samt reflektion tillsammans med handledare under den verksamhetsförlagda utbildningen. Majoriteten av studenterna upplevde att handledaren oftast eller alltid varit engagerad och tagit sig tid för att utbilda och stötta studenterna. Vad gäller kontinuitet i handledarskapet uppgav majoriteten av studenterna att de som mest hade fyra handledare under en och samma period av verksamhetsförlagd utbildning. Majoriteten av studenterna fann kravet på närvaro stressande vid händelse av sjukdom. Många studenter påpekade problem med att få schemat för verksamhetsförlagd utbildning i tid. Enkäten indikerade även att det finns studenter som upplever att de blivit diskriminerade under verksamhetsförlagd utbildning.

[61] Vårdförbundet Student (2023).

4.4.5 Hur organiseras och utvecklas verksamhetsförlagd utbildning?

I Sverige pågår ett flertal pedagogiska utvecklingsarbeten och forskningsprojekt gällande verksamhetsförlagd utbildning. Exempelvis finns flera studier från Linköpings universitet som belyser samarbete och samplanering mellan vårdgivare och lärosäte samt interprofessionellt lärande, vilket innebär att studerande från flera av de yrkesförberedande programmen inom vårdområdet genomför praktik eller simulerade övningar tillsammans.[62]

Ett annat sätt att organisera verksamhetsförlagd utbildning är genom utbildningsvårdavdelningar (UVA). I Sverige finns modellen både på sjukhus och som kommunal utbildningsvårdenhet inom vård och omsorg (KUVO). Modellen bygger på samarbete mellan medarbetarna i den kliniska verksamheten och vid lärosätet för att skapa en god lärandemiljö.[63] UVA-modellen innebär konkret att studenten under den verksamhetsförlagda utbildningen stöds av en studenthandledare, huvudhandledare, klinisk adjunkt och klinisk lektor.[64] De fyra aktörerna bedriver tillsammans ett didaktiskt lagarbete. Den kliniska adjunkten respektive lektorn ger studenterna och verksamheten en koppling till lärosätet relaterad till teoretisk undervisning och forskning. Den kliniska lektorn fungerar som informatör i förhållande till student- och huvudhandledaren om utbildningarnas mål och innehåll samt ansvarar för att vårdens praxis är förankrad i forskningen. Den kliniska adjunkten har ansvar för bedömning av studenten och ska stödja både studenter och studenthandledare. En klinisk lektor ansvarar för vårdvetenskaplig förankring och har ett övergripande ansvar för kvalitet och handledarkompetens.[65]

Ett av syftena med UVA-modellen är att säkra tillräckligt antal platser för verksamhetsförlagd utbildning, eftersom den genomsnittliga andelen studenter är mer än dubbelt så stor jämfört med traditionell handledning vid en vårdavdelning. Trots att studenttätheten är större uttrycker många studenter att de är mycket nöjda med den verksamhetsförlagda utbildningen på utbildningsvårdavdelningar.[66]

[62] Gustavsson, Bivall & Lindh Falk (2021).
[63] Sandvik & Wüstenhagen (2022) s. 223 ff.
[64] Ekebergh & Määttä (2005).
[65] Sandvik & Wüstenhagen (2022) s. 224 f.
[66] Sandvik & Wüstenhagen (2022) s. 226.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

År 2008 grundade Högskolan i Borås tillsammans med några kommuner en utbildningsenhet inom kommunernas vård och omsorg (KUVO). Genom enheten är tanken att den verksamhetsförlagda utbildningen som sker inom kommunal vård och omsorg ska integrera teori och praktik samt systematiskt stimulera till kvalitetsutveckling för studenten och övriga. Idén med KUVO är att främja en lärandemiljö som präglas av studentens aktiva kunskapssökande. Inom ramen för KUVO finns studenthandledare, huvudhandledare, en klinisk adjunkt och en klinisk lektor. Studenthandledaren handleder studenten i verksamheten och huvudhandledaren ansvarar för planering och är studentens kontaktperson. Den kliniska adjunkten har ett pedagogiskt ansvar samt medverkar vid exempelvis undervisning och bedömning. Den kliniska lektorn har ett bedömningsansvar och ska tillse en vetenskaplig förankring i den verksamhetsförlagda utbildningen. KUVO har också en ledningsgrupp som samlar huvudhandledare, klinisk adjunkt, klinisk lektor, enhetschefer, medicinskt ansvarig sjuksköterska och avdelningschef för hälso- och sjukvårdsavdelningen. Ledningsgruppen utgör ett forum för planering och organisering av den verksamhetsförlagda utbildningen samt för studenthandledarnas kompetensutveckling.[67]

Ytterligare ett exempel på pedagogiskt utvecklingsarbete av verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen är kliniska lärarpar i kommunal vård, som praktiseras av Malmö stad och Malmö universitet.[68] Modellen är uppbyggd kring ett lärarpar som företräder högskolan respektive den kliniska verksamheten. Lärarparet fungerar som pedagogiskt stöd för handledare och studenter samt driver forsknings- och utvecklingsprojekt. Modellen bygger på ett samarbetsavtal mellan de båda parterna. Syftet med samarbetsavtalet är att utveckla ett gott samarbete och en god kvalitet på den verksamhetsförlagda utbildningen. Malmö stad ska enligt avtalet tillhandahålla praktikplatser och Malmö universitet ska erbjuda handledarträffar och kompetensutvecklingsinsatser för legitimerade sjuksköterskor i Malmö stad. Ungefär hälften av studentplatserna tillhandahålls inom ramen för geriatrik och särskilda boenden. Malmö universitet tillhandahåller två kliniska adjunkter om 20 procent vardera, totalt 40 procent. Malmö stad tillhandahåller en klinisk lärare anställd på 100 procent. Det kliniska lärarparet ska vidareutveckla den verksamhetsförlagda

[67] Karlsson, Zetterman & Sandvik (2022) s. 243 ff.
[68] Islamoska (2014) s. 20.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

utbildningen och stödet till handledande sjuksköterskor samt studenter för att främja studenternas lärande. Modellen syftar också till att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och stödja handledande sjuksköterskor. Malmö stad erhåller enligt avtalet ingen ekonomisk ersättning från Malmö universitet för att tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning.[69]

Ytterligare ett exempel på organisering av verksamhetsförlagd utbildning i kommunal verksamhet finns i Örnsköldsviks kommun. Äldreomsorgen i Örnsköldsviks kommun tar emot omkring hundra sjuksköterskestudenter årligen. Ett begränsat antal platser för verksamhetsförlagd utbildning tillhandahålls även inom ramen för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Om platserna för verksamhetsförlagd utbildning inte räcker prioriterar Örnsköldsviks kommun studenter som är hemmahörande i närområdet. Örnsköldsviks kommun har avtal med flera lärosäten om att ta emot studenter, exempelvis Umeå universitet. I nuläget sker inget samarbete mellan Örnsköldsviks kommun och Region Västernorrland gällande verksamhetsförlagd utbildning.

Enligt avtalet med Umeå universitet ska Örnsköldsviks kommun tillhandahålla en huvudhandledare, men organisering och placering av huvudhandledarskapet regleras inte. I kommunen finns två handledarutbildade sjuksköterskor som delar på en heltidstjänst som huvudhandledare för kommunens 19 särskilda boenden och 18 hemsjukvårdsområden. De båda sjuksköterskorna arbetar därutöver som resurssjuksköterskor på kommunens särskilda boenden och kan också i den rollen fungera som stöd för studenternas handledare.

Huvudhandledaren bistår med organisering av verksamhetsförlagd utbildning inom äldreomsorgen. Huvudhandledarens roll är att delta aktivt i planeringen och uppföljningen av placeringarna samt att bedriva utvecklingsarbete, exempelvis att ta reda på studenternas förkunskaper. Huvudhandledaren medverkar vid halvtids- och slutsamtal med studenterna där lärosätets kliniska lektor som är examinator också deltar. I huvudhandledarens roll ingår också att vid eventuella problem under den verksamhetsförlagda utbildningen tillhandahålla stöd för studenter och handledare. Huvudhandledaren samarbetar nära med lärosätet och står också i tät kontakt med arbetsplatserna. Huvudhandledaren ordnar även seminarier för handledare och uppmuntrar

[69] Malmö universitet (2023).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

dem att gå handledarutbildning. Huvudhandledartjänsten finansieras genom medel från lärosätet.[70]

Verksamhetsförlagd utbildning utanför studieorten och i glesbygd kräver en särskild organisering. Ett exempel är Akademi Norr, som är ett samarbete i formen kommunalförbund mellan tolv mindre kommuner i de fyra regionerna Västernorrland, Västerbotten, Jämtland Härjedalen och Norrbotten. För att medvetandegöra kommunledningarna om rekryteringsmöjligheten av blivande sjuksköterskor bedriver Akademi Norr ett nära samarbete med kommunerna samt Luleå tekniska universitet, Umeå universitet och Mittuniversitetet.

Regionernas samordnare av verksamhetsförlagd utbildning har utarbetat informationsmaterial till studenterna och ökat samverkan med kommunerna på flera nivåer för att avhjälpa det problem som många studenter upplevt gällande svårigheter att finna praktisk information om verksamhetsförlagd utbildning utanför studieorten. Till följd av arbetet erbjuder flera kommuner numera boende i till exempel möblerade lägenheter, fullutrustade campingstugor eller via avtal med lokala hotell. Bostaden blir kostnadsfri för studenten genom att ersättningen till kommunen för praktikplaceringen samt ersättningen av lärosätet för studentens dubbla boende finansierar den.[71] Modellen omfattar alla studenter, det vill säga även distansstudenter som inte har någon anknytning till Akademi Norrs geografiska område. En ersättningsmodell där den ekonomiska transaktionen kunde ske direkt mellan universitetet och den kommun eller region som anordnar verksamhetsförlagd utbildning skulle innebära att studenten inte själv behöver erlägga betalning eller vara mellanhand.[72]

[70] E-postmeddelande från huvudhandledare i Örnsköldsviks kommun den 15 november 2023 samt huvudhandledarnas föredrag på Svensk sjuksköterskeförenings VFU-konferens i Umeå den 8 november 2023.
[71] Ersättningen till kommunen för placeringen uppgår i nuläget till omkring 1 700 kr per vecka och student. Ersättningen av lärosätet för studentens dubbla boende uppgår till cirka 3 600 kr per månad och student. E-postmeddelande från förbundschef i Akademi Norr den 30 oktober 2023.
[72] E-postmeddelande från förbundschef i Akademi Norr den 30 oktober 2023 samt Linköpings universitet (2017).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

4.5 Kartläggning av verksamhetsförlagd utbildning genom utbildnings- och kursplaner

Utbildningsplanen

I utbildningsplanen för sjuksköterskeutbildningen som finns vid alla lärosäten beskrivs utbildningens utformning, innehåll och upplägg. De flesta utbildningsplaner beskriver huvudområdet och andra ämnen som ingår i programmet samt det examensarbete som avslutar utbildningen. Utbildningsplanerna beskriver också progressionen i utbildningen. Vidare framgår i de flesta utbildningsplaner den pedagogiska grundsyn som tillämpas och undervisningsformerna.

Den kliniska delen i utbildningen beskrivs i utbildningsplanerna. Den består av verksamhetsförlagd utbildning och annan klinisk utbildning såsom färdighetsträning, metodövningar, laborationer och simulering. De flesta utbildningsplaner beskriver även var och hur den kliniska utbildningen genomförs. Färdighetsträning genomförs vid kliniska träningscenter, forsknings- och utbildningskliniker och den verksamhetsförlagda utbildningen genomförs inom olika hälso- och sjukvårdsverksamheter. Det framgår vanligen också inom vilka verksamheter den verksamhetsförlagda utbildningen bedrivs och att den genomförs under överinseende av en handledare. Flera utbildningsplaner informerar om att den verksamhetsförlagda utbildningen kan förläggas vid annan ort än studieorten samt att det kan medföra merkostnader för studenten för resor och boende. Det stora flertalet lärosäten som har tillgång till ett kliniskt träningscenter för metod- och simuleringsövningar beskriver detta i utbildningsplanen.

Den kliniska kompetensen examineras på olika sätt. Totalt 15 lärosäten är anslutna till Nationell klinisk slutexamination för sjuksköterskeexamen. Studenterna genomgår vid dessa lärosäten ett skriftligt och ett praktiskt prov för att pröva om studenterna har uppnått den kliniska kompetens som krävs av en sjuksköterska. Det praktiska provet kan utföras i den kliniska verksamhet där studenten under sin sista termin vistas.[73]

[73] Nationell klinisk slutexamination för sjuksköterskeexamen.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Kursplanen

Den verksamhetsförlagda utbildningen utgör en del av den kliniska högskoleutbildningen som genomförs i hälso- och sjukvårdsverksamhet och regleras i kursplanen, som också anger lärandemål. Exempel på övergripande mål för en kurs är att den studerande självständigt och inom ramen för den verksamhetsförlagda utbildningen ska kunna tillämpa omvårdnadsprocessens olika steg samt bedriva en personcentrerad, evidensbaserad och patientsäker vård vid komplexa ohälsotillstånd med beaktande av etiska aspekter. Kursplanen kan vidare ange att studenten efter avslutad kurs självständigt ska behärska ett antal färdigheter, exempelvis att kunna bedöma och värdera olika vårdsituationer och dokumentera dem, tillämpa gällande författningar och riktlinjer i arbetet, samverka i interprofessionella team, iordningställa och informera om läkemedel, hantera medicinsk-teknisk utrustning samt kritiskt reflektera över arbetet.[74]

I kursplaner som innehåller verksamhetsförlagd utbildning utgör reflektion ofta en central del i lärandet. Under reflektionen ges studenten möjlighet att problematisera, värdera och dra slutsatser i olika vårdmiljöer. Exempelvis anges i en kursplan att den verksamhetsförlagda utbildningen ska utföras inom somatisk vård och omfatta praktisk tillämpning och reflektion av evidensbaserad omvårdnad. Därutöver ingår ett reflektionsseminarium med inriktning mot yrkesmässig handledning. Under den verksamhetsförlagda utbildningen ska studenten föra en loggbok. Slutligen ingår en teoretisk del med ett examinerande seminarium och en individuell skriftlig inlämningsuppgift.[75]

I kursplanerna anges också vanligen att en student, som utan godkänt resultat har genomgått två prov för en kurs eller en del av en kurs, har rätt att få en annan examinator utsedd. Vissa lärosäten informerar i sina kursplaner om att antalet provtillfällen för en student är begränsat till minst fem och att motsvarande begränsning för en praktikperiod är minst två tillfällen.[76] Även regler om tillgodoräknande av utbildning förekommer i kursplanerna.

[74] Kursplanen för ”Personcentrerad vård med fördjupning inom omvårdnad”, 7,5 högskolepoäng, Högskolan Dalarna, se bilaga 6.
[75] Kursplanen för ”Ohälsa och främjande av hälsa II”, 30 högskolepoäng, Uppsala universitet, se bilaga 6.
[76] Högskolornas rätt att reglera denna fråga följer av 6 kap. 21 § högskoleförordningen.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

4.6 Nuvarande avtal

Avtalen mellan lärosäten och huvudmän i hälso- och sjukvården varierar till sin utformning, eftersom det saknas nationella avtal mellan staten och huvudmännen. Nedan följer en beskrivning av de nuvarande avtalen.

4.6.1 Avtalen enligt Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska

Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska gjorde en genomgång av lärosätenas avtal gällande verksamhetsförlagd utbildning med huvudmän i hälso- och sjukvården, totalt ett hundratal avtal. Utredningen konstaterade att avtal ofta ingås mellan ett lärosäte och en region eller mellan ett lärosäte och en kommun, men att även modellavtal mellan flera aktörer används. Vissa avtal möjliggör att verksamhetsförlagd utbildning förläggs i annan klinisk lärandemiljö än hälso- och sjukvårdsverksamhet, exempelvis laboratoriemiljö. Det finns också exempel på att avtal reglerar att handledaren kan besluta om att genomföra vissa delmoment av utbildningen vid regionens kliniska träningscenter. Avtalen uppvisar stora skillnader gällande när i tiden utbildning kan förläggas i verksamheten. Vissa avtal anger att verksamhetsförlagd utbildning kan ske under dygnets alla timmar. I vissa avtal fördelas platser jämnt över terminen. Utredningen gjorde bedömningen att avtalen borde säkerställa att utbildning kan förläggas hos fler vårdgivare och inom ramen för fler verksamheter. Utredningen bedömde också att villkor som rör planering bör vara tydliga för att underlätta medverkan och uppföljning.[77]

4.6.2 Avtalen enligt den tematiska utvärderingen av sjuksköterskeutbildningen

I den tematiska utvärderingen av utbildning som leder till sjuksköterskeexamen som genomförts av Universitetskanslersämbetet ingår drygt 130 avtal. Avtalen utgör underlag för nedanstående analys.[78] Samtliga 25 lärosäten som ger sjuksköterskeutbildningen har tecknat

[77] SOU 2022:35 s. 97 ff.
[78] Universitetskanslersämbetet (2021 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

avtal med en eller flera hälso- och sjukvårdsregioner i verksamhetens närområde. Knappt en tredjedel av lärosätena har tecknat avtal med aktörer utanför verksamhetens närområde. Två lärosäten, Mälardalens universitet och Umeå universitet, har tecknat avtal med privata vårdgivare.

Olika avtalstyper

Avtal gällande verksamhetsförlagd utbildning ingås mellan en uppdragsgivare i egenskap av ett lärosäte och uppdragstagare i egenskap av en region, kommun eller privat vårdgivare. Det förekommer även avtal av samordnande karaktär, där lärosätet är uppdragsgivare till flera parter, exempelvis avtalet mellan Umeå universitet och åtta kommuner i Västerbottens län. Avtalet är ett ramavtal som förutsätter att universitetet kommer överens med respektive kommun om antal platser för respektive program under kommande kalenderår med en prognos för ytterligare ett år. Ytterligare ett exempel är samarbetsavtalet mellan Mittuniversitet och Kommunförbundet Västernorrland som uppdragstagare. Enligt överenskommelsen åtar sig kommunerna att tillhandahålla verksamhetsförlagd utbildning omfattande upp till 63 platser per kurs i grundutbildningen. I det fall en kommun inte kan tillhandahålla överenskommet antal platser kan kommunen samråda med närliggande kommuner och regioner om möjlighet att tillgodose platsbehovet.

Lärosätena kan även samordna sig med en uppdragstagare som motpart. Ett exempel på ett sådant avtal är ramavtal mellan Högskolan Kristianstad, Lunds universitet och Malmö universitet som uppdragsgivare och Region Skåne som uppdragstagare. Ramavtalet reglerar övergripande principer mellan parterna och respektive lärosäte sluter en överenskommelse med regionen. I överenskommelsen regleras volymerna för verksamhetsförlagd utbildning i form av antal studenter och antal veckor samt verksamhetstyp för placeringen.

Ett annat exempel på samordning från båda parter är principavtal mellan Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet och Norra sjukvårdsregionförbundet (regionerna Jämtland Härjedalen, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten). Avtalet reglerar inte åtaganden för specifika utbildningar utan kompletterande lokala avtal ingås mellan universitet och berörd region.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

I Västra Götaland finns exempel på ett ramavtal av större omfattning. Ramavtalet omfattar Göteborgs universitet, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst och Högskolan i Borås, Västra Götalandsregionen och Västra Götalands 49 kommuner.[79]

Ibland tecknas identiska avtal mellan lärosäten och olika parter. Exempelvis har Luleå tekniska universitet tecknat ett avtal med 14 kommuner i Region Norrbotten, där utbildningsplatserna regleras i bilagor till avtalet. Bilagorna redovisar dels antal platser för flera terminer, dels en uppdelning av platser per kommun. Ett annat exempel är Högskolan i Gävle som har tecknat identiska avtal med tio kommuner i Region Gävleborg. Vissa regioner har även avtal med andra vårdgivare där vårdavtal tecknats om verksamhetsförlagd utbildning och där studenter kan komma att placeras. Exempel på sådana avtal är avtalet mellan Högskolan Dalarna och Region Dalarna. Syftet med avtalet är att kunna erbjuda studenter vid Högskolan Dalarnas vårdutbildningar verksamhetsförlagd utbildning av hög kvalitet inom regionen eller hos annan vårdgivare som har avtal med regionen. Ytterligare exempel är avtalet mellan Linnéuniversitetet och Region Kronoberg samt ramavtalet mellan Högskolan Kristianstad, Lunds universitet, Malmö universitet och Region Skåne. I avtalet mellan Linköpings universitet och kommuner i Region Östergötland åtar sig kommunerna att säkerställa att de privata vård- och omsorgsföretag de anlitar och som har platser för verksamhetsförlagd utbildning ska omfattas av vad som överenskommits mellan parterna. I samarbetsavtalet mellan Mittuniversitet och Kommunförbundet Västernorrland anges att en kommun vid behov kan samråda med närliggande kommuner och regioner om möjlighet att tillgodose platsbehovet.

Struktur och åtaganden

Avtalen tar ofta upp lärosätets ansvar för att tillhandahålla handledarutbildning. De flesta lärosäten erbjuder någon sorts handledarutbildning, vanligen från det reguljära utbildningsutbudet. Det finns dock ingen beskrivning av utbildningens innehåll. Uppsala universitet erbjuder, förutom poänggivande kurser i handledningsmetodik, även en handledarutbildning till samtliga handledare. Vid behov erbjuds även pedagogiskt stöd till handledare och huvudhandledare. I stort

[79] Avtalet beskrivs i avsnitt 4.6.4.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

sett samtliga lärosäten erbjuder även olika sorters pedagogiskt stöd till handledare så som handledarträffar, föreläsningar, workshops, temadagar och andra stödinsatser vid behov. Uppdragstagaren åtar sig att tillhandahålla handledare och huvudhandledare med erforderlig handledarkompetens och adekvat ämneskompetens enligt kvalitetskriterier i avtalet.

Det är uppdragstagarens roll att tillhandahålla överenskommet antal platser samt att fördela dessa på relevanta placeringar som svarar mot de mål som följer av utbildningsplanen samt kursplaner, också om andra utförare anlitas.

Det är lärosätets ansvar att administrera studenternas placeringar och att inför varje termin inkomma med underlag avseende antal studenter som ska genomföra verksamhetsförlagd utbildning samt inriktning. Lärosätet är också ansvarigt för att informera om eventuella förändringar vad gäller antal studenter och utbildningsutbudet. Flera avtal nämner utseende av kontaktperson, en så kallad samordnare, för planering av verksamhetsförlagd utbildning för båda parter. Lärosätet ansvarar för att ge studenterna och handledare information om exempelvis vaccinationer, arbetstider och andra grundläggande förutsättningar inför placeringen. Uppdragstagaren ansvarar för att studenterna har tillgång till lokaler och nödvändig utrustning. En student anses under sin placering vara anställd på den arbetsplats där den verksamhetsförlagda utbildningen genomförs och omfattas av försäkringen vid arbetsplatsen.

Lärosätet har det formella ansvaret för examination av verksamhetsförlagd utbildning.

Dimensionering och ekonomisk ersättning

Ekonomisk ersättning anges i princip i samtliga fall i kr per vecka och student. Beloppet räknas vanligen upp varje år och varierar mellan ungefär 1 400 och 1 600 kr per vecka och student.

Vissa avtal reglerar den ekonomiska ersättningen efter kompetensen hos handledarna. Linnéuniversitetet ersätter kommunerna i Region Kalmar län med full ersättning om huvudhandledare och handledare har magisterexamen motsvarande 240 högskolepoäng samt 7,5 högskolepoäng handledarutbildning. Om uppdragstagaren vid avtalets tecknande inte kan uppfylla kompetenskravet hos utsedda

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

handledare ska uppdragstagaren sträva efter att fortast möjligt uppfylla kompetenskravet. Vid lägre kompetens justeras ersättningen som uppdragstagaren erhåller för varje student enligt en bilaga till avtalet. I ramavtalet mellan Högskolan Kristianstad, Lunds universitet, Malmö universitet och Region Skåne består den ekonomiska ersättningen till uppdragstagaren av två delar. En fast ersättning motsvarande 75 kr per vecka och student baseras på beställt antal veckor och betalas direkt till Region Skåne terminsvis. Därutöver tillkommer en del baserad på antalet faktiskt genomförda studerandeveckor motsvarande 1 449 kr per vecka och student enligt 2018 års ersättningsnivå.

Mälardalens universitet använder sig av ersättningsnivåer i avtal med kommunerna i Södermanlands län baserat på handledarnas kvalifikationer och handledarorganisationens uppbyggnad. Full ersättning utgår för verksamhetsförlagd utbildning där handledarorganisationen med handledare och huvudhandledare är uppbyggd samt att ansvarig verksamhet har en huvudhandledare med handledarutbildning om 7,5 högskolepoäng och magisterexamen inom relevant område. Tre fjärdedelar av ersättningen utgår när handledarorganisationen finns på plats samt ansvarig verksamhet har som målsättning att huvudhandledare har magisterexamen inom relevant område. Ett krav är vidare att huvudhandledaren har relevant yrkesexamen och handledarutbildning om 7,5 högskolepoäng. Det krävs även att handledare från respektive enhet deltar i handledarutbildning om 7,5 högskolepoäng anordnad av lärosätet och har relevant yrkesexamen.

Samverkan

Parterna ansvarar gemensamt för att studenterna ges utbildning av hög kvalitet och för att säkra kompetensförsörjningen för framtidens hälso- och sjukvård, för kvalitetsutveckling, för att den verksamhetsförlagda utbildningen uppfyller utbildnings- och kursplaners mål samt för utveckling och utvärdering. Ofta anger avtalen också att planering och genomförande av handledarutbildning samt utveckling av handledningsmodeller ska vara föremål för samverkan.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Att teckna, omförhandla och följa upp avtalen

Tecknande och förnyelse av befintliga avtal sker i samverkan mellan lärosäten, sjukvårdshuvudmän och vårdgivare. Avtalen löper tills vidare och förnyas vid behov, antingen på initiativ av lärosätet eller vårdgivaren. De lärosäten som ingått ett ramavtal tecknar separata underavtal eller programavtal med varierande löptid som uppdateras löpande.

Det är oftast en verksamhetschef samt handledare eller huvudhandledare för respektive profession som deltar i avtalsdialogen. Från lärosätena deltar företrädare för sjuksköterskeutbildningen.

Lärosätena har årliga samverkansmöten med vårdverksamheterna som de har avtal med för uppföljning och planering av kommande period.

4.6.3 Nationella vårdkompetensrådets vägledning för trepartsavtal

Nationella vårdkompetensrådet har tagit fram en vägledning till ett gemensamt trepartsavtal[80] för verksamhetsförlagd utbildning med syfte att främja och stötta huvudmännen att ingå gemensamma avtal om verksamhetsförlagd utbildning så att antalet platser kan öka med bibehållen kvalitet. Modellen som tjänar som utgångspunkt är det omfattande trepartsgemensamma avtalet som togs fram i Västra Götalandsregionen år 2021, som berörs i nästa avsnitt.

4.6.4 Särskilda avtalsmodeller

Regionalt avtal för Västra Götaland

År 2021 togs ett trepartsgemensamt avtal fram i Västra Götaland. Avtalet omfattar 49 kommuner, Västra Götalandsregionen samt Göteborgs universitet, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst och Högskolan i Borås. Det trepartsgemensamma avtalet ersätter tidigare lokala avtal mellan enskilda lärosäten och kommuner samt avtal mellan lärosätena och Västra Götalandsregionen. Syftet med avtalet är att reglera struktur, ansvar och finansiering och att skapa förut-

[80] De parter som ingår i avtalet är universitet och högskolor samt regioner och kommuner som sjukvårdshuvudmän.

sättningar för gemensam utveckling, samverkan och kvalitetssäkring av verksamhetsförlagd utbildning. Avtalet reglerar också digital hantering, utbildningsvolym och handledningsmodeller.[81] Utöver detta upprättas överenskommelser gällande platser för verksamhetsförlagd utbildning med till exempel privata vårdaktörer samt med förvaltningar i Region Halland för specifika utbildningar.

Lärosätena, regionen och kommunerna har genom avtalet åtagit sig att gemensamt ingå i strukturen för samverkan, att planera och utveckla den verksamhetsförlagda utbildningen ur ett regionalt, delregionalt och lokalt perspektiv, att informera varandra om förändringar i verksamheten som kan påverka den verksamhetsförlagda utbildningen samt att identifiera behov och tillgång till platser samt avtala om tidsramar för beställningsprocessen.

Organisatoriskt regleras en samverkansmodell bestående av en regional samverkansgrupp med fokus på utbildningsuppdraget och en delregional samverkansgrupp med fokus på operativa frågor. Den regionala samverkansgruppen fastställer årligen innehåll, omfattning och tidsplan för den verksamhetsförlagda utbildningen, medan den delregionala samverkansgruppen ansvarar för arbetet med beställning av platser, genomförande, betalning, utvärdering och kvalitetssäkring. Avtalet gäller tills vidare med en uppsägningstid om sex månader.

Erfarenheterna av avtalsmodellen är goda. Att både kommunala och regionala sjukvårdshuvudmän omfattas av avtalet har bidragit till en bredare samverkan och förståelse för parternas förutsättningar. Lärosätena som ingår i avtalet framhåller att samarbetet har förbättrat samverkan i många avseenden. Samtliga ingående parter har också en gemensam digital samarbetsyta där protokoll från den regionala samverkansgruppen och de delregionala samverkansgrupperna publiceras.[82]

Vissa förändringar av avtalet förbereds, exempelvis att inkludera andra utbildningar som inte ingår i nuvarande avtal. Två exempel är kompletterande utbildning för biomedicinska analytiker med utländsk examen samt utbildningen till skolsköterska. Andra förändringar som föreslås är förtydliganden gällande uppsägningsförfaranden, tvisteärenden och avtalsbrott.[83]

[81] Västra Götalandsregionen (2021).
[82] Utredningens enkätundersökning.
[83] Utredningens enkätundersökning.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Ramavtal i Skåne

Sedan år 2014 finns ett ramavtal som reglerar övergripande principer för verksamhetsförlagd utbildning mellan Högskolan Kristianstad, Lunds universitet, Malmö universitet och Region Skåne. Avtalet omfattar utbildningar till arbetsterapeut, audionom, barnmorska, röntgensjuksköterska, biomedicinsk analytiker, fysioterapeut, sjuksköterska (inklusive specialistutbildningar) och tandhygienist.

Under åren 2022–2023 har det pågått ett arbete för att omarbeta avtalet enligt Nationella vårdkompetensrådets vägledning till ett gemensamt trepartsavtal. Detta skulle innebära att Skånes 33 kommuner på sikt också erbjuds möjlighet att ansluta sig till avtalet. Frågan om ekonomisk ersättning till kommunerna för platser för verksamhetsförlagd utbildning är dock oklar. Det finns också svårigheter med att inkludera ett större antal professionsutbildningar givet förutsättningarna. Arbetet för att omarbeta avtalet är ännu inte slutfört.[84]

Samverkansavtal mellan Karolinska institutet och Region Stockholm

Karolinska institutet och Region Stockholm omfattas av ett regionalt ALF-avtal. Frågor som rör Region Stockholms medverkan bereds och beslutas i samverkansorganisationen Karolinska institutet-Region Stockholm. Samverkansorganisationen skapar en plattform för strukturerat samarbete mellan regionen och lärosätet i kliniska utbildningsfrågor, bland annat verksamhetsförlagd utbildning för sjuksköterskestudenter. Samverkan omfattar kvalitetsarbete och en långsiktig planering avseende prognostal för antal studenter i verksamhetsförlagd utbildning per vecka i olika verksamheter i regionen. Den verksamhetsförlagda utbildningen följs upp systematiskt genom en programgemensam enkät samt genom kursvärderingar.

Region Stockholm beslutar varje år om ett utbildningsdirektiv som reglerar regionens hela utbildningsuppdrag. Utbildningsdirektivet omfattar samtliga vårdgivare, både regionägda och privata. Utbildningsdirektivet följs upp årligen av Region Stockholm i ett utbildningsbokslut.

[84] Utredningens möte med Regionala vårdkompetensrådet Södra den 24 maj 2023 samt e-postmeddelande från enhetschef vid Koncernkontoret i Region Skåne den 30 november 2023.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

4.7 Behov, omfattning och kostnad av verksamhetsförlagd utbildning

4.7.1 Nuläge

Av lärosätenas redovisade uppgifter framgår att det totala antalet nybörjarplatser i sjuksköterskeutbildningen uppgick till 6 191 stycken. Av dessa avsåg 3 067 platser antagning till en vårtermin och 3 124 platser antagning till en hösttermin. Nybörjarplatserna avser lärosätenas samtliga antagningsorter och omfattningen av 2022 års sjuksköterskeutbildning.

Lärosätena har i utredningens enkätundersökning rapporterat in omfattningen av den verksamhetsförlagda utbildningen i en nulägesbeskrivning avseende år 2022. Nulägesbeskrivningen av sjuksköterskeutbildningen visar att det finns variationer i hur många veckor verksamhetsförlagd utbildning som ingår i sjuksköterskeutbildningen vid respektive lärosäte. Variationen sträcker sig från 22 till 45 veckor verksamhetsförlagd utbildning. Detta kan förklaras dels med att omfattningen av den verksamhetsförlagda utbildningen i antal timmar eller antal veckor tidigare inte varit reglerad i högskoleförordningen, dels att det inte finns en nationell bestämmelse om vad som innehållsmässigt ska eller kan omfattas av den verksamhetsförlagda utbildningen.

Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska genomförde en enkätundersökning till lärosätena om deras sjuksköterskeutbildningar. Enkäten innehöll frågor om bland annat antalet högskolepoäng och antal timmar i utbildningen. I det redovisade svaret framgår att den verksamhetsförlagda utbildningen omfattar mellan 30 och 60 högskolepoäng. Detta innebär 20–40 veckor verksamhetsförlagd utbildning, då en termin om 30 högskolepoäng motsvarar 20 veckor.[85] Denna variation gällande veckor av verksamhetsförlagd utbildning stämmer väl överens med förevarande utrednings redovisning av lärosätenas egna uppgifter om antal veckor verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen.[86]

Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska har även redovisat antal timmar verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen baserat på enkätundersökningen. I det redovisade svaret framgår att antal timmar verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen varierar. Av lärosätenas svar framgår att

[85] SOU 2022:35, bilaga 5, fråga 5.
[86] De uppgifter som lämnades av lärosätena baserades på förhållandena år 2022.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

verksamhetsförlagd utbildning vid några lärosäten omfattar omkring 2 000 timmar á 60 minuter. Detta motsvarar 50 veckor och är högre än den övre gränsen som redovisats under ovan nämnda fråga i samma enkätundersökning. En möjlig förklaring till differensen kan vara att beräkningen av antal timmar verksamhetsförlagd utbildning är komplex. Svaren i enkätundersökningen bör därför tolkas med viss försiktighet.[87]

4.7.2 Lärosätenas prognos för framtida behov

Som grund för analysen av hur studenters verksamhetsförlagda utbildning fördelas mellan olika sjukvårdshuvudmän i nuläget och i en uppskattad prognos av framtida fördelningar har lärosätena blivit ombedda att redovisa antal studenter och veckor för verksamhetsförlagd utbildning uppdelat per termin, sjukvårdshuvudman och antagningsort.[88] En lärosätesspecifik analys har gjorts av vilken vårdaktör som ombesörjer majoriteten av den verksamhetsförlagda utbildningen i dag och hur den framtida ökningen av platser kommer att fördelas mellan regioner, kommuner och privata vårdgivare. I analysen har lärosätena kategoriserats utifrån förändringar i fördelningen från nulägesbeskrivningen till framtidsprognosen. De olika kategorierna är:

- att regionen kommer ta en större del av det ökade framtida behovet av verksamhetsförlagd utbildning,
- att kommunen kommer ta en större del av det ökade framtida behovet av verksamhetsförlagd utbildning, eller
- att fördelningen av verksamhetsförlagd utbildning i stort sett kommer att vara densamma som i dagsläget.

Endast två lärosäten har ingått direkta avtal med privata vårdgivare, trots att flertalet lärosäten prognosticerar verksamhetsförlagd utbildning hos sådana vårdgivare. Avtalen med regioner och kommuner tillåter dock ofta placering av studenter hos andra aktörer än de som har utföraravtal, exempelvis hos privata vårdgivare. Lärosätenas redovisning av verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare har därför hanterats separat.

[87] SOU 2022:35, bilaga 5, fråga 6.
[88] Lärosätenas egen redovisning i utredningens enkät.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Regioner och kommuner

Analysen visar att regionerna i dagsläget erbjuder störst del av verksamhetsförlagd utbildning och förväntas göra så även i framtiden. Endast i ett fall står kommunen för den största delen av verksamhetsförlagd utbildning i nulägesbeskrivningen och förväntas göra så även i framtiden.

De sammanvägda bedömningarna per lärosäte visar att:

- för fem lärosäten förväntas regionerna ta en större del av det ökade behovet av verksamhetsförlagd utbildning,
- för elva lärosäten förväntas kommunerna ta en större del av det ökade behovet av verksamhetsförlagd utbildning,[89] och
- för tio lärosäten förväntas fördelningen av den verksamhetsförlagda utbildningen bli densamma som i dag, det vill säga fördelningen av det ökade behovet av verksamhetsförlagd utbildning sker jämt mellan regionen och kommunen.

I analysen har lärosätena delats in i de sex sjukvårdsregionerna i landet för att undersöka regionala mönster. I tre av sjukvårdsregionerna (sjukvårdsregion Mellansverige, Västra sjukvårdsregionen och Sydöstra sjukvårdsregionen) förväntar sig majoriteten av lärosätena att kommunala vårdaktörer kommer ta en större andel av det ökade framtida behovet av verksamhetsförlagd utbildning. I de tre andra sjukvårdsregionerna (Norra sjukvårdsregionen, sjukvårdsregion Stockholm-Gotland och Södra sjukvårdsregionen) bedömer majoriteten av lärosätena att fördelningen av den verksamhetsförlagda utbildningen hos regional eller kommunal sjukvårdshuvudman kommer se ut som i dagsläget.

Privata vårdgivare

Majoriteten av lärosätena har prognosticerat verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare trots att direkta avtal saknas med dessa i de flesta av fallen. Bland lärosätena som har redovisat verksamhets-

[89] Ett lärosäte erbjuder sjuksköterskeutbildning vid flera antagningsorter. Bedömningarna gällande fördelning av det ökade behovet av verksamhetsförlagd utbildning skiljer sig åt mellan orterna. Lärosätet förekommer därför både i kategorin som omfattar ett större behov av verksamhetsförlagd utbildning hos regionerna och i kategorin som innefattar ett större behov av verksamhetsförlagd utbildning hos kommunerna.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

förlagd utbildning bland privata vårdgivare finns även vissa som har redovisat verksamhetsförlagd utbildning i nulägesbeskrivningen, men inte i framtidsprognosen, eller vice versa. Det finns även lärosäten som inte alls har redovisat verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare, trots att avtalen med regioner eller kommuner möjliggör detta.

Av 25 lärosäten har sju lärosäten inte redovisat någon verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare. 18 lärosäten har redovisat verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare både i nulägesbeskrivningen och i framtidsprognosen. För dessa 18 lärosäten görs bedömningen:

- att tolv lärosäten prognostiserar en ökning av verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare i framtiden och
- att ett lärosäte prognostiserar att nuvarande omfattning av verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare kommer förbli oförändrad.

För resterande fem lärosäten skiljer sig de redovisade uppgifterna sig åt enligt följande:

- två lärosäten har redovisat verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare i nulägesbeskrivningen, men inte i framtidsprognosen,
- ett lärosäte har inte redovisat verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare i nulägesbeskrivningen,
- två lärosäten har redovisat verksamhetsförlagd utbildning hos privata vårdgivare, men inte gällande samtliga orter.

4.7.3 Lärosätenas prognos för verksamhetsförlagd utbildning

Nedan redovisas en uppskattning av hur behovet av verksamhetsförlagd utbildning och utbildningsplatser i sjuksköterskeutbildningen utvecklas framåt. Utredningens prognos bygger på en uppskattning från lärosätena om det framtida behovet av ökning av veckor för verksamhetsförlagd utbildning.

Den uppskattade ökningen av verksamhetsförlagd utbildning och nybörjarstudenter bygger på:

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- en eventuell utbyggnad för att få tillräckligt antal utexaminerade enligt de mål som rapporterats till utbildningsdepartementet gällande regeringsuppdraget ”Mål för antal examina 2022–2024” samt möjliga kommande antalsmål, samt
- den nya bestämmelsen i 6 kap. 17 a § högskoleförordningen samt bilaga 4 som reglerar antal timmar för vissa yrkesexamina. För sjuksköterskeutbildningen gäller att minsta antal timmar ska uppgå till 4 600 timmar varav minst hälften ska vara klinisk utbildning.

Lärosätena har redovisat en ökning av antal veckor verksamhetsförlagd utbildning. Vidare har sex lärosäten även rapporterat om ökning av antalet nybörjarplatser i utbildningen.

Baserat på detta har utredningen analyserat förändring av antal veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning. Antal veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning bygger på antal studenter på en termin multiplicerat med antal veckor verksamhetsförlagd utbildning för samma termin. Det ger det totala antalet veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning den aktuella terminen. Det totala antalet veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning för hela programmet räknas genom summan av samtliga terminer. För att anpassa prognosen utifrån studenters avhopp har ett rakt avdrag om 5,8 procent per termin gjorts. Det ger en fiktiv examensfrekvens på cirka 74 procent, vilket motsvarar den senaste rapporterade för sjuksköterskeexamen.[90]

Uppskattning av studenters placeringar

För samtliga lärosäten uppskattas det totala antalet veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning öka med 35 procent.

För att undersöka skillnader i ökning utifrån regionala mönster har lärosätena delats in i de sex sjukvårdsregionerna i landet. Uppdelningen visar på stora skillnader mellan sjukvårdsregionerna gällande det framtida ökade behovet av antalet veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning. Störst ökat behov av platser för verksamhetsförlagd utbildning uppskattas i Sydöstra sjukvårdsregionen (71 procent) och lägst ökning uppskattat i sjukvårdsregion

[90] Statistiska centralbyrån (2023 a).

Stockholm-Gotland (12 procent).[91] För övriga fyra sjukvårdsregioner uppskattas behovet av platser för verksamhetsförlagd utbildning öka mellan 24 och 49 procent.

Tabell 4.1 Tabell över totalt antal veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning per lärosäte och sjukvårdsregion

Nuläge, framtidsprognos och procentuell ökning per sjukvårdsregion

Lärosäte per sjukvårdsregion	Totalt antal placeringsveckor (nuläge)	Totalt antal placeringsveckor (framtidsprognos)	Total ökning av placeringsveckor (procent)
Norra sjukvårdsregionen	**17 768**	**26 515**	**8 748 (49 %)**
Luleå tekniska universitet	3 342	5 192	1 850 (55 %)
Mittuniversitetet	5 437	9 043	3 606 (66 %)
Umeå universitet	8 989	12 281	3 292 (37 %)
Sjukvårdsregion Mellansverige	**39 394**	**53 947**	**14 553 (37 %)**
Högskolan Dalarna	8 339	9 518	1 179 (14 %)
Högskolan i Gävle	5 082	7 546	2 464 (48 %)
Karlstads universitet	5 462	7 309	1 846 (34 %)
Mälardalens universitet	8 571	13 160	4 589 (54 %)
Uppsala universitet (Uppsala)	6 777	7 838	1 061 (16 %)
Örebro universitet	5 163	8 577	3 414 (66 %)
Sjukvårdsregion Stockholm-Gotland	**32 370**	**36 380**	**4 010 (12 %)**
Karolinska institutet	11 341	11 341	0 (0 %)
Marie Cederschiöld högskola	6 751	8 176	1 425 (21 %)
Röda Korsets högskola	6 580	8 593	2 013 (31 %)
Sophiahemmet högskola	6 774	7 201	427 (6 %)
Uppsala universitet (Campus Gotland)	924	1 069	145 (16 %)
Sydöstra sjukvårdsregionen	**17 704**	**30 205**	**12 501 (71 %)**
Linköpings universitet	5 350	7 312	1 962 (37 %)
Linnéuniversitetet	7 793	11 542	3 749 (48 %)
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	4 562	11 352	6 790 (149 %)
Södra sjukvårdsregionen	**30 506**	**37 719**	**7 213 (24 %)**
Blekinge tekniska högskola	6 382	6 962	580 (9 %)
Högskolan i Halmstad	4 203	7 815	3 612 (86 %)

[91] Den verksamhetsförlagda utbildningen som genomförs inom ramen för Uppsala universitets sjuksköterskeutbildning är delad i två sjukvårdsregioner. Sjukvårdsregion Mellansverige (gällande utbildning som bedrivs i Uppsala) och sjukvårdsregion Stockholm-Gotland (gällande utbildning som bedrivs på Campus Gotland).

Lärosäte per sjukvårdsregion	Totalt antal placeringsveckor (nuläge)	Totalt antal placeringsveckor (framtidsprognos)	Total ökning av placeringsveckor (procent)
Högskolan Kristianstad	6 569	6 998	429 (7 %)
Lunds universitet	5 432	7 305	1 873 (34 %)
Malmö universitet	7 920	8 639	719 (9 %)
Västra sjukvårdsregionen	**22 571**	**31 848**	**9 277 (41 %)**
Göteborgs universitet	6 942	8 605	1 663 (24 %)
Högskolan i Borås	5 376	9 270	3 894 (72 %)
Högskolan i Skövde	4 556	5 360	804 (18 %)
Högskolan Väst	5 698	8 613	2 915 (51 %)
Totalt:	**160 314**	**216 615**	**56 302 (35 %)**

Källa: Utredningens enkätundersökning.

Uppskattning av kostnader

I nulägesbeskrivningen baseras beräkning av kostnaderna för den verksamhetsförlagda utbildningen på lärosätenas redovisning av antal studenter, antal veckor för verksamhetsförlagd utbildning samt ersättning per vecka och student.

Kostnadsberäkningen bygger på det totala antalet veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning multiplicerat med ersättningen per vecka och student. Kostnadsberäkningen omfattar ett kalenderår, det vill säga samtliga studentkullar i samtliga terminer under ett kalenderår. I nulägesbeskrivningen har utredningen utgått från 2022 års uppgifter om antal studenter och veckor verksamhetsförlagd utbildning.

En uppskattning av framtida kostnader har beräknats baserat på lärosätenas bedömning av ökningen av nybörjarplatser och ökning av veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen samt uppräkning av ersättningen per vecka och student enligt pris- och löneomräkning (PLO).

Lärosätenas bedömning av förändringar i antal veckor verksamhetsförlagd utbildning, nybörjarplatser och den höjda ersättningsnivån per vecka och student resulterar i en kostnadsökning i sjuksköterskeutbildningen motsvarande 37 procent. Det är ökningen av antalet veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning som står för den största delen av denna kostnadsökning, men även ökningen av nybörjarplatser samt ökningen av ersättningsnivån bidrar.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Sammanfattande kommentarer

Utifrån lärosätenas uppgifter kan konstateras att en liten utökning av nybörjarplatser bedöms ske. Samtidigt förväntas en ökning av antalet veckor verksamhetsförlagd utbildning i och med den nya bestämmelsen i högskoleförordningen som reglerar antal timmar i sjuksköterskeutbildningen. Detta ger en total ökning veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning med 35 procent, vilket innebär ett markant ökat behov av platser för verksamhetsförlagd utbildning för sjuksköterskestudenter i hälso- och sjukvården.

Det ökade behovet av verksamhetsförlagd utbildning kräver omstrukturering av utbildningsprogrammen och utbildnings- och kursplaner.

Behovet av fler platser för verksamhetsförlagd utbildning kommer att kräva omförhandling av befintliga avtal och sannolikt fler avtalsparter. Nya miljöer för verksamhetsförlagd utbildning behöver skapas och nya sätt att genomföra den verksamhetsförlagda utbildningen behöver om möjligt implementeras.

Lärosätena är skyldiga att garantera plats i verksamhetsförlagd utbildning för samtliga antagna studenter i utbildningen. Det rapporterade underlaget från lärosätena kan fungera som en uppskattning av det framtida behovet av verksamhetsförlagd utbildning. För att lärosätena ska kunna tillhandahålla fler utbildningsplatser i den utsträckning som krävs för den framtida kompetensförsörjningen av sjuksköterskor behöver sjukvårdshuvudmännen kunna möta den ökade efterfrågan på verksamhetsförlagd utbildning.

5 Hinder för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet

Bristen på platser för verksamhetsförlagd utbildning är inte ett nytt fenomen. Redan i samband med 1975 års högskolereform diskuterades att bristen på platser för verksamhetsförlagd utbildning utgjorde ett hinder för att bygga ut vårdutbildningarna. På den tiden bedrevs sjuksköterskeutbildningen huvudsakligen av landstingskommunala högskolor, vars huvudman alltså svarade för både utbildningen och hälso- och sjukvårdsverksamheten. Ändå räckte platserna för verksamhetsförlagd utbildning inte till. Utredningen VÅRD 77 konstaterade att bristen på platser bland annat berodde på alltför höga krav i utbildningsplanerna, brist på lärare och en alltför snäv krets av verksamheter där verksamhetsförlagd utbildning bedrevs.[1]

Enligt direktivet för denna utredning ska hinder för att fler platser för verksamhetsförlagd utbildning ska kunna erbjudas som aktörerna inte kan hantera själva identifieras och redovisas. Utredningen ska även lämna förslag på hur hindren kan lösas. Med hinder avses försvårande faktorer som en eller flera aktörer möter. I utredningens samordningsarbete och i utredningsarbetet i övrigt har ett flertal problem som hindrar en utbyggnad av fler platser för verksamhetsförlagd utbildning uppmärksammats. Många av problemen är komplexa och påverkar även varandra sinsemellan. Hindren kan också vara av det slag att de kan påverkas av någon av aktörerna, men inte av alla. Samordningsåtgärder är därför av största betydelse för att kunna åtgärda de hinder som identifierats, liksom en ökad och samlad statlig satsning av den modell med ett nationellt samverkansavtal som utredningen beskriver i kapitel 6.

[1] Se avsnitt 2.2.2.

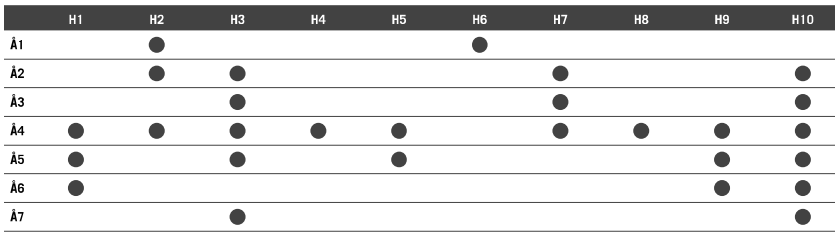
120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

I detta kapitel inventeras och redovisas de hinder som utredningen uppmärksammat gällande att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet på sjuksköterskeutbildningen. Detta kapitel ger en överskådlig bild av hindren med hänvisningar till andra delar av betänkandet där dessa beskrivs fördjupat.

Den analys av hinder som utredningen genomfört och som ligger till grund för förslagen till åtgärder har avgränsats till att fokusera på faktorer som mer specifikt påverkar tillgången på verksamhetsförlagd utbildning. Samtidigt utgör hälso- och sjukvårdens tillgång till ekonomiska resurser och personal grundläggande förutsättningar som i högsta grad påverkar möjligheten att kunna tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning. Åtgärder som tar sikte på hälso-och sjukvårdens allmänna förutsättningar bedöms dock inte omfattas av utredningens uppdrag.[2]

Nedan visas en sammanställning av de hinder som utredningen identifierat och de åtgärder som föreslås för att undanröja respektive hinder.

Figur 5.1 Hinder och åtgärder för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning



Hinder

H1: Brist på samordning mellan aktörer
H2: Utbildningen möter inte hälso- och sjukvårdens utveckling
H3: Verksamhetsförlagd utbildning bedrivs i för få typer av verksamheter
H4: Nuvarande avtal möter inte dagens behov
H5: Tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning utnyttjas inte
H6: EU-rätten begränsar varianter av klinisk utbildning
H7: Bristande tillgång till handledare
H8: Brist på lärare med rätt kompetens
H9: Svaga utbildningsstödjande strukturer
H10: Bristande harmonisering

Åtgärder

Å1: Simulering bör godtas som klinisk utbildning (kapitel 3)
Å2: Nationell utbildningsguide för en generisk modulbaserad handledarutbildning (kapitel 4)
Å3: Harmonisering av bedömningsmetod och bedömningskriterier (kapitel 4)
Å4: Avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning (kapitel 6)
Å5: Nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning (kapitel 7)
Å6: Ansvarsfördelning och samordning av it inom universitets- och högskolesektorn (kapitel 7)
Å7: Stöd till regioner och kommuner i syfte att underlätta för privata vårdgivare att delta i utbildning (kapitel 9)

Källa: Utredningens illustration.

[2] Se kapitel 1.

5.1 Brist på samordning mellan aktörer

Verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen består av kurser och utbildningen är förlagd till olika hälso- och sjukvårdsverksamheter. Det är genom avtal om verksamhetsförlagd utbildning som samarbetet mellan de olika aktörerna regleras. Sjuksköterskeutbildningen bedrivs av 25 lärosäten.[3]

Regioners, kommuners och privata vårdgivares medverkan är oundgänglig för att lärosätena ska kunna erbjuda utbildningsplatser och examinera studenter.[4] Både lärosäten och hälso- och sjukvårdshuvudmän har stor frihet att organisera sin verksamhet utifrån egna val och förutsättningar.[5] En väl fungerande samverkan mellan dessa aktörer är sålunda nödvändig både vad gäller antalet platser och för den verksamhetsförlagda utbildningens innehåll och kvalitet.

Det är vanligt att en huvudman har avtal med flera lärosäten om att tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning. Det innebär att hälso- och sjukvårdshuvudmannen måste förhålla sig till olika kursplaner, varierande lärandemål för studenterna och olika kvalitetskrav utifrån avtalen med lärosätena.

På samma sätt kan ett lärosäte som har avtal med flera hälso- och sjukvårdshuvudmän behöva anpassa utbildningen till deras förutsättningar. I takt med att distansutbildning i olika former ökar ställs större krav på samordning för att möjliggöra för studenter att finna en plats för verksamhetsförlagd utbildning i närheten av studentens hemort. Det saknas dock i nuläget för uppgiften direkt lämpade fora för sådan samverkan. De regionala vårdkompetensråden samlar relevanta aktörer, och kan bidra till samordningsarbetet, men de har begränsade beslutsmandat.[6]

Det finns flera fundamentala skillnader i strukturer och ändamål mellan lärosäten och aktörer inom hälso- och sjukvården. Exempelvis tillämpar lärosätena terminsuppdelning i kontrast till hälso- och sjukvården som pågår året om. Hos lärosätet ligger ansvaret för verksamhetsförlagd utbildning vanligen på studierektorsnivå, medan den praktiska fördelningen av platser sköts av en praktikplatssamordnare. I hälso- och sjukvården är det inte alltid lika självskrivet vem som ansvarar för planeringen av studentens utbildning.[7]

[3] Se avsnitt 2.2.3.
[4] Se kapitel 4.
[5] Se kapitel 2 och 8.
[6] Se avsnitt 2.2.5.
[7] Se avsnitt 4.3.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet har lyft fram vikten av att lärosäten och vårdgivare samarbetar om det gemensamma utbildningsuppdraget. Hälso- och sjukvården måste ha viss kapacitet och lärosätena måste regelbundet förmedla behovet av platser för verksamhetsförlagd utbildning till vårdgivarna. Vårdgivarna har bedömts behöva utöka sin utbildningskapacitet genom systematiska åtgärder och förbättra stödet i lednings- och styrsystem.[8]

Den verksamhetsförlagda utbildningen fyller olika syften för aktörerna. Från lärosätet betraktat är den verksamhetsförlagda utbildningen ett sätt att ge studenten möjlighet att träna färdighet och tillämpa kunskaper. Utbildningstiden ska vara kvalificerad, differentierad och vara möjlig att kontrollera. Från hälso- och sjukvårdens perspektiv kan verksamhetsförlagd utbildning bidra till framtida och lokal kompetensförsörjning.[9]

Utredningen ser brist på samordning mellan lärosäten och vårdgivare som ett hinder för att kunna erbjuda fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Det ska inte förstås som att det råder en avsaknad av samordning i dag, utan att det finns ett behov av en starkare samordning avseende bland annat hur, när och var verksamhetsförlagd utbildning lämpligen genomförs.[10] Utredningen menar också att det finns en outnyttjad potential för ökad samverkan bland annat gällande kursutbud, pedagogisk utveckling och forskning.

5.2 Utbildningen möter inte hälso- och sjukvårdens utveckling

Varje lärosäte utformar i hög grad självständigt villkoren för verksamhetsförlagd utbildning genom kurs- och utbildningsplaner.[11] Lärosätena är dock bundna av yrkeskvalifikationsdirektivets detaljerade krav angående klinisk utbildning samt den omfattning av verksamhetsförlagd utbildning i timmar som följer av högskoleförordningen.[12] Lärosätenas olika utformning av kursplaner gör det svårt att få en överblick över hur verksamhetsförlagd utbildning är utformad och att göra jämförelser mellan lärosätena. Verksamhetsförlagd utbild-

[8] Se avsnitt 2.2.5.
[9] Se kapitel 4.
[10] Se avsnitt 5.3 angående samordningsfrågor som berör de privata vårdgivarnas medverkan i verksamhetsförlagd utbildning.
[11] Se avsnitt 2.1.2.
[12] Se kapitel 3.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ning kan exempelvis ingå i en kurs som ett av flera examinerande moment och det går inte alltid att utläsa dess omfattning i högskolepoäng, tid eller genom översiktsplaner. Omfattningen kan anges i veckor, timmar eller ibland högskolepoäng och timmar för inläsning kan ingå i kurserna.[13] Det är också lärosätet som genom examinator sätter betyg på kursen.[14]

Hälso- och sjukvårdsverksamheterna bestämmer inte utformningen av kurs- och utbildningsplanerna, trots att delar av utbildningen bedrivs i hälso- och sjukvården. Det finns därför en risk för att lärosätena inte i tillräckligt hög utsträckning beaktar vårdens förutsättningar och utveckling för att verksamhetsförlagd utbildning ska kunna genomföras.[15] Det är exempelvis inte ovanligt att lärosätena i kurs- och utbildningsplaner fokuserar på verksamhetsförlagd utbildning som förutsätts ske i sluten vård på sjukhus, trots att hälso- och sjukvården genomgår en omställning till nära vård, vård i hemmet, kommuners hälso- och sjukvård, e-hälsa etcetera. Alla lärosäten har inte heller tecknat avtal om verksamhetsförlagd utbildning med kommuner, vilket begränsar platserna och verksamheterna där verksamhetsförlagd utbildning kan genomföras.

Möjligheterna för hälso- och sjukvårdsverksamheterna att tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning blir begränsade om kurs- och utbildningsplanernas beskrivning av verksamhetsförlagd utbildning inte motsvarar hälso- och sjukvårdens aktuella verksamhetsformer. Universitetskanslersämbetets tematiska utvärdering av sjuksköterskeutbildningen har också uppmärksammat vikten av att lärosäten identifierar nya typer av kliniska placeringar genom att utveckla lärandemål och lärandeaktiviteter som tar hänsyn till hälso- och sjukvårdens förändring.[16] Samtidigt kan det från lärosätenas sida finnas legitima synpunkter på förutsättningarna att tillhandahålla tillräcklig kvalitet i den verksamhetsförlagda utbildningen hos exempelvis mindre kommuner. Det kan exempelvis handla om tillgången på handledare eller förekomsten av en tillräcklig variation av moment i vårdverksamheten som den verksamhetsförlagda utbildningen ska omfatta.[17]

[13] Se avsnitt 4.7.
[14] Se avsnitt 4.3.4.
[15] Se avsnitt 4.5. Se även avsnitt 5.3.
[16] Se avsnitt 2.2.7.
[17] Utredningens möte med Sveriges universitets- och högskoleförbund, Arbetsgruppen för vårdkompetens den 15 september 2023.

Kursplanerna är i dag inte fullt ut anpassade till hälso- och sjukvårdens utveckling med ett minskat antal slutenvårdsplatser. Basen för den verksamhetsförlagda utbildningen behöver därför breddas så att praktik kan göras där det finns ett tillräckligt antal patienter och yrkesverksamma sjuksköterskor.

5.3 Verksamhetsförlagd utbildning bedrivs i för få typer av verksamheter

Hälso- och sjukvårdens förutsättningar och utveckling påverkar var verksamhetsförlagd utbildning kan genomföras. Var i hälso- och sjukvårdsverksamheten studenterna placeras är en fråga som huvudsakligen styrs av avtalen mellan lärosätena och huvudmännen i hälso- och sjukvården. Verksamhetsförlagd utbildning kan anordnas inom ramen för olika verksamheter hos regioner, kommuner och privata vårdgivare.

Primärvård samt kommuners hälso- och sjukvård

Främst anordnas verksamhetsförlagd utbildning inom ramen för slutenvård på sjukhus, trots att antalet vårdplatser har minskat.[18] Den slutna vården på sjukhus intar numera en mindre central plats till följd av den pågående omställningen av hälso- och sjukvården. Omställningen syftar till en god och nära vård utifrån patientens behov som innebär att den första linjens hälso- och sjukvård har förstärkts på viss bekostnad av sjukhusvården. Särskilt den kommunala hälso- och sjukvården anses ha betydelse för att åstadkomma nära vård.[19]

Genom primärvårdsreformen avses primärvården bli navet i hälso- och sjukvården.[20] Primärvård definieras i 2 kap. 6 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som hälso- och sjukvårdsverksamhet där öppen vård ges utan avgränsning när det gäller sjukdomar, ålder eller patientgrupper vad avser sådana åtgärder i form av medicinsk bedömning och behandling, omvårdnad, förebyggande arbete och rehabilitering som inte kräver särskilda medicinska eller tekniska resurser eller någon annan särskild kompetens. Primärvårdens grunduppdrag

[18] SOU 2022:35 s. 92 och 115.
[19] Prop. 2017/18:83.
[20] Prop. 2019/20:164, bet. 2020/21:SoU2 och rskr. 2020/21:61.

regleras i 13 a kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen och omfattar bland annat att tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster, att samordna insatser för patienten och att möjliggöra medverkan vid forskningsarbete.[21] Primärvården ska stå för en bred kompetens som kan tillgodose de flesta vårdrelaterade behov med hjälp av olika generalistkompetenser, bland annat sjuksköterskor. Gränsdragningen mellan primärvård respektive annan specialistsjukvård går nu mellan vård som kräver generalist- respektive annan specialistkompetens oavsett var vården ges och av vilken huvudman.[22] Detta ställer höga krav på kompetensförsörjningen.[23]

Att en större del av vården ska ske inom primärvården och den kommunala hälso- och sjukvården påverkar förutsättningarna för verksamhetsförlagd utbildning. Det finns ett ökat behov av platser för verksamhetsförlagd utbildning i primärvården och kommunernas hälso- och sjukvård samt hos privata vårdgivare.[24] Platser för verksamhetsförlagd utbildning kan också förläggas till nya verksamhetsområden, såsom socialtjänst och anpassade boenden för personer med funktionsnedsättning.[25]

Socialstyrelsen har i sitt uppföljningsarbete av vårdens omställning beskrivit att flera regioner bedriver samverkan och dialog med lärosäten för att förbättra strukturen kring verksamhetsförlagd utbildning, exempelvis antagning av studenter till fler studieorter företrädesvis i glesbygd. Regionerna har också utvecklat lärandemiljöer, utbildningsavdelningar, handledning och arbetssätt.[26]

Utredningen bedömer att det är ett hinder att inte fler platser för verksamhetsförlagd utbildning erbjuds inom primärvården och kommunernas hälso- och sjukvård. Det gäller inte minst inom kommunernas hälso- och sjukvård, där variationen är mycket stor mellan olika lärosäten. Vissa lärosäten använder kommunernas hälso- och sjukvård i marginell omfattning, medan andra lärosäten bedriver närmare hälften av den verksamhetsförlagda utbildningen i dessa verksamheter.

[21] Bestämmelsen har den 1 januari 2024 reviderats genom SFS 2023:37.
[22] Prop. 2019/20:164 s. 70.
[23] Prop. 2019/20:164 s. 33.
[24] SOU 2022:35 s. 92.
[25] Svensk sjuksköterskeförenings strategi för utbildningsfrågor.
[26] Socialstyrelsen (2020) s. 113.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Privata vårdgivares medverkan sker främst via sjukvårdshuvudmännen

Enligt utredningens uppgifter finns i nuläget endast fyra avtal mellan privata vårdgivare och lärosäten som bedriver sjuksköterskeutbildning. Det innebär att privata vårdgivare främst medverkar i verksamhetsförlagd utbildning i egenskap av att genom offentlig upphandling eller valfrihetssystem vara utförare åt regioner och kommuner.[27]

Samtidigt ges en betydande andel av hälso- och sjukvården av privata vårdgivare. Under år 2021 gjordes 39 procent av alla patientbesök i hälso- och sjukvården hos en privat vårdgivare. Antalet besök hos privata vårdgivare uppgick till 50 procent av alla besök i primärvården och 23 procent i den somatiska specialistsjukvården. I den slutna vården fanns 9 respektive 3 procent av vårdplatserna i den somatiska respektive psykiatriska vården hos privata vårdgivare.[28] Alla regioner i Sverige har sedan den 1 januari 2010 vårdval i primärvården. Några regioner har infört vårdval i andra delar av sjukvården. Region Stockholm har vårdval på flest områden inom specialistsjukvården. Totalt finns 107 vårdval i Sverige.[29]

Lärosätena kan alltså sällan direkt påverka i vad mån privata vårdgivare medverkar i den verksamhetsförlagda utbildningen. Det är vanligen först på anmodan av region eller kommun som den privata vårdgivaren förväntas tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning. Eftersom avtalen huvudsakligen tecknats mellan lärosäten och regioner respektive kommuner är det också huvudmännens ansvar att tillse att de privata vårdgivarna lever upp till de kvalitetskrav som avtalen stipulerar.[30]

Det faktum att medverkan sker genom offentlig upphandling innebär vissa problem med bristande långsiktighet för de privata vårdgivarna. Även om vårdgivaren investerar i de anställdas handledarkompetens och andra resurser, är kontraktets giltighetstid med huvudmannen begränsat i tid. När det gäller valfrihetssystem är den privata vårdgivarens deltagande dessutom begränsat av patienternas egna val. Det innebär att privata vårdgivare kan ha vissa svårigheter att integreras i övrig hälso- och sjukvård och bidra med utbildningsinsatser.[31]

[27] Se kapitel 9.
[28] Sveriges Kommuner och Regioner (2022).
[29] Sveriges Kommuner och Regioner (2023 d).
[30] Se kapitel 9.
[31] Se SOU 2019:29 s. 181.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Vad som ovan sagts innebär att det på en hälso- och sjukvårdshuvudmans geografiska område vanligen kan finnas många olika vårdgivare, även privata sådana. Det gäller särskilt inom primärvården, som anses ska fungera som ett nav i hälso- och sjukvården och som följaktligen också borde få en större betydelse som verksamhet där platser för verksamhetsförlagd utbildning förläggs. Hur regioner och kommuner utformar avtal om hälso- och sjukvårdstjänster och i vad mån det sker avrop från avtalen får stor betydelse för de privata vårdgivarnas medverkan i verksamhetsförlagd utbildning.

Utredningen anser att det i den nuvarande ordningen för samarbete om verksamhetsförlagd utbildning mellan lärosäten och sjukvårdshuvudmän finns inbyggda hinder som försvårar privata vårdgivares medverkan.[32]

5.4 Nuvarande avtal möter inte dagens behov

De drygt 130 avtalen mellan lärosäten och hälso- och sjukvårdshuvudmän avgör i nuläget till stor del var studenterna kan erbjudas platser för verksamhetsförlagd utbildning geografiskt, även vad gäller distansutbildning.[33] Utredningen ser hinder i att avtalen ger olika typer av inlåsningseffekter för studenter som vill genomföra verksamhetsförlagd utbildning på annan ort än avtalen medger. Problemet torde bli mer utbrett i takt med att omfattningen av distansutbildning i olika former ökar.

Den geografiska placeringen av platser för verksamhetsförlagd utbildning kan medföra särskilda svårigheter för distansutbildningar. Dessa utbildningar har som regel ett hybridupplägg där den teoretiska utbildningen sker platsoberoende, men lärosäten förlägger den verksamhetsförlagda utbildningen till den ort eller det geografiska område där lärosätet är beläget. Det förkommer också att lärosäten tecknar avtal med vårdgivare runtom i landet och att studenter söker direkt till den plats där de vill genomföra verksamhetsförlagd utbildning. Dagens avtalsstruktur kan göra det svårt för lärosäten att teckna avtal om platser som tillgodoser studenternas behov när dessa är bosatta över hela landet. Det förekommer att näraliggande lärosätens behov av platser liksom studenter folkbokförda i regionen prioriteras av

[32] Se kapitel 9 och kapitel 6.
[33] Se avsnitt 4.6.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

huvudmännen liksom studenter från lärosäten med vilka huvudmännen har avtal.[34]

Att använda verksamheter i glesbygd kan bidra till att erbjuda fler platser för verksamhetsförlagd utbildning till studenterna och kan samtidigt främja den framtida kompetensförsörjningen i glesbygden.[35] I nuläget saknar flera lärosäten avtal om verksamhetsförlagd utbildning med kommuner, trots att dessa bedriver en allt större del av hälso- och sjukvården även i glesbygd. Platser för verksamhetsförlagd utbildning kan i nuläget vara outnyttjade utan att kunna användas av andra lärosäten på grund hur avtalen tecknats. Floran av avtal som reglerar verksamhetsförlagd utbildning är alltså ett hinder för att effektivt kunna nyttja platser för verksamhetsförlagd utbildning i landet och det finns ett behov av att skapa större geografiska områden för placering av studenter.[36]

Decentraliserad utbildning är ett sätt att främja glesbygdens kompetensförsörjning, möjliggöra att fler personer får möjlighet att studera till sjuksköterska på olika håll i landet och samtidigt tillgängliggöra fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Den decentraliserade utbildningen är dock inte komplikationsfri. Några problem som uppmärksammats är att studenter i flera fall byter till en större studieort, kvalitetsproblem som hänger samman med små studentgrupper samt sämre möjligheter till exempelvis interprofessionellt lärande mellan olika hälso- och sjukvårdsutbildningar.[37] När det gäller lärcentrum finns även svårigheter relaterade till kommunernas långsiktiga planeringsarbete, då de enligt 2 § förordningen (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum beviljas statsbidrag för endast ett år åt gången i den mån det finns tillgängliga medel.[38]

Avtalen innehåller ofta kvalitetskrav och önskemål rörande exempelvis yrkeserfarenhet, akademiska examina och specifik handledarutbildning. Denna typ av kvalitetskrav kan innebära hinder för hälso- och sjukvårdens möjligheter att erbjuda platser för verksamhetsförlagd utbildning.[39]

[34] Universitetskanslersämbetet (2022 a) s. 46 f.
[35] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021) s. 140.
[36] Se kapitel 6 och 7.
[37] Universitetskanslersämbetet (2022 a) s. 49 f.
[38] Se även Myndigheten för yrkeshögskolan, Arbetsförmedlingen, Svenska ESF-rådet, Skolverket, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket och Folkbildningsrådet (2022).
[39] Se kapitel 4 och avsnitt 5.7.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Utredningen konstaterar att nuvarande ordning med drygt 130 lokala avtal skapar inlåsningseffekter som försvårar ett effektivt nyttjande av tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning. För att på bästa sätt använda kapaciteten för verksamhetsförlagd utbildning inom hälso- och sjukvården krävs samarbete i större geografiska områden.

5.5 Tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning utnyttjas inte

Ett problem är att vissa av de befintliga platserna för verksamhetsförlagd utbildning inte utnyttjas. Det kan bero på att platserna är belägna långt ifrån studieorten eller studentens bostadsort. Både lärosäten och studenter kan av olika skäl välja bort platser för verksamhetsförlagd utbildning. För studenternas del kan resa och boende vara förenat med merkostnader som blir ett hinder. För lärosäten kan också avtalens lydelse innebära begränsningar i möjligheten att nyttja platser för verksamhetsförlagd utbildning.[40]

Som tidigare framkommit finns ett behov av att utöka studieplatserna på sjuksköterskeutbildningen för att tillgodose hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjningsbehov. Om konkurrensen om utbildningsplatserna blir för låg finns dock risk för att även studenter med sämre förutsättningar att fullfölja studierna antas. Detta kan inverka negativt på genomströmningen av studenter. Genomströmningen kan påverkas positivt genom tidigt insatta stödinsatser från lärosätena riktade till studenter som riskerar att inte kunna fullfölja sina studier. Hälso- och sjukvården ser också omotiverat låg genomströmning som en misshushållning, då resurser för verksamhetsförlagd utbildning läggs på studenter som inte tar examen och inte kan bidra till att möta behovet av fler legitimerade sjuksköterskor.

Riksrevisionen har inlett ett arbete för att granska lärosätenas och regeringens åtgärder för att minska antalet avhopp från grundutbildningar till bristyrken, bland annat sjuksköterskeutbildningen.[41] Den överenskommelse om god och nära vård som staten ingått med Sveriges Kommuner och Regioner för år 2023 har också som syfte att öka antalet studenter på sjuksköterskeutbildningen och säker-

[40] Se avsnitt 4.6 samt avsnitt 6.2.2.
[41] Riksrevisionen (2023 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ställa genomströmningen.[42] Universitets- och högskolerådet har haft ett uppdrag att satsa på ökad kvalitet och genomströmning i distansutbildning.[43] Sex lärosäten har även fått medel för att utveckla distansutbildning, särskilt vad gäller tillgången till och kvaliteten på verksamhetsförlagd utbildning på professionsutbildningar.[44]

Utredningen uppfattar att studenters merkostnader för resor och boende utgör ett hinder för att nyttja samtliga befintliga platser för verksamhetsförlagd utbildning effektivt, och att det sannolikt inverkar negativt på genomströmningen på sjuksköterskeutbildningen. Utvecklingen mot mer distansutbildning i olika former kommer rimligen att medföra att detta hinder ökar i omfattning.

5.6 EU-rätten begränsar varianter av klinisk utbildning

EU-rätten utövar ett starkt inflytande över genomförandet av sjuksköterskeutbildningen, då sjuksköterskeyrket är ett av de reglerade yrken som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet, som är införlivat i svensk rätt.[45] Lärosätena har en frihet att utforma sjuksköterskeutbildningen, men denna frihet begränsas till stor del av yrkeskvalifikationsdirektivets och även examensordningens krav. Direktivet bygger på ett ömsesidigt och automatiskt erkännande av bevis på formella kvalifikationer för bland annat sjuksköterskor i medlemsstaterna på grundval av en samordning av minimikraven för utbildningarna. Det gäller exempelvis sjuksköterskeutbildningens innehåll och omfattning inklusive verksamhetsförlagd utbildning. Till skillnad från andra utbildningar som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet görs vad gäller sjuksköterskeutbildningen skillnad mellan teoretisk och klinisk utbildning.

Regleringen av den kliniska utbildningen är tämligen specifik. Den kliniska utbildningen ska exempelvis uppgå till minst hälften av utbildningens minimitid, som uppgår till totalt tre år eller 4 600 timmar. Genomförandet av den kliniska utbildningen ska ske i direkt kontakt med patienter och ske vid en vårdinrättning. Detta innebär att olika alternativa pedagogiska modeller som framgångsrikt nyttjas på sjuksköterskeutbildningen såsom simulering och kliniska tränings-

[42] Regeringens beslut den 26 januari 2023.
[43] Regeringens beslut den 9 december 2021.
[44] Utbildningsdepartementet (2023 d).
[45] Se avsnitt 3.2.2.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

center inte omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivets definition av klinisk utbildning. Därmed begränsas lärosätena i det pedagogiska utvecklingsarbetet som dels skulle kunna främja ett gott läranderesultat hos studenterna, dels möjliggöra att ett större antal studenter fick klinisk utbildning utan att antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning skulle behöva öka i motsvarande grad.[46]

I och med det förtydligande av yrkeskvalifikationsdirektivets krav på antalet timmar och definitionen av en timme som införts i högskoleförordningen har lärosätena tydligt uppmärksammats på omfattningen av kraven rörande verksamhetsförlagd utbildning. Lärosätena räknar med en ökning av den verksamhetsförlagda utbildningen i kursplanerna för landets alla sjuksköterskeprogram. Den sammanlagda ökningen av antalet veckor som studenter genomför verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvården är 35 procent.[47] Givet denna prognos är behovet av att finna fler platser och former för verksamhetsförlagd utbildning ännu större.

Utredningen ser utformningen av artikel 41 i yrkeskvalifikationsdirektivet som ett hinder för lärosätena att utveckla varianter av verksamhetsförlagd utbildning som kan räknas som klinisk utbildning, exempelvis simulering, trots att forskningsresultat visar att simulering kan främja studenternas lärande.[48] Mot denna bakgrund är en revidering av direktivet önskvärd i syfte att inkludera simulering i klinisk utbildning, och möjliggöra mer klinisk utbildning utan att antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning behöver öka i motsvarande grad.

5.7 Bristande tillgång till handledare

Det finns inga författningsenliga krav på handledare eller handledarutbildning. Det finns inte heller någon gemensam nationell handledarutbildning. I avtalen mellan lärosäten och huvudmän finns dock ofta krav eller önskemål på handledares kompetens och handledarmodeller, som varierar i detaljeringsgrad.[49] Tillgången till kvalifice-

[46] Se avsnitt 3.2.3.
[47] Se avsnitt 4.7.3.
[48] Se avsnitt 3.2.3.
[49] Se avsnitt 4.4 och SOU 2022:35 s. 115 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

rade handledare är avgörande för tillgången på platser för verksamhetsförlagd utbildning.[50]

När verksamhetsförlagd utbildning genomförs är det huvudmännen som enligt avtal ska svara för att studenterna tilldelas en handledare, medan lärosätena ansvarar för att tillse att kraven i kursplanerna efterlevs. Därmed är genomförandet av verksamhetsförlagd utbildning beroende av tillräckliga personella resurser och att handledare utbildats i tillräcklig utsträckning. Brist på handledare är ett väsentligt skäl till att fler platser för verksamhetsförlagd utbildning inte kan åstadkommas och det förekommer att nyutexaminerade sjuksköterskor får handleda studenter.[51] Bristen på handledare kan exempelvis bero på avsaknad av erfaren eller utbildad personal i verksamheten eller avsaknad av incitament för att vara handledare.[52]

Bristande mobilitet mellan lärosäten och hälso- och sjukvård utgör ett hinder för utveckling av handledarkompetens. Mobilitet mellan högskolan och andra sektorer som exempelvis hälso- och sjukvård är en förutsättning för kvalitet i utbildning och forskning. Öppenhet och transparens vid anställningar är av betydelse för att åstadkomma en sådan mobilitet för både kvinnor och män.[53] Frågan om hinder för mobilitet mellan högskolan och andra sektorer har nyligen utretts inom Utbildningsdepartementet.[54]

I hälso- och sjukvården finns ofta kontinuitetsproblem som kan innebära hinder för att genomföra handledning. Det kan handla om sårbarhet i verksamheter där endast få sjuksköterskor är anställda. Det kan också handla om situationer där ordinarie personal ersätts med tillfällig sådan eller om att hälso- och sjukvården inte tillvaratar kompetensen hos äldre sjuksköterskor som skulle kunna kontrakteras för handledaruppdrag.[55]

Från lärosätenas håll har framförts att högskoleförordningens begränsning av förenade anställningar till lektorer och professorer bör tas bort, så att lärosätena själva får besluta. Utredningen Specialistsjuksköterskeutbildning och vissa andra sjukvårdsutbildningar har också föreslagit en förändring av den rättsliga regleringen av förenade anställningar för att lyfta fram forskning också inom vårdvetenskap

[50] Se avsnitt 4.4.3 samt Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet (2019) s. 36 f.
[51] Sveriges Kommuner och Regioner (2023 b) s. 17 f.
[52] SOU 2022:35 s. 115.
[53] Prop. 2020/21:60 s. 119 f.
[54] Utbildningsdepartementet (2022 b).
[55] Nationella vårdkompetensrådet (2023).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

och främja möjligheten för fler yrkeskategorier att komma i fråga för förenade anställningar.[56]

Utredningen ser sålunda brist på handledare som ett påtagligt hinder för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning inom hälso- och sjukvården. Det finns flera underliggande orsaker till bristen på handledare som behöver adresseras genom olika åtgärder.

5.8 Brist på lärare med rätt kompetens

För att kunna öka antalet utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen utgör brist på vetenskapligt meriterad personal på lärosätena ett hinder. För att utbildning ska kunna bedrivas krävs en tillräcklig vetenskaplig kompetens hos lärarna på lärosätet och praktiknära omvårdnadsforskning som binder samman teori och empiri. Detta förutsätter mobilitet mellan lärosätena och hälso- och sjukvården.

I Universitetskanslersämbetets tematiska utvärdering av sjuksköterskeutbildningen lyfte lärosätena bland annat fram behovet av kompetensförsörjning och svårigheterna att nyrekrytera och behålla lärare, i synnerhet lektorer och professorer men också lärare med aktuell klinisk erfarenhet och specialistsjuksköterskekompetens. En åtgärd som har vidtagits av flera lärosäten är att utveckla kombinerade uppdrag mellan lärosäten och vårdverksamheter för att skapa nya karriärvägar och samtidigt säkra den kliniska kompetensen. På många håll pågår också ett arbete för att vetenskapligt meritera personal genom att möjliggöra forskarutbildning för lärare.

Kopplingen till kliniskt arbete saknas ofta för dagens lärartjänster på sjuksköterskeutbildningen. Vetenskapliga och pedagogiska meriter synes betonas mer än klinisk förankring.[57]

Möjligheterna att bedriva forskning för disputerade personer med en medellång vårdutbildning, exempelvis sjuksköterskor, är jämförelsevis begränsade och utgör ett jämställdhetsproblem Efter doktorsexamen har sjuksköterskan två huvudsakliga val: antingen att återvända till den kliniska verksamheten eller att huvudsakligen undervisa vid högskolan. Det är svårt för sjuksköterskor att konkurrera om exempelvis ALF-medel, som avser klinisk forskning. Anställningar

[56] SOU 2018:77 s. 490 ff.
[57] Mogensen, Thorell Ekstrand & Löfmark (2010) s. 18 ff.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

som möjliggör en kombination av klinisk verksamhet och forskning för sjuksköterskor har därför efterlysts.[58]

Utredningen bedömer att bristen på lärare med rätt kompetens är ett påtagligt hinder för att skapa fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen. Mycket tyder också på att problemet kommer att accentueras, bland annat på grund av stundande pensionsavgångar. Fler möjligheter att kombinera kliniskt arbete med utbildning och forskning är angeläget för att främja hälso- och sjukvårdsutbildning av god kvalitet.

5.9 Svaga utbildningsstödjande strukturer

Verksamhetsförlagd utbildning har av hävd bedrivits inom ramen för regionernas hälso- och sjukvård, med en tyngdpunkt på sluten vård på sjukhus. Regionerna har också över tid etablerat olika stödstrukturer för utbildning, inte sällan organiserade i enheter för forskning och utbildning. Med enheterna som bas finns ofta stöd för bland annat hantering av avtal för verksamhetsförlagd utbildning, planering och uppföljning, samt utbildning av handledare. Även inom vissa företrädesvis större kommuner finns strukturer ägnade åt att stödja utbildning. Mindre kommuner är ofta för små för att var och en bära egna strukturer, men kan ibland omfattas av gemensamma stödstrukturer för flera kommuner, till exempel via kommunförbund. På samma sätt är privata vårdgivare normalt sett för små för att bära egna utbildningsstödjande strukturer och till skillnad från kommunerna saknas vad utredningen känner till gemensamma lösningar.[59]

Det finns många strukturella utmaningar som behöver hanteras för att ge bra förutsättningar för att erbjuda verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet. Den verksamhetsförlagda utbildningen bör planeras in tidsmässig utifrån när hälso- och sjukvården och handledarna har kapacitet att ta emot studenterna. Det krävs också ett löpande samarbete mellan lärosäte och vårdgivare för att säkerställa bland annat att handledarna har aktuell kunskap om utbildningen och den handledningsmodell som tillämpas, att lärosäte och vårdgivare har samsyn om vad studenterna förväntas lära sig och hur kunskaperna bedöms, samt att handledarna har kännedom om studenternas förutsättningar.[60]

[58] Vetenskapsrådet (2021 b) s. 36 f.
[59] Se kapitel 4 och kapitel 9.
[60] Se avsnitt 4.4.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Det saknas ibland personer i hälso- och sjukvården som har ett väldefinierat ansvar för studenter under utbildning.[61]

Utvecklingen inom hälso- och sjukvården innebär att en större andel av den verksamhetsförlagda utbildningen framåt kommer att behöva genomföras i kommunernas hälso- och sjukvård och i den hälso- och sjukvård som utförs av privata vårdgivare. Det kommer att ställa krav på förstärkta eller nya utbildningsstödjande strukturer inom hälso- och sjukvården. Det kan bland annat handla om studierektorer för sjuksköterskeutbildningen, utbildning och annat stöd till handledare, utbildningsinfrastruktur i form av lokaler och viss utrustning samt planeringsstöd. Dessa stöd behöver utvecklas utifrån lokala och regionala förutsättningar inom hälso- och sjukvården.

Därutöver har utredningen identifierat avsaknaden av ett nationellt it-stöd som ett hinder för ett effektivt nyttjande av befintliga platser för verksamhetsförlagd utbildning. Ett lärosäte samverkar vanligtvis med flera olika vårdgivare om verksamhetsförlagd utbildning. Det är inte heller ovanligt att en vårdgivare samverkar med fler än ett lärosäte. Dagens it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning ägs och utvecklas av individuella lärosäten eller hälso- och sjukvårdshuvudmän, alternativt av ett urval hälso- och sjukvårdshuvudmän i samverkan, och de är inte alltid tillgängliga för samtliga vårdgivare inom en region. Det innebär att såväl lärosäten som vårdgivare kan behöva arbeta i flera olika parallella it-stöd, och att det saknas en samlad bild av antalet tillgängliga platser, både lokalt och nationellt, mot vilken efterfrågan på platser för verksamhetsförlagd utbildning kan matchas. Vid en och samma tidpunkt kan det råda brist på platser för verksamhetsförlagd utbildning i en lokal avtalsgeografi, medan det samtidigt finns outnyttjade platser i en angränsande lokal avtalsgeografi.[62]

Utredningen uppfattar svaga utbildningsstödjande strukturer som ett hinder för att nyttja den potential som finns att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i fler verksamheter. I synnerhet gäller det platser för verksamhetsförlagd utbildning i kommunernas hälso- och sjukvård och den hälso- och sjukvård som utförs av privata vårdgivare.

[61] Se avsnitt 4.4 samt 5.10.
[62] Se kapitel 7.

5.10 Bristande harmonisering

Verksamhetsförlagd utbildning förutsätter som ovan framkommit ett väl utvecklat samarbete mellan ett flertal olika aktörer. En problematik är avsaknaden av en enhetlig och adekvat terminologi för verksamhetsförlagd utbildning. En annan är otillräckliga och ojämlika ekonomiska villkor. Harmonisering skulle underlätta och uppmuntra medverkan från hälso- och sjukvården i verksamhetsförlagd utbildning.

5.10.1 En enhetlig terminologi saknas

I lärosätenas utbildningsplaner, kursplaner och avtal används olikartad terminologi för att beskriva de praktiska eller kliniska inslagen i sjuksköterskeutbildningen. Verksamhetsförlagd utbildning, som är den term som vanligen används för att beskriva praktiska inslag som ingår i sjuksköterskeutbildningen, har inte heller någon enhetligt fastslagen definition. I vissa avtal används begreppet verksamhetsintegrerat lärande.

Också i övrigt finns en omfattande terminologi som berör organiseringen av verksamhetsförlagd utbildning, exempelvis kliniska lektorer och adjunkter, kontaktlärare, kliniska amanuenser och adjungerade kliniska adjunkter. Betydelsen av begreppen handledare och huvudhandledare som ofta förekommer i avtalen varierar. Terminologin är med andra ord inte harmoniserad.

De EU-rättsliga begreppen skiljer sig också från de begrepp som vanligen används i en svensk sjuksköterskeutbildningskontext. I artikel 31.3 i yrkeskvalifikationsdirektivet används både begreppen klinisk utbildning och klinisk undervisning för att beskriva de teoretiska och kliniska momenten i sjuksköterskeutbildningen, till synes synonymt. På engelska används endast begreppet *training*. Inte heller begreppet timme är definierat i yrkeskvalifikationsdirektivet. Regeringen har numera infört en definition av begreppet timme i bilaga 4 till högskoleförordningen.[63]

Utredningen ser en mer enhetlig terminologi som underlättande för hälso- och sjukvårdens verksamheter att medverka i verksamhetsförlagd utbildning. Det gäller i synnerhet vårdgivare som tar emot studenter från flera lärosäten. Med ökad mobilitet bland studenter

[63] Se kapitel 3.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

och utbildningssamarbeten i större geografiska områden är harmonisering något som sannolikt blir av allt större värde för att samarbetet mellan lärosäten och hälso- och sjukvård om den verksamhetsförlagda utbildningen ska fungera.

5.10.2 Olika och otillräckliga ekonomiska villkor

Den ekonomiska ersättningen till hälso- och sjukvården hanteras normalt som en ersättning från lärosäte till sjukvårdshuvudman, och regleras i de lokala avtalen om verksamhetsförlagd utbildning. Vanligtvis utbetalas ersättningen per vecka verksamhetsförlagd utbildning som en student har genomfört.[64]

Ersättningen har räknats upp i långsammare takt än anslaget för utbildning till universitet och högskolor, vilket kan tolkas som att ersättningen har urholkats över tid.[65] Höjd ersättning är också ett önskemål som sjukvårdshuvudmän och vårdgivare återkommande har framfört till utredningen. Det är dock utredningens uppfattning att nuvarande ordning för samarbete om verksamhetsförlagd utbildning inte utgår från en princip om full kostnadstäckning, utan från en idé om ett solidariskt finansieringsansvar för lärosäten och hälso- och sjukvårdens verksamheter.

Ersättningsnivån varierar från lärosäte till lärosäte utifrån vad som överenskommits i avtalen om verksamhetsförlagd utbildning. Vidare kan ersättningen variera mellan olika vårdgivare. Regioner erhåller i princip alltid full ersättning. Kommuner erhåller ibland samma ersättning som regioner, ibland lägre ersättning och ibland ingen ersättning alls.[66] Privata vårdgivare erhåller oftast ersättning, men ibland vidareförmedlar inte den region eller kommun som är sjukvårdshuvudman ersättningen till den privata vårdgivare som utför hälso- och sjukvården i vilken den verksamhetsförlagda utbildningen har genomförts. I kontakterna med utredningen har de privata vårdgivarna framhållit vikten av de erbjuds lika ersättning som offentliga vårdgivare, som ett incitament för att medverka i verksamhetsförlagd utbildning. På motsvarande sätt har Sveriges Kommuner och Regioner understrukit vikten av att ordningen för samarbete om verksamhetsförlagd

[64] Se avsnitt 4.6.
[65] Se avsnitt 10.3.
[66] Se kapitel 4.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

utbildning vidareutvecklas för att i högre grad omfatta även kommunerna, inklusive likvärdiga ersättningsvillkor.

Inom styrningen av hälso- och sjukvården finns det en utmaning i det att ersättningen från lärosätet inte på något direkt sätt kommer den verksamhet eller den handledare som svarat för den verksamhetsförlagda utbildningen till del. Inte sällan används ersättningen för att finansiera mer generellt stöd och strukturer för utbildning i hälso- och sjukvården. Det kan givetvis vara en klok användning av ersättningen, men det skapar inte ett incitament för verksamhet och handledare att ta emot studenter.

Utredningen konstaterar att det finns ekonomiska hinder för utbildning inom hälso- och sjukvården. En skälig ersättning som är lika för alla vårdgivare skulle stärka vårdgivarnas incitament att medverka i verksamhetsförlagd utbildning. Det gäller också inom ramen för nuvarande ordning vilken utredningen förstår det som utgår från en princip om solidarisk finansiering mellan lärosäten och vårdgivare.

6 En reform för hållbar klinisk utbildning genom samverkan

Verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen regleras i dag genom avtal mellan regioner och kommuner respektive lärosäten.[1] Under lång tid har det funnits en tradition av att genom avtal reglera verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen. I detta kapitel utreds de grundläggande förutsättningarna för att teckna ett nationellt avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning (VULF) för sjuksköterskeutbildningen. Statliga, nationella avtalslösningar för vissa andra utbildningar behandlas också. I kapitlet diskuteras huruvida ett VULF-avtal för sjuksköterskeutbildningen skulle vara ändamålsenligt för att möjliggöra fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och hur ett sådant avtal i så fall lämpligen skulle kunna utformas och organiseras. Utredningen föreslår att ett VULF-avtal bör ingås och beskriver en modell för ett sådant avtal.

6.1 Ett avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning bör ingås

Förslag: Staten bör ingå ett nationellt avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning (VULF) för sjuksköterskeutbildningen. Regeringen bör utse en förhandlingsperson med uppdrag att i dialog med parterna Sveriges Kommuner och Regioner och Vårdföretagarna utarbeta ett avtalsförslag.

Det nationella avtalet bör kompletteras med regionala avtal. Regeringen bör uppdra till lärosäten med medicinska fakulteter att ingå regionala avtal med berörda lärosäten samt hälso- och sjukvårdshuvudmän i geografiska områden som lämpligen utgår från sjukvårdsregionernas och de regionala vårdkompetensrådens indelning.

[1] Nuvarande avtal och avtalsmodeller presenteras i kapitel 4.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Regeringen bör också föreslå riksdagen att besluta om avtalets finansiering.

Bedömning: Ett VULF-avtal kan genom en hållbar struktur för samverkan mellan aktörerna bidra till att fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet skapas. Det kan också med precision styra resurser till åtgärder för att avhjälpa hindren för verksamhetsförlagd utbildning. Därigenom möjliggörs fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen och fler legitimerade sjuksköterskor.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Utredningen har analyserat nuvarande ordning för samarbete mellan lärosäten och hälso- och sjukvård gällande verksamhetsförlagd utbildning. I ett första steg har utredningen prövat alternativ till nuvarande ordning. Utredningen har prövat alternativet lagreglering av sjukvårdshuvudmännens utbildningsansvar, vilket bland annat föreslagits i tidigare utredningar. Utredningen har avfärdat denna lösning, eftersom den inte är effektiv för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och därmed inte kan möjliggöra fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen.[2] Likaså har utredningen, i enlighet med direktivet, prövat alternativet att särskilt reglera privata vårdgivares skyldighet att medverka i utbildning. En sådan åtgärd skulle innebära lagtekniska svårigheter och bedöms inte vara kostnadseffektiv.[3]

I ett andra steg har utredningen utvärderat nuvarande ordning med avtal om verksamhetsförlagd utbildning mellan lärosäten och sjukvårdshuvudmän. Utredningen konstaterar att avtal är ändamålsenliga för att reglera det nödvändiga samarbetet mellan lärosätena och hälso- och sjukvården, men att nuvarande avtalsmodell behöver reformeras. Avtalsmodellen behöver utvecklas dels strukturellt för att möta utvecklingen inom den högre utbildningen och inom hälso- och sjukvården, dels innehållsligt för att avhjälpa vissa allvarliga hinder för att fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och därmed fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen ska kunna erbjudas.[4]

[2] Se kapitel 8.
[3] Se kapitel 9.
[4] Se kapitel 4 och 5.

Med ett avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning (VULF) avser utredningen en strukturell och innehållslig vidareutveckling av den nuvarande ordningen för samarbete om verksamhetsförlagd utbildning som sedan år 2002 sker genom avtal mellan lärosäten och sjukvårdshuvudmän.[5] Utredningens bedömning, efter att ha har utvärderat för- och nackdelarna med ett VULF-avtal, är att ett sådant avtal är ett ändamålsenligt instrument för att på ett hållbart sätt skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i fler verksamheter i hälso- och sjukvården och därigenom möjliggöra fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen.[6]

Stärk det nödvändiga samarbetet mellan lärosäten och hälso- och sjukvården

Sjuksköterskeutbildningen ska till minst 50 procent bestå av klinisk utbildning, där utbildningen är förlagd till olika kliniska verksamheter inom öppen och sluten hälso- och sjukvård och omsorg. Medverkan från hälso- och sjukvårdsverksamheter är därmed helt central för att utbildningsplatser ska kunna erbjudas. Samtidigt ansvarar lärosätena för studenternas examination. Det betyder att en väl fungerande samverkan mellan lärosäten och hälso- och sjukvårdshuvudmän är nödvändig för att bedriva sjuksköterskeutbildning.

En principiell styrka med en avtalsmodell är att avtal är frivilliga och ömsesidiga överenskommelser mellan parter som behåller sin beslutanderätt. Inom en avtalsmässig ram för ett gemensamt åtagande följer skyldigheter och rättigheter för parterna. I jämförelse med en ensidig lagreglering av sjukvårdshuvudmännens skyldighet att medverka i utbildning eller en särskild reglering av privata vårdgivares skyldighet att delta i utbildning, anser utredningen att avtal bättre speglar det gemensamma ansvar som lärosäten och vårdgivare har för att genomföra hälso- och sjukvårdsutbildning av god kvalitet. I och med att avtal är formellt frivilliga att ingå respekteras också universitetens och högskolornas autonomi liksom regionernas och kommunernas självbestämmande. Ett nationellt VULF-avtal med Vårdföretagarna som en av parterna fråntar inte heller privata vårdgivare rätten att självständigt besluta om att ansluta sig till regionala avtal.

[5] Se avsnitt 6.5.
[6] Se avsnitt 6.3.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Avtal lägger också grunden för gemensamma strukturer för styrning och samarbete, vilket bland annat illustreras av de strukturer som har etablerats för samarbete mellan lärosäten och hälso- och sjukvård utifrån ALF- och TUA-avtalen för läkarutbildningen respektive tandläkarutbildningen. Nära samarbete mellan lärosäten och hälso- och sjukvård är nödvändigt för att kunna bedriva hälso- och sjukvårdsutbildning av god kvalitet. Aktörerna uttrycker också ett behov av ett närmare samarbete om såväl sjuksköterskeutbildningen som hälso- och sjukvårdsutbildningar mer generellt. Sjukvårdshuvudmän framför inte sällan önskemål om att utbildningarnas utformning och innehåll bör förändras för att bättre möta kompetensbehoven inom dagens hälso- och sjukvård. Universitet och högskolor uttrycker regelbundet önskemål om bättre förutsättningar för utbildning inom hälso- och sjukvården.

Utredningen anser sålunda att ett VULF-avtal stödjer det nödvändiga ömsesidiga ansvarstagandet för hälso- och sjukvårdsutbildning och lägger grunden för gemensamma strukturer för styrning och samarbete. I och med att avtalsförslaget omfattar finansiella medel främjas också gemensamma prioriteringar av hur resurser för klinisk utbildning i hälso- och sjukvården bäst används.

Inkludera kommuner och privata vårdgivare

Hälso- och sjukvårdens utveckling har inneburit en rörelse från sluten vård på sjukhus till öppen vård i olika former. Inriktningen mot god och nära vård innebär att kommunernas hälso- och sjukvård ökar i betydelse. Parallellt har användningen av privata vårdgivare som utförare av offentligt finansierad vård ökat.

Nuvarande ordning som kan härledas till principöverenskommelsen från år 2002 utgår i första hand från samarbete och avtal mellan lärosäte och närmaste region (dåvarande landsting). Även om allt fler lärosäten över tid har ingått avtal även med kommuner om verksamhetsförlagd utbildning, och regionerna och kommunerna som sjukvårdshuvudmän allt oftare ställer krav på privata utförare att medverka i utbildning, menar utredningen att det finns ett behov att reformera nuvarande avtalsmodell för att tillvarata aktörernas utvecklingspotential.

Framåt bedöms den största potentialen att öka antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning finnas i kommunernas hälso- och sjukvård och i den hälso- och sjukvård som utförs av privata vårdgivare. Detta styrks i utredningens analys liksom i utredningens enkätundersökning som bland annat visar i vilka verksamheter som lärosätena planerar att öka mängden verksamhetsförlagd utbildning för att uppfylla yrkeskvalifikationsdirektivets krav.[7]

Utredningen ser det därför som en viktig strukturell vidareutveckling av nuvarande avtalsmodell att kommuner och privata vårdgivare integreras på ett tydligare sätt. Enligt utredningens förslag till VULF-avtal sker detta dels genom att kommuner och privata vårdgivare genom sina intresseorganisationer företräds som avtalsparter och medlemmar i samverkansgrupp på nationell nivå, dels genom att kommuner ingår som avtalsparter på regional nivå och är representerade i styr- och samordningsgrupper.

Ingå regionala avtal för mer effektiv resursanvändning

I dag regleras platser för verksamhetsförlagd utbildning i drygt 130 lokala avtal. Avtalen ingås ofta mellan ett lärosäte och en region eller mellan ett lärosäte och en kommun. Enstaka avtal ingås mellan ett lärosäte och en privat vårdgivare. Det förekommer även ramavtal av samordnande karaktär, där ett eller undantagsvis flera lärosäten reglerar frågan om verksamhetsförlagd utbildning med flera sjukvårdshuvudmän.[8]

Den högre utbildningens utveckling innebär att utbildning bedrivs mer platsoberoende och inom allt större geografiska områden. Enstaka lärosäten bedriver sjuksköterskeutbildning på distans där studenten kan välja att genomföra den verksamhetsförlagda utbildningen i hela landet. Flera lärosäten bedriver decentraliserad vårdutbildning, med verksamhetsförlagd utbildning på ett antal mindre studieorter, inte sällan på betydande avstånd från lärosätenas campusorter. Några lärosäten bedriver sjuksköterskeutbildning på en studieort belägen på en plats där lärosätet saknar avtal om verksamhetsförlagd utbildning.[9]

Följaktligen har det uppstått en spänning mellan de lokala avtalen och det faktum att den högre utbildningen bedrivs mer platsoberoende

[7] Se avsnitt 4.7.
[8] Se avsnitt 4.6.
[9] Se avsnitt 4.3.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

och i större geografiska områden. En konsekvens är att de lokala avtalen ger inlåsningseffekter som innebär att tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning inte används effektivt. Vid en och samma tidpunkt kan det råda brist på platser i en lokal avtalsgeografi, medan det finns lediga platser i en angränsande avtalsgeografi. Tyvärr saknas i dag processer för att systematiskt matcha efterfrågan och utbud, vilket innebär att platserna för verksamhetsförlagd utbildning inte används effektivt betraktat ur ett nationellt perspektiv.

I och med att fler studenter numera väljer att läsa sjuksköterskeutbildningen på ett lärosäte i en del av landet men önskar genomföra den verksamhetsförlagda utbildningen på annan ort, hanteras en allt större del av den verksamhetsförlagda utbildningen utanför lärosätenas ordinarie system och processer. Den ökade studentmobiliteten innebär svårigheter för lärosätena att säkerställa att platserna för verksamhetsförlagd utbildning uppfyller ställda kvalitetskrav vad gäller till exempel handledarkompetens och lärandemiljö.

Det finns också verksamhetsmässiga skäl för samarbete i större geografiska områden. Sjuksköterskeutbildning på 25 lärosäten innebär utmaningar för utbildningens forskningsanknytning. Forskningsmiljöerna riskerar att bli för små och utspridda för att en nödvändig kritisk massa ska uppnås. Goda forskningsmiljöer förutsätter sålunda ett närmare samarbete mellan de lärosäten som bedriver hälso- och sjukvårdsutbildning.

På samma sätt är samarbete i större geografiska områden viktigt för att möjliggöra utbildning av god kvalitet och ett hållbart utbildningsutbud. Specialistsjuksköterskeutbildning i likhet med vissa andra hälso- och sjukvårdsutbildningar förutsätter tillgång till platser för verksamhetsförlagd utbildning i större geografiska områden än nuvarande lokala avtal. Det kan också vara svårt att på varje enskilt lärosäte upprätthålla den lärarkompetens som krävs för att bedriva hälso- och sjukvårdsutbildning av god kvalitet. Denna utmaning kan vara än mer accentuerad för andra hälso- och sjukvårdsutbildningar.

Utredningen anser att regionala avtal skulle möjliggöra en mer effektiv användning av befintliga platser för verksamhetsförlagd utbildning genom att stödja en bättre matchning av utbud och efterfrågan. Ett fördjupat regionalt samarbete mellan lärosäten och hälso- och sjukvård skulle också lägga grunden för starkare forskningsmiljöer och tillgång till lärare med aktuell vetenskaplig och klinisk kompetens. I Västra Götalandsregionen har fyra lärosäten ingått ett gemen-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

samt regionalt avtal om verksamhetsförlagd utbildning med regionen och 49 kommuner, vilket visar att det är möjligt att ingå regionala avtal med ett stort antal parter.[10] Även i Region Skåne pågår ett arbete för att sluta avtal mellan lärosäten, regionen och ett antal kommuner.

De regionala avtalen kan enligt utredningens mening med fördel bygga på samarbete i noder kopplade till de medicinska fakulteterna och med sjukvårdsregionernas och de regionala vårdkompetensrådens geografiska indelning som utgångspunkt. Därigenom används den kompetens och kapacitet som finns vid de medicinska fakulteterna för att stärka de nationella strukturerna för högre utbildning och forskning, samtidigt som ytterligare organisatoriska indelningar som rör hälso- och sjukvården undviks. En rörelse från dagens drygt 130 lokala avtal till sex eller sju regionala avtal bör också totalt sett innebära mindre avtalsadministration.

Harmonisera villkor för att underlätta hälso- och sjukvårdens medverkan

De 21 statliga lärosätena och de fyra enskilda utbildningsanordnarna som bedriver sjuksköterskeutbildning beslutar självständigt om utbildningens innehåll och utformning genom utbildnings- och kursplaner inom ramen för högskoleförordningen och den EU-rättsliga regleringen av sjuksköterskeutbildningen.[11] Att totalt 25 lärosäten var för sig beslutar om utbildningens innehåll och utformning och ingår avtal om verksamhetsförlagd utbildning har resulterat i en betydande variation avseende bland annat handledningsmodeller, krav på handledarkompetens och bedömningsmodeller. Därtill har olika lärosäten skilda administrativa processer och it-stöd.

Även om varje lokal lösning säkerligen har sina goda skäl, är variationen i sig en komplicerande faktor för hälso- och sjukvårdens medverkan i hälso- och sjukvårdsutbildning. Det gäller sjukvårdshuvudmän som tar emot studenter från flera lärosäten och inte minst privata vårdgivare som till skillnad från regioner och kommuner kan bedriva verksamhet i hela landet och därigenom behöva anpassa sig till ett stort antal lärosätens olika krav. Privata vårdgivare verksamma i hela landet exponeras också för att 20 regioner och 290 kommuner

[10] Se avsnitt 4.6.4.
[11] Se avsnitt 2.11 samt 4.5.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

i egenskap av sjukvårdshuvudmän ställer olika krav vid anlitande av privata vårdgivare för att utföra offentligt finansierad vård.

Utredningen anser att ett nationellt VULF-avtal genom harmonisering kan underlätta hälso- och sjukvårdens medverkan i utbildning och därigenom bidra till fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Exempel på harmonisering som skulle vara underlättande är bland annat enhetlig ersättning till alla vårdgivare som tillhandahåller platser för verksamhetsförlagd utbildning och en gemensam terminologi. Även de regionala avtalen kan bidra till harmonisering, vilket underlättar för hälso- och sjukvården, exempelvis gemensamma handledningsmodeller och likartade kompetenskrav på handledare.

I kapitel 5 beskrivs också hinder relaterade till studenternas genomströmning. VULF-avtalet skulle bidra till en bättre genomströmning av studenter på sjuksköterskeutbildningen då utbildningsförutsättningarna i hälso- och sjukvården stärks och studierna blir mer harmoniserade.

Tillskjut statlig finansiering för att avhjälpa hinder

Utöver att åtgärda ovan nämnda strukturella brister i nuvarande ordning för samarbete om verksamhetsförlagd utbildning ser utredningen ett behov av att reformera avtalsmodellen innehållsligt i syfte att avhjälpa hinder för verksamhetsförlagd utbildning. Ett avtal gör det möjligt att med hög grad av precision i jämförelse med andra tillgängliga styrmedel såsom lagstiftning styra statliga resurser till åtgärder för att avhjälpa identifierade hinder. Det förutsätter att staten tillskjuter finansiella resurser till ett VULF-avtal på ett motsvarande sätt som till ALF- och TUA-avtalen.

Utifrån analysen av hinder för verksamhetsförlagd utbildning ser utredningen primärt följande hinder som ett VULF-avtal lämpligen bör adressera.[12]

För det första behöver de utbildningsstödjande strukturerna (organisation och personella resurser) inom hälso- och sjukvården stärkas som ett led i att skapa bättre förutsättningar för kommuner och privata vårdgivare att medverka i högre utbildning. Regionerna har av hävd tagit och behöver även framgent ta det största ansvaret för verksamhetsförlagd utbildning, men den största potentialen att öka mäng-

[12] Se kapitel 5.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

den platser för verksamhetsförlagd utbildning finns av allt att döma inom kommunernas hälso- och sjukvård och i offentligt finansierad vård som utförs av privata vårdgivare. De utbildningsstödjande strukturerna behöver stärkas såväl generellt som specifikt för att bättre stödja kommuner och privata vårdgivare. Även infrastrukturen för utbildning (lokaler och utrustning) inom hälso- och sjukvården behöver stärkas.

För det andra bör studenter kompenseras för merkostnader för resor och boende när den verksamhetsförlagda utbildningen inte utförs på eller i närheten av den ordinarie studieorten. Kostnaderna innebär ett hinder för studenter att genomföra verksamhetsförlagd utbildning, vilket ytterst kan minska genomströmningen och i förlängningen antalet examinerade sjuksköterskor. För hälso- och sjukvården, i första hand mindre kommuner belägna på längre avstånd från lärosäten, kan studenternas kostnader för resor och bostad innebära att planerade platser för verksamhetsförlagd utbildning inte nyttjas. Det innebär en misshushållning med utbildningskapaciteten inom hälso- och sjukvården och kan försvåra kompetensförsörjningen, inte minst i glesbygd.

För det tredje bör möjligheterna till forskning för sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor förbättras. Detta kan öka tillgången till handledare i hälso- och sjukvården och universitetslärare med aktuell vetenskaplig och klinisk kompetens, stärka sjuksköterskeutbildningens forskningsanknytning samt kvalitén i hälso- och sjukvården. Brist på handledare och lärare med rätt kompetens har identifierats som två allvarliga hinder för att öka antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning liksom antalet utbildningsplatser. Att i högre grad kunna erbjuda möjlighet till forskarutbildning och forskarmeritering kan också öka sjuksköterskeyrkets attraktionskraft genom fler och förbättrade karriärvägar. VULF-avtalet kan dessutom bidra till att forskning integreras i utbildningen och skapa intresse för en forskarkarriär hos sjuksköterskestudenter

Utredningen vill följaktligen se en innehållslig utveckling av avtalsmodellen för att inkludera åtgärder som kan avhjälpa hinder för verksamhetsförlagd utbildning. Detta kräver att staten tillskjuter finansiering. De hinder som ett VULF-avtal lämpligen syftar till att avhjälpa kan givetvis komma att förändras över tid beroende på utvecklingen inom hälso- och sjukvården och inom den högre utbildningen och beroende på om de åtgärder som vidtas visar sig vara verkningsfulla.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Därför är det viktigt att det sker en regelbunden uppföljning av åtgärdernas verkan och löpande utveckling av avtalets innehåll. De finansiella medlen ska kunna användas inom både hälso- och sjukvårdens och lärosätenas verksamhet, inom ramen för det nationella VULF-avtalet och i enlighet med de regionala nodernas prioriteringar.

Samla den statlig styrningen och skapa långsiktiga förutsättningar

I dag pågår fler olika statliga initiativ i syfte att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Vissa initiativ vänder sig till de lärosäten som bedriver sjuksköterskeutbildning, till exempel finansiella medel för verksamhetsförlagd utbildning om 50 miljoner kr per år fördelade mellan alla lärosäten som bedriver sjuksköterskeutbildning och medel för decentraliserad vårdutbildning om 20 miljoner kr per år fördelad mellan några av de lärosäten som bedriver vårdutbildning. Andra statliga satsningar vänder sig till sjukvårdshuvudmännen, bland annat överenskommelsen om god och nära vård i vilken 250 miljoner kr är en prestationsbaserad ersättning till regioner och kommuner som erbjuder fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Nämnda satsningar är tidsbegränsade, vanligtvis i form av ettåriga beslut i regleringsbrev och överenskommelser om statsbidrag. Därutöver finns närliggande statliga satsningar som rör forskarmeritering för professionellt verksamma inom hälso- och sjukvården inklusive sjuksköterskor. Notabelt är också att de statliga satsningarna vänder sig parallellt till universitet och högskolor respektive regioner och kommuner, utan mekanismer för samordning, trots att hälso- och sjukvårdsutbildning förutsätter ett nära samarbete mellan lärosäten och hälso- och sjukvårdens verksamheter.

Genom att samla den statliga finansieringen i ett VULF-avtal skapas enligt utredningens mening en mer samlad styrning från riksdag och regering visavi lärosäten och sjukvårdshuvudmän, och därtill en mer långsiktig styrning än nuvarande tidsbegränsade satsningar. Vidare främjas en helhetssyn, ett gemensamt ansvarstagande och en samordning av åtgärder som vänder sig till lärosäten och sjukvårdshuvudmän genom att satsningarna hanteras inom ramen för ett gemensamt avtal. Det är utredningens bedömning att en mer samlad och långsiktig statlig styrning skapar bättre förutsättningar för att bedriva hälso- och sjukvårdsutbildning av god kvalitet.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

En reformerad och skalbar avtalsmodell

Utredningen bedömer att förslaget till VULF-avtal för att genomföras i sin helhet kräver en årlig finansiering från staten om 300 miljoner kr per år. Förslaget till VULF-avtal är dock skalbart. Den strukturella vidareutvecklingen av nuvarande avtalsmodell för att inkludera kommuner och privata vårdgivare samt ingå avtal i större geografiska områden kan genomföras med ett begränsat tillskott av finansiella resurser.

Den innehållsmässiga vidareutvecklingen som föreslås omfatta stöd för att stärka de utbildningsstödjande strukturerna och infrastrukturen för utbildning i hälso- och sjukvården, merkostnadsersättning till studenter för resor och boende vid verksamhetsförlagd utbildning utanför den ordinarie studieorten samt finansiering av forskningstid för att säkerställa tillgången på lärare och handledare med aktuell vetenskaplig och klinisk kompetens är mycket angelägen för att skapa bättre långsiktiga förutsättningar för utbildning inom hälso- och sjukvården. Vidareutvecklingen kan genomföras stegvis i sin helhet eller i valda delar utifrån vad som är möjligt.

Förslaget till VULF-avtal är också skalbart i det avseendet att det är konstruerat för att enkelt kunna utökas från att gälla sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor till att omfatta fler hälso- och sjukvårdsutbildningar, såsom utbildningarna till barnmorska, röntgensjuksköterska, arbetsterapeut, fysioterapeut och biomedicinsk analytiker.

Det är givetvis utredningens uppfattning att förslaget till VULF-avtal bör genomföras i sin helhet och på föreslagen ambitionsnivå avseende finansiella resurser för att snarast möjligt möta behovet av fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i fler verksamheter och därigenom möjliggöra fler utbildningsplatser och i förlängningen fler examinerade sjuksköterskor.

6.2 VULF-avtalets konstruktion

VULF-avtalet bör omfatta bestämmelser om samarbete gällande sjuksköterskeutbildningen och specialistsjuksköterskeutbildningen. Avtalsinnehållet bör omfatta användningen av till avtalet knutna statliga medel för utbildningsstödjande strukturer inom hälso- och sjukvården, studenters merkostnader vid verksamhetsförlagd utbildning, forskarmeritering för sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

samt harmonisera vissa nationella villkor, bland annat ersättningens storlek och vilka som har rätt att ta del av ersättningen. VULF-avtalets styrning bör ske på nationell nivå, men framför allt genom en regional konstruktion av noder, som beskrivs nedan.

Utredningen har beträffande en lämplig avtalskonstruktion övervägt olika tänkbara modeller:

- *Modell A*: att staten tecknar ett centralt VULF-avtal med sju regioner som tillika utgör centra för regionala avtalsnoder: Region Stockholm, Region Uppsala, Region Östergötland, Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Region Örebro och Region Västerbotten. Dessa regioner är också parter i det centrala ALF-avtalet och det finns därmed en redan etablerad struktur att utgå från.
- *Modell B:* att staten tecknar ett centralt VULF-avtal med de regionala vårdkompetensråden, som bildar regionala noder. Kommunerna skulle ges en tydlig roll i en sådan lösning. Ett problem är dock att de regionala vårdkompetensråden i dag inte har någon egentlig beslutsrätt. De fungerar därför lämpligen som organ för beredning och prioritering inför beslut av en annan organisation.
- *Modell C*: att staten tecknar ett avtal med Sveriges Kommuner och Regioner samt Vårdföretagarna. Därefter får lärosätena formera fem geografiska noder i norr, söder, öst, väst samt huvudstadsområdet. Indelningen är tänkt att skapa geografiskt ändamålsenliga enheter. De geografiska noderna får sedan i uppdrag att teckna avtal med alla regioner, kommuner och privata vårdgivare i det aktuella geografiska området som önskar omfattas av VULF-avtalet. Detta skulle emellertid innebära införandet av en ytterligare geografisk indelning vid sidan av medicinska fakulteter, regioner och regionala vårdkompetensråd.
- *Modell D:* att staten tecknar ett avtal med Sveriges Kommuner och Regioner samt Vårdföretagarna. Därefter ges de medicinska fakulteterna i uppdrag att formera noder bland alla lärosäten som ger sjuksköterskeutbildningen samt hälso- och sjukvårdshuvudmän i lämpliga geografiska områden med indelningen för sjukvårdsregionerna och de regionala vårdkompetensråden som utgångspunkt. Regionala avtal tecknas mellan parterna som ingår i respektive nod. De medicinska fakulteterna har det bredaste utbudet av hälso- och sjukvårdsutbildningar och står för merparten av forsk-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ningen, vilket kan bidra till en samordning och ett mer effektivt nyttjande av landets samlade utbildnings- och forskningsresurser inom området. Genom denna modell kan därtill den administrativa struktur som sedan länge är upparbetad vid de medicinska fakulteterna gällande ALF-avtalet stötta uppbyggnaden av en liknande struktur för VULF-avtalet.

Utredningen anser att modell D bäst motsvarar behovet av en avtalsstruktur för ett VULF-avtal. VULF-avtalet bör enligt utredningens uppfattning i möjligaste mån följa ALF-avtalets logik och bygga vidare på dess strukturer för att främja ledning och samordning samt för att undvika onödig administration. Genom ett nationellt avtal kan vissa nationella förutsättningar regleras som underlättar hälso- och sjukvårdens medverkan i utbildning. I kombination med regionala avtal möjliggörs en anpassning till de olika förutsättningar som råder i olika delar av landet. Om de regionala avtalen följer indelningen för sjukvårdsregioner och regionala vårdkompetensråd förstärks befintliga stödstrukturer för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning, samtidigt som nya, ytterligare indelningar undviks. Även den föreslagna indelningen innebär dock praktiska utmaningar, till exempel finns sju universitet med medicinska fakulteter och sex sjukvårdsregioner. Vidare ingår vissa lärosäten i mer än ett regionalt vårdkompetensråd. Hur de regionala nodernas indelning ska utformas i detalj är en fråga som behöver hanteras av regeringens förhandlingsperson i framtagandet av det nationella VULF-avtalet.

Utredningens uppfattning stärks också av den genomgång av befintliga regionala avtal som gjorts. Den visar att flertalet regionala avtal har ett bredare fokus än endast läkarutbildningen, i synnerhet gällande Karolinska institutet och Region Stockholm. Ett VULF-avtal bör därför anknyta till och komplettera ALF-avtalet. Samtidigt inspireras avtalsmodellen också av ULF-avtalet vad gäller det stora antalet avtalsparter och aktörer. Även samverkansavtalet i Västra Götaland har fungerat som inspirationsmodell och visar möjligheten att reglera frågor om verksamhetsförlagd utbildning för över 50 avtalsparter. VULF-avtalet bör enligt utredningens uppfattning konstrueras, struktureras och finansieras på det sätt som utvecklas nedan.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

6.2.1 Ändamål

Det övergripande syftet med avtalet är att långsiktigt säkerställa en sjuksköterskeutbildning av god kvalitet med tillgång till fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. För att uppfylla det övergripande syftet ska avtalet:

- främja en effektiv användning av platser i fler verksamheter, i synnerhet inom kommunernas hälso- och sjukvård samt hos privata vårdgivare,
- bidra till en effektivare användning av platser i hela landet,
- säkerställa handledare med vetenskaplig och pedagogisk kompetens som är väl insatta i de mål som studenten förutsätts nå under utbildningen,
- säkerställa vetenskapligt meriterade lärare med aktuell klinisk kompetens, och
- underlätta för yrkesverksamma sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor att genomgå forskarutbildning eller postdoktoral meritering.

6.2.2 Avtalsstruktur och -organisation

Ett VULF-avtal kommer med nödvändighet att omfatta ett stort antal parter. Mot denna bakgrund bör avtalet utformas på central och regional nivå.

Avtalsparter

Nationella avtalsparter

Det centrala VULF-avtalet föreslås tecknas mellan staten, som företräder flertalet lärosäten, Sveriges Kommuner och Regioner, som företräder hälso- och sjukvårdshuvudmännen samt Vårdföretagarna, som företräder många av de privata vårdgivarna.

Sveriges Kommuner och Regioner kan genom att teckna ett centralt VULF-avtal inte binda regioner och kommuner till att teckna regionala VULF-avtal. Vårdföretagarna kan inte heller genom att

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ingå ett centralt VULF-avtal framtvinga åtgärder hos privata vårdgivare. Att på central nivå knyta avtalet till intresseorganisationer som samlar aktörer som kan tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning kan enligt utredningens uppfattning dock inverka positivt på viljan till och incitamenten för enskilda aktörer att ingå regionala VULF-avtal. Konstruktionen innebär också att kommuner och privata vårdgivare inkluderas tydligare i samarbetet om verksamhetsförlagd utbildning jämfört med i nuvarande ordning.

Regionala avtalsparter

Regionala VULF-avtal bör enligt förslaget tecknas mellan lärosäten som ger sjuksköterskeutbildningen samt hälso- och sjukvårdshuvudmän i det regionala avtalets geografiska område. Det är frivilligt för lärosäten, regioner och kommuner att ansluta sig till VULF-avtalet. De statliga lärosäten som har medicinska fakulteter bör fungera som samordnande parter för detta arbete. Privata vårdgivare bör enligt utredningens uppfattning inte ges möjlighet att teckna regionala VULF-avtal mot bakgrund av att deras medverkan i verksamhetsförlagd utbildning sker nästan uteslutande i egenskap av upphandlade leverantörer i förhållande till regioner och kommuner. Utredningens uppfattning är vidare att ett VULF-avtal kommer att förbättra villkoren för privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning avsevärt och således minska behovet av enskilda avtal mellan lärosäten och privata vårdgivare.[13] VULF-avtalet hindrar dock inte lokala avtal om verksamhetsförlagd utbildning mellan parter som så önskar.

Styrning av VULF-avtalet

Nationell samverkansgrupp och ett nationellt kansli

På central nivå föreslås att det inrättas en nationell samverkansgrupp för VULF-avtalet. Den nationella samverkansgruppen bör exempelvis utse de regionala nodernas styrelser på förslag av de aktörer som ingår i respektive nod, ange övergripande prioriteringar för samarbetet, följa och utvärdera avtalets tillämpning och vid behov föreslå ändringar, främja samverkan mellan noderna och på olika sätt bistå

[13] I nuläget finns utredningen veterligen endast fyra sådana avtal mellan lärosäten och privata vårdgivare, se avsnitt 9.9.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

de regionala noderna administrativt exempelvis genom att tillhandahålla förslag på regionala VULF-avtal.

Ett nationellt kansli bör inrättas. Vikten av att det finns ett nationellt kansli att vända sig till som samordnande punkt har framkommit i arbetet med ett ULF-avtal. Också i övrigt bör det nationella kansliet tillhandahålla administrativt stöd till den regionala VULF-organisationen. Det nationella kansliet bör placeras vid en nationell statlig myndighet. Utredningen har övervägt flera alternativ. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) är ett sådant liksom Socialstyrelsen som fungerar som värdmyndighet för Nationella vårdkompetensrådet. Ytterligare ett alternativ är Vetenskapsrådet, som i dag tillhandahåller ett kansli för ALF-avtalet, som ger administrativt stöd till den nationella styrgruppen för ALF och koordinerar Vetenskapsrådets utvärderingar av den kliniska forskningens kvalitet i ALF-regionerna samt sköter samordning i förhållande till ett antal myndigheter. Utredningens uppfattning är att ett forskningsråd bör fungera som värdmyndighet för det nationella kansliet mot bakgrund av att medel för forskarmeritering fördelas och att samordningsvinsterna med ALF-organisationen talar för Vetenskapsrådet som lämpligt forskningsråd.

Regionala noder, ledningsgrupper och kanslier

På regional nivå föreslås VULF-avtalet organiseras genom noder. De sju lärosätena med medicinska fakulteter föreslås fungera som centra för noderna. Dessa lärosäten utgörs av Göteborgs universitet, Karolinska institutet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet samt Örebro universitet. I de regionala noderna ingår därutöver samtliga övriga lärosäten, regioner och kommuner som lämpligen kan hänföras till nodens område och som önskar ansluta sig till det regionala VULF-avtalet.

VULF-avtalet kräver samordning och samarbete i större områden. Den kompetens och struktur som krävs för att fullgöra och administrera VULF-avtalet är inte möjlig att bygga upp vid vart och ett av de 25 aktuella lärosätena som utbildar sjuksköterskor och inte heller hos samtliga av de regioner, kommuner och privata vårdgivare som tar emot studenter inom ramen för verksamhetsförlagd utbildning. Nodernas uppgift är att utgöra en bas för kunskap, kompetens och

kapacitet. På regional nivå ska noderna främja samarbete och samverkan med aktörer som kan erbjuda platser, liksom främja forskarmeritering i omvårdnad. Varje nod prioriterar användningen av finansiella medel för verksamhetsförlagd utbildning samt fördelar medel för utbildningsstödjande strukturer och forskarmeritering i omvårdnad.

Samtliga parter som vill ingå i ett regionalt VULF-avtal omfattas av de förmåner och skyldigheter som följer av avtalet. Exempelvis har de regionala avtalsparterna möjlighet att använda ett nationellt it-stöd.[14]

Organisationen i regionala noder möjliggör att VULF-medlens användning kan prioriteras gemensamt av lärosäten, sjukvårdshuvudmän och eventuellt privata vårdgivare och därmed samordnas för att på bästa sätt möta behoven av utbildningsstödjande insatser och forskarmeritering. Utredningen anser att de medicinska fakulteterna är lämpliga centra för de regionala noderna. Fakulteterna har ett brett utbildningsutbud och där bedrivs omfattande forskning, vilket främjar samordning och effektivare användning av den samlade nationella utbildnings- och forskarmeriteringsresursen. De medicinska fakulteterna har redan en organisatorisk infrastruktur som är anpassad till ALF- samt TUA-avtalen som möjliggör samordning av insatser också i förhållande till ett VULF-avtal. I uppdraget att utgöra centra för noder ingår att tillhandahålla ett regionalt kansli för respektive nod. De lärosäten som har medicinska fakulteter föreslås vidare fungera som förvaltande organ för de finansiella medlen inom ramen för VULF-avtalet och svarar för utbetalning av VULF-medel till olika aktörer.

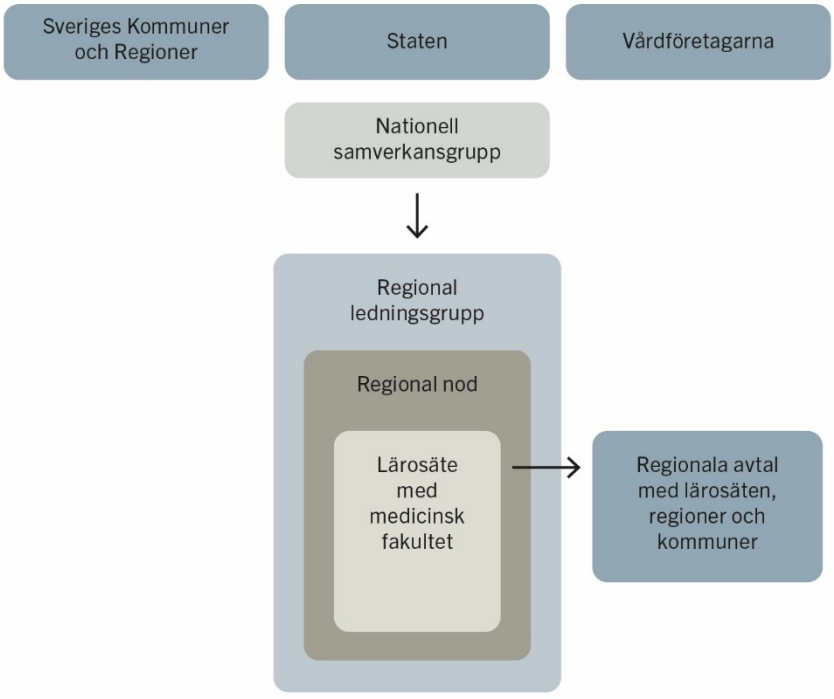
Varje regional nod leds operativt av en regional ledningsgrupp. Den regionala ledningsgruppen utses av den nationella samverkansgruppen på förslag från aktörerna i en viss regional nod. Den regionala ledningsgruppen ska bestå av en jämlik representation fördelat på lärosäten, regioner och kommuner.[15] Ordförande väljs från den medicinska fakulteten om inte annan överenskommelse träffas. Vid händelse av konflikter i de geografiska noderna bör ärenden kunna hänskjutas till den nationella samverkansgruppen.

[14] Se kapitel 7.

[15] Regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS) har bildats i varje län för att stödja kommunerna i regional samverkan rörande bland annat hälso-och sjukvårdsfrågor. De regionala samverkans- och stödstrukturerna skulle förslagsvis kunna utse representanter till nodernas ledning.

Figur 6.1 Förslag på ett VULF-avtal för sjuksköterskeutbildningen

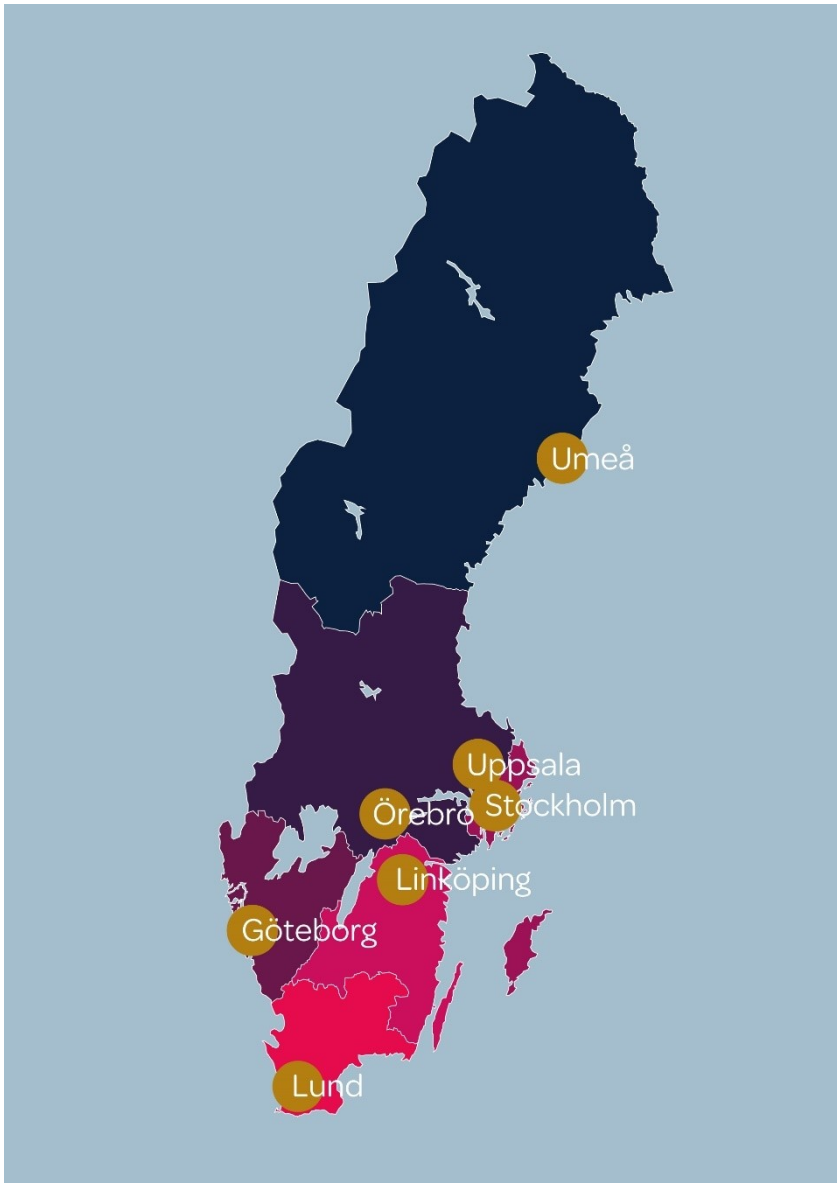
Organisation och struktur



Källa: Utredningens illustration.

Figur 6.2 Centra för de regionala noderna

Medicinska fakulteter och sjukvårdsregioner i Sverige



Källa: Universitetskanslersämbetets illustration.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

6.2.3 Avtalets omfattning och innehåll

Det centrala VULF-avtalet

Sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningen bör omfattas

Det centrala VULF-avtalet bör enligt utredningens uppfattning omfatta både sjuksköterskeutbildningen och specialistsjuksköterskeutbildningen. Det är viktigt för att inte skapa barriärer som motverkar syftet med att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Att sjuksköterskeutbildningen inte omfattades av ett VULF-avtal var en kritik från många remissinstanser som riktades mot förslaget om ett VULF-avtal för specialistsjuksköterskeutbildningen som lades fram av Utredningen om specialistsjuksköterskeutbildning och vissa andra hälso- och sjukvårdsutbildningar. På många sätt är utbildningarna knutna till varandra både på lärosätena och under den verksamhetsförlagda utbildningen. Det gäller exempelvis för lärar- och handledarresurser både vid lärosäten och inom hälso- och sjukvårdsverksamheten. Dessutom är behovet av fler platser för verksamhetsförlagd utbildning stort både inom sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningen. Utmaningarna för att lyckas skapa fler platser är också snarlika, exempelvis vad gäller behovet av fler handledare och lärare med vetenskaplig och klinisk kompetens.

Forskarutbildningen i omvårdnad, som VULF-avtalet är ämnat att stärka, berör också de resurser som är knutna till båda utbildningarna. Det finns mot denna bakgrund tydliga kopplingar och synergieffekter av att låta ett VULF-avtal omfatta både sjuksköterskeutbildningen och specialistsjuksköterskeutbildningen.

Fler utbildningar bör för närvarande inte inkluderas i VULF-avtalet

Utredningen har övervägt huruvida fler utbildningar med anknytning till hälso- och sjukvården bör ingå i ett VULF-avtal. Det finns ett 20-tal sådana högskoleutbildningar som skulle kunna aktualiseras. I samband med tidigare utredningar har framförts att många andra utbildningar befinner sig i en likartad situation med brist på platser för verksamhetsförlagd utbildning, exempelvis fysioterapeututbildningen. Utredningen delar denna bild. De gemensamma utmaningarna och möjligheten till synergieffekter gällande utbildningsresurser och utbildningsstrukturer samt att olika studentgrupper i viss mån skulle

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

kunna genomgå verksamhetsförlagd utbildning integrerat talar för att ett avtal bör kunna inkludera fler medellånga vårdutbildningar.

Trots flera gemensamma utgångspunkter för högskoleutbildningarna med anknytning till hälso- och sjukvården finns det också olikheter. Ju fler utbildningar som omfattas av ett VULF-avtal, desto högre grad av komplexitet för avtalets del. Att involvera många utbildningar i ett avtal är också förenat med kostnader för staten. Om ett avtal skulle utsträckas till samtliga utbildningar där verksamhetsförlagd utbildning genomförs i hälso- och sjukvården skulle detta också inkludera läkar- och tandläkarutbildningarna. I sådana fall skulle detta innebära att ALF- och TUA-avtalen inte längre blir behövliga.

Det kan konstateras att förevarande utrednings uppdrag enligt direktivet är begränsat till ett avtal för sjuksköterskeutbildningen. Utredningens bedömning är att avtalets utformning i nuläget skulle bli för komplex och statens kostnader för omfattande om fler utbildningar än sjuksköterske- respektive specialistsjuksköterskeutbildningen skulle omfattas, exempelvis barnmorskeutbildningen och röntgensjuksköterskeutbildningen. Det är möjligt att på sikt, beroende på erfarenheterna, utvidga VULF-avtalet till fler yrkesgrupper. För att underlätta en eventuell framtida utökning till fler hälso- och sjukvårdsutbildningar är det viktigt att denna möjlighet beaktas vid konstruktionen av ett VULF-avtal.

Forskarmeritering för sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor

Utredningens förslag är att VULF-avtalet också ska omfatta en statlig satsning på klinisk praktiknära forskarmeritering för sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor. Den övergripande målsättningen med satsningen är att uppnå fler forskningsmeriterade och kliniskt verksamma lärare på sjuksköterskeutbildningen samt att öka andelen forskningsmeriterade handledare inom verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen och deras kompetens. Målsättningen är att det ska finnas 150 sjuksköterskor samt specialistsjuksköterskor (helårsekvivalenter) per år som till följd av forskningssatsningen genomgår forskarutbildning eller postdoktoral meritering. Satsningen kan enligt utredningens mening på tre centrala sätt främja fler platser för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen:

1. genom att öka tillgången till och kvaliteten på kandidater till högre akademiska förenade lärarbefattningar, det vill säga lektorer och professorer inom omvårdnad med förenade anställningar som sjuksköterskor eller specialistsjuksköterskor,
2. genom att fler handledare inom verksamhetsförlagd utbildning tillika anställda i hälso- och sjukvården och omsorgen kan genomgå forskarutbildning och postdoktoral meritering och
3. genom att främja intresset för att kombinera praktiskt omvårdnadsarbete med en forskarkarriär hos sjuksköterskestudenter.

Därtill bidrar en satsning på forskarmeritering till utbildningens kvalitet genom att stärka dess vetenskapliga grund. Satsningen bidrar vidare till hälso- och sjukvårdens utveckling och kvalitet genom dess kliniska koppling.

Det centrala VULF-avtalets innehåll

a) Utbildning och administration av avtalet

Det centrala VULF-avtalet bör reglera övergripande frågor som verksamhetens syfte och mål, strukturen för genomförande av verksamhetsförlagd utbildning samt främjande av forskarmeritering i omvårdnad. Det centrala avtalet bör:

- ange avtalets parter,
- ange parternas skyldigheter och de förmåner som följer av VULF-avtalet,
- fastslå definitioner, exempelvis verksamhetsförlagd utbildning,
- beskriva den nationella samverkansgruppen, dess arbete, befogenheter och mandatperiod,
- reglera att de regionala ledningsgrupperna utses av den nationella samverkansgruppen på förslag av aktörerna i en viss regional nod,
- reglera en enhetlig ekonomisk ersättning till den som tillhandahåller platser för verksamhetsförlagd utbildning,
- reglera villkor för finansiering av studenternas merkostnader för verksamhetsförlagd utbildning utanför ordinarie studieort,

- reglera hur ekonomiska medel får användas, exempelvis att anställa studierektorer inom hälso- och sjukvården för att underlätta samordningen av verksamhetsförlagd utbildning, främjande av funktionella utbildningslokaler och utbildningsmiljöer inom hälso- och sjukvården, såsom kliniska träningscentra samt forskarmeritering för yrkesverksamma sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor,
- reglera att lärosätena med medicinska fakulteter fungerar som medelförvaltare för de statliga VULF-medlen,
- reglera tillgång till ett nationellt it-stöd för VFU-platser för alla aktörer som ansluter sig till VULF-avtalet, för det fall att ett nationellt it-stöd införs,
- reglera grundläggande frågor gällande de regionala noderna, exempelvis befogenheter och skyldighet att teckna avtal med samtliga aktörer som vill ingå i ett regionalt VULF-avtal och erbjuda eller finna platser för verksamhetsförlagd utbildning på de premisser som följer av avtalet,
- reglera att sjukvårdshuvudmän som ingår avtal med privata vårdgivare om att utföra vård ska säkerställa att det även hos den privata vårdgivaren ska vara möjligt att genomföra utbildning av god kvalitet,
- ange hur avtalet ska utvärderas och följas upp av den nationella samverkansgruppen,
- reglera hur eventuella konflikter i noderna eller de regionala ledningsgrupperna ska hanteras av den nationella samverkansgruppen, samt
- ange avtalets giltighetstid samt villkor för justering och uppsägning.

Utredningen ser det som svårt för mindre kommuner och privata vårdgivare att etablera och upprätthålla egna stödstrukturer för utbildningen. Respektive regionala nod kan enligt utredningens uppfattning bäst avgöra hur den regionala stödstrukturen bör utformas. En möjlighet är att regionernas befintliga resurser för forskning och utveckling byggs ut för att även ge service åt exempelvis handledare i kommunal hälso- och sjukvård samt hos privata vårdgivare. Regionerna har en mångårig erfarenhet av exempelvis samordnare för verksamhetsförlagd utbildning och regionernas befintliga infrastruktur kan då

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

nyttjas av aktörer som vanligen saknar en sådan struktur i syfte att frigöra fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. En annan möjlighet är att ett lärosäte kan tillhandahålla en sådan stödstruktur för kommuner och privata vårdgivare. Såväl hälso- och sjukvården som lärosätena kan sålunda ta del av de finansiella medlen i VULF-avtalet.

b) Klinisk praktiknära forskarutbildning för sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor

Det centrala avtalet bör även reglera förutsättningar för finansiering av forskarutbildning och inom vilka ämnesområden finansiering kan ges.

För att satsningen ska vara ändamålsenlig och bidra till fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet bör forskningssatsningen fokusera på att höja kompetensen hos sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor inom klinisk professionsnära forskning. VULF-medlen är därför tänkta att finansiera att yrkesverksamma sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor kan genomgå forskarutbildning eller postdoktoral meritering.

Fyra kriterier måste vara uppfyllda för att finansiering ska komma i fråga:

1. sjuksköterskan eller specialistsjuksköterskan måste uppfylla de aktuella behörighetskraven och vara antagen av en högskola som bedriver forskarutbildning,
2. sjuksköterskan eller specialistsjuksköterskan måste ha en tillsvidareanställning hos en region, kommun eller privat vårdgivare,
3. sjuksköterskan eller specialistsjuksköterskan ska genomgå forskarutbildning på 50 procent av arbetstiden samt i fråga om postdoktoral meritering vara tjänstledig på hel- eller deltid från anställning hos region, kommun eller privat vårdgivare, och
4. den kliniska arbetsgivaren ska förbinda sig att underlätta för den forskarstuderande att genomföra sin forskarutbildning exempelvis genom schemaläggning och i förekommande fall anpassning av arbetsuppgifter.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

För att den regionala noden ska kunna utge medel krävs att antingen den aktuella högskolan eller den aktuella vårdgivaren hos vilken sjuksköterskan eller specialistsjuksköterskan är anställd finns i den aktuella nodens område.

Modellen bygger alltså på att sjuksköterskan eller specialistsjuksköterskan har kvar sin tillsvidareanställning hos en arbetsgivare i hälso- och sjukvården under forskarutbildningen. VULF-medlen är tänkta att ersätta arbetsgivaren för lönekostnaden. Regionen, kommunen eller den privata vårdgivaren har i egenskap av arbetsgivare att hantera lönefrågan och är inte bundna av lärosätenas så kallade doktorandstegar eller motsvarande. På postdoktoral nivå söker sjuksköterskan eller specialistsjuksköterskan i konkurrens med andra en postdoktoral anställning vid ett lärosäte (2 + 1 år) och bör under meriteringstiden vara tjänstledig från sin tillsvidareanställning i hälso- och sjukvården. Därefter får andra lämpliga anställningsformer användas för att kombinera forskning, utbildning och klinisk praktik, exempelvis förenade anställningar.

VULF-medlen är tänkta att stimulera fler sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor att vara verksamma i forskning och utbildning kombinerat med praktiskt omvårdnadsarbete. Forskningssatsningen är därför inte uppbyggd enligt ALF-avtalets modell med exempelvis projektbidrag. Utredningen menar dock att förslaget på sikt kommer att stärka sjuksköterskors och specialistsjuksköterskors förmåga att konkurrera om forskningsmedlen i ALF-avtalet och andra externa forskningsbidrag.

Utredningen har identifierat en stor potential när det gäller utbyggnad av platser för verksamhetsförlagd utbildning hos kommuner och privata vårdgivare. Därför är det väsentligt att alla sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor oavsett om de är anställda hos en region, kommun eller privat vårdgivare ska kunna komma i fråga för att ta del av VULF-medlen som är avsedda för den kliniska professionsnära forskarutbildningen. De doktorander som antas kan om det är lämpligt knytas till befintliga forskarskolor. De regionala noderna beslutar om en fördelning av forskningsmedlen för forskarutbildning och postdoktoral meritering och kan sinsemellan göra olika prioriteringar beroende på behov, även om forskarutbildning torde betonas. Oavsett om det gäller forskarutbildning eller postdoktoral meritering krävs att den enskilda sjuksköterskan eller specialistsjuksköterskan

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

har en tillsvidareanställning hos region, kommun eller privat vårdgivare i enlighet med det andra kriteriet ovan.

De regionala VULF-avtalens innehåll

De regionala VULF-avtalen bör:

- ange de regionala avtalsparter som är anslutna till avtalet,
- konkretisera de övergripande målen i det centrala VULF-avtalet,
- beskriva nodens organisation och arbete för att förverkliga avtalsmålen,
- reglera hur samverkan med andra noder ska ske,
- beskriva processen med att utse regionala ledningsgrupper och arbetsformerna samt befogenheterna för dem,
- reglera närmare bestämmelser om genomförande av verksamhetsförlagd utbildning och vilka krav som uppställs på de deltagande aktörerna,
- beskriva hur eventuella brister som påträffas i den verksamhetsförlagda utbildningen ska påtalas och när och hur de ska åtgärdas,
- ange formerna för den regionala ledningsgruppen som fattar beslut om fördelning av ekonomiska medel till utbildningsinsatser respektive forskning i omvårdnad i enlighet med de ramar som det centrala VULF-avtalet reglerar,
- närmare reglera villkor för studenter som utför verksamhetsförlagd utbildning utanför studieorten att få sina merkostnader ersätta som anges i det centrala avtalet,
- reglera nodernas årliga redovisning av resultat samt uppföljning av avtalen till den nationella samverkansgruppen,
- ange att eventuella konflikter i noden eller dess regionala ledningsgrupp ska hänskjutas till den nationella samverkansgruppen, samt
- ange avtalens giltighetstid samt villkor för justering och uppsägning.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

6.2.4 Kostnader och finansiering

Utredningen uppskattar statens kostnad för VULF-avtalet till totalt cirka 300 miljoner kr per år. För den strukturella vidareutvecklingen av nuvarande avtalsmodell med ett nationellt avtal i kombination med regionala avtal med de lärosäten som har medicinska fakulteter som noder bedöms kostnaden uppgå till 9 miljoner kr per år.

När det gäller den innehållsliga utvecklingen beräknas kostnaden för utbildningsstödjande strukturer (organisation och personella resurser), utbildningsinfrastruktur (lokaler och utrustning) samt merkostnadsersättning för studenter uppgå till totalt drygt 140 miljoner kr per år. Den beräknade kostnaden utgår från att det långsiktigt, jämfört med 2022 års nivå, krävs ytterligare 56 000 veckor verksamhetsförlagd utbildning för att uppfylla kraven i yrkeskvalifikationsdirektivet och för att möjliggöra den planerade utbyggnaden av sjuksköterskeutbildningen samt att cirka 10 procent av studenterna har merkostnader för resor och boende vid verksamhetsförlagd utbildning för vilka de bör ersättas. I de 140 miljonerna ingår också den årliga förvaltningskostnaden för ett nationellt it-stöd om 5 miljoner kr per år.

Därtill uppgår kostnaden för finansiering av forskningstid för forskarutbildning och postdoktoral meritering till cirka 150 miljoner kr per år. Kostnaden bygger på bedömningen att det för att möta det långsiktiga behovet av vetenskapligt meriterade lärare och handledare, och stärka kopplingen mellan kliniskt arbete och utbildning och forskning genom olika typer av kombinationstjänster, krävs finansiering av totalt 150 helårsekvivalenter per år. Fördelningen mellan finansiering av doktorander respektive postdoktorer bör beslutas om på VULF-avtalets regionala nivå utifrån de specifika behov som föreligger, vilka också kan variera över tid och mellan olika delar av landet.[16]

[16] Se avsnitt 10.16.1 för mer detaljerade beräkningar av kostnaderna för VULF-avtalet och dess olika delar.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Tabell 6.1 Kostnader för VULF-avtalet

Typ av kostnad	Kostnad, kr	Kommentar
Nationellt kansli	1 500 000	Årlig kostnad
Kanslier för regionala noder	7 500 000	Årlig kostnad
Utbildningsstödjande strukturer	80 000 000	Årlig kostnad
Utbildningsinfrastruktur	50 000 000	Årlig kostnad
Ersättning för resor och boende	6 000 000	Årlig kostnad
Förvaltning av nationellt it-stöd	5 000 000	Årlig kostnad
Forskarmeritering för sjuksköterskor	150 000 000	Årlig kostnad
Totalt per år	**300 000 000**	

Källa: Utredningens tabell.

Utredningen anser att kostnaderna för VULF-avtalet i betydande utsträckning kan finansieras genom att förlänga och styra om befintliga tidsbegränsade statliga initiativ för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Om nya medel inte kan tillskjutas föreslår utredningen i första hand att de 250 miljoner kr till regioner och kommuner inom ramen för de årliga överenskommelserna om god och nära vård för 2022 och 2023 och de 50 miljoner kr till lärosäten i regleringsbrevet för 2023 för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning förlängs och styrs om till finansieringen av ett VULF-avtal. Även andra befintliga statliga initiativ utgör möjliga finansieringskällor för VULF-avtalets olika delar, bland annat medlen om 20 miljoner kr till vissa lärosäten för decentraliserad vårdutbildning 2022–2024. VULF-avtalets forskarmeriteringssatsning ligger väl i linje med finansieringen av praktiknära forskning och forskarskolor.

Genom ett VULF-avtal skulle det skapas mer långsiktiga förutsättningar för att bedriva hälso- och sjukvårdsutbildning av god kvalitet och den statliga styrningen som i dag sker i parallella spår skulle samordnas visavi sjukvårdshuvudmän respektive lärosäten.[17]

Utredningen föreslår därutöver att nuvarande finansiering av ersättningen för deltagande i verksamhetsförlagd utbildning till vårdgivare består. Det vill säga att lärosäten erhåller medel för detta inom ramen för den statliga ersättningen per helårsstudent och helårsprestation, och att respektive lärosäte ersätter vårdgivarna för genomförd verksamhetsförlagd utbildning. VULF-avtalet ska sålunda utgöra

[17] Se avsnitt 10.16.3 för mer information om olika statliga initiativ som berör verksamhetsförlagd utbildning och forskarmeritering för sjuksköterskor, vilka kan vara aktuella för att finansiera ett VULF-avtal.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ett tillskott utöver den nuvarande statliga utbildningsersättningen till lärosätena. Det är dock önskvärt att det i samverkan mellan lärosäten, sjukvårdshuvudmän och vårdgivare på regional nivå bestäms hur ersättningen från lärosätena till vårdgivarna bäst används för att skapa långsiktigt goda förutsättningar för utbildning inom hälso- och sjukvården.

6.2.5 Avtalstid, uppföljning och uppsägning

Avtalets giltighetstid bör vara densamma som ALF-avtalets, det vill säga gälla tills vidare.

VULF-avtalets olika delar bör följas upp med stöd av det nationella kansliet, bland annat för att ge en bild av om intentionerna med avtalet uppfylls samt skapa underlag till eventuell omförhandling. Uppföljningen bör omfatta respektive nods användning av medlen, fördelningen mellan insatser hos de olika avtalspartnerna och antal sjuksköterskor som ingår i forskarmeriteringssatsningen. Uppföljning och utvärdering av klinisk forskningsaktivitet och kvalitetsgranskning av forskningsproduktionen ingår inte, utan täcks in av uppföljningen av ALF-avtalet.

Uppsägning av avtalet kan göras på central och regional nivå och uppsägningstiden bör vara det kalenderår tre år från det att uppsägningen görs. Uppsägning bör också kunna göras omgående av ett lärosäte om en sjukvårdshuvudman inte har åtgärdat brister i verksamheten som påtalats på det sätt som avtalet anger. Uppsägning bör också kunna göras av sjukvårdshuvudmän för det fall att lärosätenas förpliktelser exempelvis att betala ersättning inte hörsammas.

6.3 För- och nackdelar med ett VULF-avtal för sjuksköterskeutbildningen

Enligt direktivet ska utredningen analysera för- och nackdelar med ett VULF-avtal. Nedan följer en genomgång av de huvudsakliga för- och nackdelar som utredningen har identifierat. Det är utredningens sammanvägda bedömning att ett VULF-avtal är ett ändamålsenligt instrument för att möjliggöra fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och därigenom fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

6.3.1 Fördelar med ett VULF-avtal

En fördel är att ett avtal är en frivillig och ömsesidig överenskommelse. I jämförelse med en ensidig lagreglering av sjukvårdshuvudmännens skyldighet att medverka i utbildning eller en särskild reglering av privata vårdgivares skyldighet att delta i utbildning, speglar ett avtal bättre det gemensamma ansvar som lärosäten och vårdgivare har för att genomföra hälso- och sjukvårdsutbildning av god kvalitet. Genom att i ett nationellt avtal inkludera kommuner och privata vårdgivare främjas också verksamhetsförlagd utbildning i fler verksamheter. I och med att avtal är formellt frivilliga att ingå respekteras också universitetens och högskolornas autonomi liksom regionernas och kommunernas självbestämmande. Inte heller inskränker ett avtal privata vårdgivares beslutanderätt.

En annan fördel är att ett avtal lägger grunden för gemensamma strukturer för styrning och samarbete, vilket bland annat illustreras av de strukturer som har etablerats för samarbete mellan lärosäten och hälso- och sjukvård utifrån ALF- och TUA-avtalen för läkarutbildningen respektive tandläkarutbildningen. Ett avtal för sjuksköterskeutbildningen kan kompletterat och samordnat med ALF och TUA bidra till en starkare helhetssyn i samarbetet mellan lärosäten och hälso- och sjukvård gällande hälso- och sjukvårdsutbildning. Redan i dag sker på regional nivå en samordning av ALF och TUA. Flera regionala ALF-avtal anlägger också en bredare syn på hälso- och sjukvårdsutbildning som inte begränsar samarbetet och resurserna till att uteslutande omfatta läkarutbildningen. Ett VULF-avtal skulle därför kunna bidra till ökat samarbete för fler hälso- och sjukvårdsutbildningar. Förslaget till VULF-avtal är konstruerat för att enkelt kunna kombineras med ALF och TUA, liksom att byggas ut för att omfatta ytterligare medellånga hälso- och sjukvårdsutbildningar såsom utbildningar till fysioterapeut, arbetsterapeut och biomedicinsk analytiker. Genom samarbete i större geografiska områden kan också befintliga platser för verksamhetsförlagd utbildning nyttjas mer effektivt, utbildningar samordnas och grunden läggas för starkare forskningsmiljöer. Vikten av att stärka samarbetet mellan lärosäten och hälso- och sjukvård i dessa frågor understryks också av det nationella initiativet att inrätta det nationella vårdkompetensrådet samt sex sjukvårdsregionala råd.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Ytterligare en fördel är att ett avtal genom harmonisering av förutsättningarna för verksamhetsförlagd utbildning kan underlätta hälso- och sjukvårdens medverkan i utbildning och därigenom bidra till fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Variationen mellan olika lärosäten är en försvårande omständighet för hälso- och sjukvården. Det gäller inte minst för privata vårdgivare som till skillnad från regioner och kommuner inte är begränsade till att bedriva verksamhet inom sina respektive geografiska områden, utan kan vara verksamma i hela landet och behöva samarbeta ytterst med 25 lärosäten och därtill 20 regioner och 290 kommuner för vilka privata vårdgivare kan utföra offentligt finansierad hälso- och sjukvård. Exempel på harmonisering som skulle underlätta är bland annat en enhetlig nationell ersättning till alla vårdgivare som tillhandahåller platser för verksamhetsförlagd utbildning och en gemensam terminologi. Även de regionala avtalen kan bidra till harmonisering, som skulle underlätta för hälso- och sjukvården, exempelvis när det gäller gemensamma handledningsmodeller och likartade kompetenskrav på handledare.

Vidare är en fördel att ett avtal med en hög grad av precision kan styra statliga resurser till åtgärder för att avhjälpa identifierade hinder. Utredningens analys visar att det för att nyttja befintliga platser för verksamhetsförlagd utbildning mer effektivt och öka antalet platser i fler verksamheter bland annat är angeläget att stärka de utbildningsstödjande strukturerna inom hälso- och sjukvården, kompensera studenter för merkostnader vid verksamhetsförlagd utbildning utanför ordinarie studieort samt säkerställa tillgången på lärare och handledare med rätt kompetens. De åtgärder som krävs för att avhjälpa nämnda hinder förutsätter att staten tillskjuter finansiella resurser till ett VULF-avtal, på ett motsvarande sätt som till nuvarande ALF- och TUA-avtal.

Därtill är en fördel att ett avtal som regelbundet följs upp och utvärderas, till exempel på motsvarande sätt som ALF-avtalet, kan anpassas löpande för att stödja utvecklingen inom den högre utbildningen och inom hälso- och sjukvården. Utvärdering enligt principerna för kollegial granskning skulle vara i linje med akademins kvalitetssäkringsarbete och främja utveckling genom att bidra till ett lärande mellan lärosäten, sjukvårdshuvudmän och vårdgivare i olika delar av landet.

Därutöver är en fördel med ett VULF-avtal att det på sikt kan innebära en minskad administrativ börda. I nuläget regleras samarbetet

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

kring den verksamhetsförlagda utbildningen i drygt 130 lokala avtal som regelbundet följs upp och med jämna mellanrum förhandlas om. Genom ett nationellt VULF-avtal i kombination med sex till sju regionala avtal skulle den totala avtalsadministrationen minska, även om den sannolikt skulle öka för de medicinska fakulteter som föreslås fungera som avtalsnoder. Enligt utredningens förslag ska dock de medicinska fakulteterna kompenseras för det utökade ansvaret. På nationell nivå kan kanslifunktionen med fördel samordnas med motsvarande funktion för ALF-avtalet vid Vetenskapsrådet, varigenom det bör kunna göras vissa samordningsvinster.

Slutligen är en fördel med ett VULF-avtal att riksdagens och regeringens styrning av lärosäten och sjukvårdshuvudmän blir mer samordnad och långsiktig i kontrast till nuvarande parallella och tidsbegränsade satsningar. Genom att hantera satsningar inom ramen för ett gemensamt avtal främjas också en helhetssyn, ett gemensamt ansvarstagande och en samordning av åtgärder mellan lärosäten och sjukvårdshuvudmän. En mer samlad och långsiktig statlig styrning skapar bättre förutsättningar för att bedriva hälso- och sjukvårdsutbildning av god kvalitet.

6.3.2 Nackdelar med ett VULF-avtal

En nackdel med ett VULF-avtal för sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningen är att en ordning där olika avtal med staten reglerar villkor för specifika utbildningar kan innebära en ojämlikhet mellan yrkesgrupper och studenter. Samtidigt finns en sådan särställning redan för både läkarutbildningen och tandläkarutbildningen genom ALF- och TUA-avtalen. Mot denna bakgrund skulle det kunna vara mer ändamålsenligt att inkludera fler hälso- och sjukvårdsutbildningar i ett VULF-avtal. Utifrån utredningens direktiv föreslås VULF-avtalet omfatta sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningarna, då utbildningarna på många sätt hänger samman och är beroende av samma typ av resurser. Förslaget till VULF-avtal har dock konstruerats för att enkelt kunna byggas ut för att omfatta fler medellånga hälso- och sjukvårdsutbildningar.

En annan nackdel är att ett VULF-avtal kan vara svårt att organisera och styra då det omfattar ett stort antal parter. I dag ger 25 lärosäten sjuksköterskeutbildning i samverkan med 20 regioner och 290 kommuner som sjukvårdshuvudmän och därtill privata vård-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

givare. När det gäller ALF- och ULF-avtalen har denna fråga hanterats genom att kombinera ett nationellt avtal med regionala avtal. Det stora antalet parter som berörs av ett VULF-avtal, speglar närmast förutsättningarna för ULF-avtalet och talar för behovet av regionala avtal för större geografiska områden med vissa utvalda lärosäten som samordnande noder.

Ytterligare en nackdel är att ett VULF-avtal kan innebära en högre grad av detaljstyrning. Det kan inte uteslutas att ett avtal på ett negativt sätt skulle begränsa lärosätens och vårdgivares handlingsfrihet och begränsa eller försvåra befintliga former av samverkan som har utvecklats lokalt. I dag finns på många håll en välutvecklad samverkan mellan lärosäten och hälso- och sjukvård på lokal och regional nivå. Utredningens genomgång av de regionala ALF- och TUA-avtalen visar på en variation och en anpassning till regionala och lokala förutsättningar och behov inom de ramar som respektive nationellt avtal sätter. I detta sammanhang ska dock noteras att flertalet lärosäten och sjukvårdshuvudmän ställde sig positiva till ett tidigare förslag om VULF-avtal för specialistsjuksköterskeutbildningen. Emellertid förstår utredningen det som att en viktig förutsättning för detta ställningstagande är att det med ett VULF-avtal följer ytterligare finansiella medel från staten, det vill säga att ett VULF-avtal inte begränsas till att vara en strukturell vidareutveckling av nuvarande avtalsmodell och endast inbegriper en omfördelning av den nuvarande reguljära statliga finansieringen av sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningarna. Ytterst står det också varje lärosäte och sjukvårdshuvudman fritt att ansluta sig till ett avtal och de förmåner och skyldigheter som följer med detta.

Därtill är en nackdel med ett VULF-avtal att det kan innebära en ökad administrativ börda för lärosäten och hälso- och sjukvård, jämfört med mer generella anslag till myndigheter och statsbidrag till kommuner och regioner. Även om det finns tydliga vinster med en strukturell vidareutveckling av nuvarande avtalsmodell, så är det viktigt att det med ett VULF-avtal tillskjuts ytterligare statliga medel, både för att möjliggöra åtgärder för att avhjälpa de identifierade hindren för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och för att skapa en acceptans hos lärosäten, sjukvårdshuvudmän och privata vårdgivare. För att underlätta och undvika onödig administration är det också angeläget att VULF-avtalets konstruktion gör det möjligt att åter- och meranvända etablerade lednings- och samarbetsstrukturer

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

för ALF- och TUA-avtalen. Den nationella kanslifunktionen för ett VULF-avtal kan med fördel samordnas med kanslifunktionen för ALF-avtalet vid Vetenskapsrådet. I sammanhanget ska också noteras att flera regionala ALF-avtal redan i dag anlägger ett bredare perspektiv på utbildning (och forskning), och omfattar fler hälso- och sjukvårdsutbildningar än läkarutbildningen.

6.4 Avtalen mellan staten och landstingen om vårdhögskoleutbildning

Sjuksköterskeutbildningen bedrevs under många decennier främst av landstingskommunala vårdhögskolor.[18] Under 1990-talet föreslogs åtgärder för att höja vårdutbildningarnas kvalitet och stärka anknytningen till forskning och utvecklingsarbete, men med bibehållen kostnadsneutralitet för staten. Ett förslag var att landstingen genom avtal med staten skulle få överlämna utbildningsuppdrag till statliga universitet och högskolor.[19] Regeringen tillkallade år 1994 en särskild förhandlare med uppgift att förhandla med landstingen om statens möjlighet att genom avtal med landstingen anordna vårdhögskoleutbildningar. Utredaren skulle bland annat utarbeta ett förhandlingsunderlag inklusive ett ramavtal mellan staten och landstingen. Ramavtalet skulle omfatta en möjlighet till både kommunalt och statligt beställaransvar. Ramavtalet skulle precisera en mall för utbildningsavtal mellan landsting och statliga högskolor innefattande ersättningsbelopp för teoretisk och klinisk utbildning inklusive lokaler, personalöverföring, pensionsfrågor och resultatredovisning. Enhetliga ersättningsbelopp för resurstilldelning skulle utarbetas i samverkan med landstingen och fastställas både för teoretisk och klinisk utbildning.[20]

Under åren 1995–1999 tecknade statliga högskolor och universitet sådana avtal med alla landsting utom Jönköpings läns landsting samt Gotlands kommun. Karolinska institutet ansvarade för de tre enskilda stiftelsehögskolorna Röda Korsets högskola, Ersta-Sköndals högskola[21] samt Sophiahemmets sjuksköterskeskola[22] genom sitt avtal med

[18] Se avsnitt 2.2 samt 8.6
[19] Prop. 1993/94:177, bet. 1993/94:UbU13 och rskr. 1993/94:400.
[20] Dir. 1994:76.
[21] Nuvarande Marie Cederschiöld högskola.
[22] Nuvarande Sophiahemmet högskola.

Stockholms läns landsting. Avtalen innebar att landstingen var beställare och beslutade om utbildningarnas volym och finansiering. De statliga högskolorna och universiteten var utförare och därmed ansvariga för planering, innehåll och genomförande. Avtalen omfattade ramavtal, överflyttningsavtal och utbildningsavtal. Ramavtalen angav de övergripande villkoren för överlämnande av genomförandeuppdraget till staten, avtalets varaktighet och former för förlängning eller uppsägning. Överflyttningsavtalen reglerade överförandet av utbildningen till den statliga högskolan, bland annat formerna för övertagande av personal, studentfrågor och ersättningsfrågor gällande lokaler. Utbildningsavtalen reglerade bland annat den ekonomiska ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer, utbildningens lokalisering och individuella överenskommelser. Klinisk praktik räknades in i det totala beloppet som skulle tillhandahållas utan kostnad. Avtalen innebar att statliga universitet anordnade vårdhögskoleutbildningar på uppdrag av landstingen, dock utan att överta huvudmannaskapet.[23] Det praktiska överförandet av genomförande av medellånga vårdutbildningar till statliga högskolor och universitet pågick under åren 1996–2000.[24]

Endast tre högskolor betalade ersättning till landstingen för klinisk praktik. I vissa fall reglerade avtalen att landstinget skulle överföra medel för den kliniska praktiken till högskolan, som sedan köpte praktikplatser med samma medel. Landstingen tillämpade i vissa fall intern ersättning till enheter där praktik bedrevs. I andra landsting var det mer integrerat så att högskolan sågs som en del av vårdverksamheten och därför inte behövde regleras. Det förekom en begränsad mängd praktik i kommunal och privat verksamhet och det fanns ett behov av att utöka praktiken i sådana verksamheter. Vårdhögskoleutbildningarna hade tillgång till kommunala praktikplatser som följt med när kommunerna parallellt med landstingen fick huvudmannaskap för hälso- och sjukvården (Ädelreformen) samt genom att kommunerna även frivilligt upplät platser av rekryteringsskäl. En del praktikplatser följde också med vid privatisering av hälso- och sjukvården. De landstingskommunala vårdhögskolorna betalade inte för de kommunala praktikplatserna, eftersom resurserna hade överförts genom skatteväxlingar i samband med Ädelreformen. Det fanns en strävan efter en starkare koppling mellan teori och praktik, illustre-

[23] Prop. 2000/01:71 s. 14 ff.
[24] Ds 1999:44 s. 135 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

rad exempelvis genom kliniska adjunkter och lektorer samt införandet av kliniska undervisningsavdelningar.[25]

6.5 Principöverenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om vårdutbildningarna

År 2000 tillsatte regeringen en förhandlingsdelegation för att klargöra under vilka förutsättningar som det samlade huvudmannaskapet för vårdutbildningarna skulle kunna överföras till staten under förutsättningen kostnadsneutralitet.[26] Frågor om kostnader skulle behandlas, bland annat gällande klinisk undervisning.[27] Förhandlingarna ledde till att en principöverenskommelse om ett statligt övertagande av huvudmannaskapet för landstingens samt Gotlands kommuns vårdhögskoleutbildningar och undertecknades av staten och Landstingsförbundet den 11 januari 2001. Principöverenskommelsen godkändes av riksdagen och innebar att staten år 2002 övertog huvudmannaskapet för de dåvarande landstingens samt Gotlands kommuns vårdhögskoleutbildningar. Den landstingskommunala vårdhögskolan i Jönköping övertogs av den enskilda utbildningsanordnaren Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Principöverenskommelsen från år 2002 angav hur parterna ville utveckla samverkansformer mellan de dåvarande landstingen och högskolorna inom vård- och omsorgsutbildningarna.[28] Övertagandet av huvudmannaskapet innebar att staten fick det övergripande ansvaret för att organisera, genomföra och finansiera vårdutbildningarna.[29]

I principöverenskommelsen angavs att en väl fungerande klinisk praktik är av grundläggande betydelse för en bra vårdhögskoleutbildning. Vid ett statligt huvudmannaskap var högskolan beroende av att landstingen också i fortsättningen skulle tillhandahålla praktikplatser. Inriktningen var att landstingen skulle erbjuda minst det antal praktikplatser med inriktning mot landstingskommunal verksamhet som högskolan disponerade vid övertagandet och genom ytterligare platser tillgodose framtida behov. Parterna var ense om vikten av samverkan mellan högskola och vårdgivare för att utveckla den kliniska

[25] Regeringskansliet och Landstingsförbundet (1999).
[26] Angående diskussionen om huvudmannaskapet för vårdutbildningarna, se kapitel 8.
[27] Regeringens beslut den 27 april 2000.
[28] Prop. 2000/01:71 s. 14 f. och 25 f., bet. 2000/01:UbU17 och rskr. 2000/01:262.
[29] Prop. 2000/01:71 s. 26 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

praktiken.[30] Överföringen av huvudmannaskapet innebar en reducering av det allmänna statsbidraget till landstingen från och med år 2002 med 1 420 miljoner kr.[31] I detta belopp ingick ersättning för klinisk praktik. Parterna var överens om att frågor om den kliniska praktiken skulle regleras genom avtal mellan högskola och landsting senast då huvudmannaskapet övergick till staten. Om ingen annan överenskommelse träffades skulle klinisk praktik ersättas med 1 200 kr per student och praktikvecka.[32]

I motivuttalandena anfördes att bland annat klinisk praktik borde regleras i avtal mellan högskola och landsting i och med det statliga huvudmannaskapet. Kommuner förutsattes bidra med platser också i fortsättningen, även om detta inte reglerades i avtal. Samverkan kring frågor som rörde den kliniska praktiken ansågs vara av sådan fundamental betydelse att regeringen bedömde att parterna genom regionala avtal borde bestämma utformningen av den kliniska praktiken i de enskilda fallen. Skulle landstinget och den enskilda högskolan inte komma överens i fråga om den kliniska praktiken förutsattes landstinget enligt principöverenskommelsen få 1 200 kr per student och praktikvecka i ersättning för klinisk praktik. Högskolorna önskade som dittills att själva få förfoga över de ekonomiska medlen för praktiken och därefter överföra dem till landstingen, medan landstingen önskade erhålla praktikersättning direkt från staten utan lärosätenas inblandning.[33]

6.6 Ökad nationell styrning av verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen

6.6.1 Förslaget om en effektiv vård

År 2013 tillsattes utredningen En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården. Syftet var att göra en analys av hälso- och sjukvårdens effektivitetsproblem och utvecklingsområden. Samordnarens uppdrag var att ge förslag på åtgär-

[30] 6 § i Principöverenskommelse om ett statligt övertagande av huvudmannaskapet för landstingens vårdhögskoleutbildningar mellan svenska staten och Landstingsförbundet.
[31] 9 § i Principöverenskommelse om ett statligt övertagande av huvudmannaskapet för landstingens vårdhögskoleutbildningar mellan svenska staten och Landstingsförbundet. Klausulen omfattade inte forskning.
[32] 12 § i Principöverenskommelse om ett statligt övertagande av huvudmannaskapet för landstingens vårdhögskoleutbildningar mellan svenska staten och Landstingsförbundet.
[33] Prop. 2000/01:71 s. 32 ff.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

der på nationell, regional och lokal nivå för att säkerställa att professionerna på bästa möjliga sätt skulle kunna bidra till ökad effektivitet i hälso- och sjukvården.[34] I slutbetänkandet framhölls behovet av en ökad nationell styrning inom utbildningsområdet i takt med att huvudmännen ökat sitt inflytande över utbildningarnas innehåll.[35] Utredningen lyfte också fram att den decentraliserade hälso- och sjukvården samt statens styrning genom exempelvis ekonomiska bidrag inte skapat incitament för en tillräcklig grad av samordning eller tillräckliga förutsättningar för likvärdighet genom nationella standarder.[36] Utredningen analyserade statens ökade styrning av hälso- och sjukvården sedan 1990-talet och identifierade vissa kortsiktighetsproblem med statens ökade intresse för ekonomisk styrning av hälso- och sjukvården.[37] I betänkandet beskrevs en ny variant av specialdestinerade statsbidrag som infördes under 2000-talet, så kallade prestationsbaserade statsbidrag. Statsbidragen betalades ut genom överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting när vissa krav på ett område uppnåtts av huvudmännen, exempelvis Kömiljardöverenskommelsen. Utredningen såg en risk för att statens styrning är så mångfasetterad att det blir otydligt för huvudmännen vilka intentioner och prioriteringar som staten har. Utredningen bedömde att även om prestationsbaserad ersättning kan ge kraftiga effekter i styrda verksamheter finns en risk för att medlen inte används på ett effektivt sätt och exempelvis leder till undanträngningseffekter och mindre lämpliga lösningar.[38]

Utredningen berörde även sjuksköterskeutbildningen. Bristen på sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor konstaterades vara synnerligen negativ för hälso- och sjukvårdens effektivitet och utgöra ett nationellt problem som pågått i minst två decennier utan att djupare ha analyserats eller åtgärdats. Utredningen ansåg att kompetensförsörjningsbristen borde ha analyserats nationellt och blivit föremål för en gemensam åtgärdsstrategi genom en nationell samverkansfunktion. Sannolika skäl för kompetensförsörjningsbristen som lyftes fram var exempelvis utbildningens dimensionering, arbets-

[34] Dir. 2013:104.
[35] SOU 2016:2 s. 339.
[36] SOU 2016:2 s. 155.
[37] SOU 2016:2 s. 161 f.
[38] SOU 2016:2 s. 163 ff. och 176 f. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har också påpekat att det finns en risk med att prestationsbaserade ersättningar minskar utrymmet för lokal anpassning, då överenskommelser sluts på nationell nivå och lägesbeskrivningen präglas av nationella perspektiv, se Myndigheten för vård och omsorgsanalys (2013).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

miljö, karriärutvecklingsmöjligheter och löneförhållanden. Sjuksköterskebristen konstaterades vara en nationell fråga som indikerade ett behov av en nationell samverkansfunktion där staten, huvudmän och professionen fortlöpande skulle kunna ta ställning till utbildningsbehovet. Utredningen ansåg att både specialistsjuksköterskeutbildningen och grundutbildningen till sjuksköterska borde ses över, bland annat avseende avvägningen mellan praktisk tjänstgöring och teoretisk utbildning. Den omfattande förändringen av utbildningen under 1980–1990-talen när omvårdnaden stärkte sin ställning som akademiskt ämne ansågs enligt utredningen också föranleda ett behov av samverkan mellan olika yrkesgrupper och ett behov av att se över innehållet i respektive vårdutbildning. Detta borde enligt utredningen beaktas vid en översyn av den samlade sjuksköterskeutbildningens innehåll.[39]

6.6.2 Förslaget om ett VULF-avtal för specialistsjuksköterskor

Förslaget från den nationella samordnaren för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården hörsammades delvis. År 2017 fick en särskild utredare i uppdrag att se över specialistsjuksköterskeutbildningen för att möta hälso- och sjukvårdens förändrade behov och ge studenterna nödvändiga kunskaper och förmågor. Mot bakgrund av bristen på specialistsjuksköterskor fick utredaren i uppdrag att lyfta fram goda exempel på åtgärder som hälso- och sjukvårdshuvudmännen samt staten skulle kunna vidta för att öka yrkets attraktivitet samt tillgången på utbildade specialistsjuksköterskor. Det skedde bland annat efter att dåvarande Stockholms läns landsting år 2016 i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting initierat ett arbete för att se över möjligheten att överföra specialistsjuksköterskeutbildningen från staten till de dåvarande landstingen.

I utredningsdirektivet anfördes att genomförandet av specialistsjuksköterskeutbildningen ställer krav på ett nära samarbete mellan högskolor och vårdgivare, särskilt gällande verksamhetsförlagd utbildning. Lärosätena måste komma överens med sjukvårdshuvudmännen så att ett tillräckligt antal studenter, handledare och examinatorer kan delta och så att utbildningen samt handledningen bedrivs med hög kvalitet. Klinikernas storlek, patientunderlaget och tillgången på

[39] SOU 2016:2 s. 341 ff. och 592.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

kvalificerade handledare lyftes fram som avgörande för verksamhetsförlagd utbildning av hög kvalitet. Därför fick utredaren i uppdrag att utreda om det fanns behov av formaliserad nationell samordning som kunde stärka kvaliteten i den verksamhetsförlagda utbildningen och hur en sådan samverkan i så fall borde organiseras, exempelvis enligt modell av Nationella rådet för specialiseringstjänstgöring (ST-rådet). I utredningsuppdraget ingick också vidareutveckling av regional samverkan för att utbildningsutbudet bättre skulle kunna möta efterfrågan i vården. Utredaren skulle också belysa lärosätenas samt sjukvårdshuvudmännens roller och samarbete i planeringen av verksamhetsförlagd utbildning och lämna förslag på åtgärder för att förbättra utbildningens kvalitet.[40]

År 2018 föreslog Utredningen om specialistsjuksköterskeutbildning och vissa andra hälso- och sjukvårdsutbildningar i sitt betänkande att ett nationellt avtal för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning (VULF) borde inrättas för specialistsjuksköterskor och avancerade kliniska specialistsjuksköterskor enligt samma modell som ALF-avtalet för läkarutbildningen. Avtalet borde också vara reglerat på regional nivå. Syftet var att skapa bättre förutsättningar för staten och vårdgivarna, att åstadkomma en ökad kvalitet i den verksamhetsförlagda utbildningen samt möjliggöra en god uppföljning av hur statliga medel för verksamhetsförlagd utbildning används. Utredningens uppfattning var att nuvarande regionala avtal alltför generellt reglerar vårdgivarens skyldighet att tillhandahålla utbildningsplatser och att flera avtal även saknar uppgifter om omfattningen av verksamhetsförlagd utbildning. Därför borde ett nationellt VULF-avtal fastställa omfattning och ersättning i likhet med ALF-avtalet. Likaså menade utredningen att statens ersättning till vårdgivarna för deras medverkan i verksamhetsförlagd utbildning borde regleras och att ersättningen borde ses över för att säkerställa en korrekt nivå.[41]

Ett VULF-avtal skulle enligt utredningen tydliggöra att vårdgivare och lärosäten har ett gemensamt ansvar för att säkerställa en utformning och ett genomförande för en tillräcklig mängd platser för verksamhetsförlagd utbildning av hög kvalitet. Ett avtal skulle innebära att staten behöver fastslå ett högsta tak för antal studenter gällande ersättning av kostnader för verksamhetsförlagd utbildning. Stora volymändringar skulle därför inte medges utgående från omgivningens

[40] Dir. 2017:86.
[41] SOU 2018:77 s. 483 ff.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

behov. Utredningen bedömde att avtalet dock inte skulle inskränka lärosätenas autonomi. Staten skulle företräda de statliga universiteten och högskolorna, men även enskilda utbildningsanordnare skulle medverka. Också aktörer i regioner eller kommuner som bedriver skattefinansierad vård och som för sin verksamhet har behov av specialistsjuksköterskor och avancerade kliniska specialistsjuksköterskor borde enligt utredningen inkluderas i avtalet. Därför borde regioner som ingår avtal med privata vårdgivare säkerställa att utbildning och forskning kan utföras med hög kvalitet även hos dessa vårdgivare. Den föreslagna avtalsmodellen omfattade en central nivå i kombination med regionala avtal. De regionala avtalen var tänkta att reglera hur enheter som ska bedriva verksamhetsförlagd utbildning ska utses, inrättande av ett gemensamt ledningsorgan samt hur den gemensamma prioriteringen och fördelningen av ersättningen för utbildning och vårdnära forskning ska ske. Utredningen ansåg också att samverkan och styrning på olika nivåer borde regleras för att skapa pålitliga strukturer i fråga om roller, ansvar och finansiering.[42]

Ett VULF-avtal skulle enligt utredningen vidare öka tillgången till forskningsmedel för forskning i omvårdnad samt synliggöra behovet av sådan forskning. Forskningen skulle kunna stärka kvaliteten i vården och bidra till bättre samverkansmöjligheter inom ramen för regionala avtal. Precis som i fråga om ALF-avtalet skulle fördelningen av forskningsmedel förhandlas på regional nivå och därutöver också grundas på konstaterad forskningskvalitet. Utredningens förslag var att VULF-avtalets forskningsmedel skulle uppgå till en tredjedel av ALF-medlen, 200 miljoner kr årligen. Utredningen ansåg mot denna bakgrund att högskoleförordningen borde förändras för att möjliggöra för fler specialistsjuksköterskor att ha förenade anställningar.[43] Forskningsmedel enligt VULF-avtalet skulle då i likhet med vad som gäller för ALF-avtalet kunna följa med en förenad anställning. Utredningens förslag var att det regionala samverkansorganet gemensamt skulle definiera behovet av förenade anställningar.[44]

I utredningens konsekvensanalys angavs att ett VULF-avtal skulle innebära en kostnad för staten och att ett avtal borde utformas och förhandlas fram av en särskild förhandlare i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner samt centrala parter för privata vårdgivare.

[42] SOU 2018:77 s. 485 och 509.
[43] SOU 2018:77 s. 510 och 519. Tolkningen av den aktuella bestämmelsen i högskoleförordningen varierar dock mellan olika lärosäten.
[44] SOU 2018:77 s. 494 f.

För att ta fram ett VULF-avtal måste antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning och ersättningens storlek per helårsstudent bedömas. Utredningens bedömning var att ersättningsnivån bör justeras. Den ersättningsnivå som slogs fast år 2002 (1 200 kr per student och vecka) har justerats årligen genom pris- och löneuppräkningen. Utredningen anförde dock att det var oklart om lärosätena justerat ersättningen i den takt som utbildningsersättningen ökat, vilket var 51 procent från år 2002 till år 2018. Ökningen skulle ha inneburit en ersättning om 1 812 kr och kostnaden för avtalet gällande specialistsjuksköterskor skulle då ha blivit omkring 60 miljoner kr årligen beräknat på cirka 2 300 studenter och 12 veckors verksamhetsförlagd utbildning. Summan skulle enligt förslaget anvisas inom nuvarande anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. En jämförelse gjordes med läkarutbildningen. Antalet helårsstudenter år 2018 var 7 800 studenter. Statens ersättning var cirka 72 000 kr per helårsstudent och kostnaden för verksamhetsförlagd utbildning som ersattes var omkring 561 miljoner kr.[45] Förslaget om ett VULF-avtal har ännu inte förverkligats.

6.6.3 Synpunkter från remissinstanserna

Betänkandet från Utredningen om specialistsjuksköterskeutbildning och vissa andra hälso- och sjukvårdsutbildningar fick i vissa delar omfattande kritik av remissinstanserna.[46] Innebörden av de olika förslagen förefaller också ha tolkats olika av remissinstanserna. När det gäller frågan om ett VULF-avtal anförde remissinstanserna bland annat följande.

Förslaget om ett VULF-avtal möttes av positiv respons från de flesta lärosäten.[47] Avtalsmodellen ansågs kunna underlätta samverkan väsentligt och skapa goda förutsättningar för kvalitet i verksamhetsförlagd utbildning samt stärka vårdnära forskning.[48] Genom att medel för placeringar skulle kunna leda till forskningsprojekt och

[45] SOU 2018:77 s. 507 ff.
[46] Remissvar till betänkandet SOU 2018:77, U2018/0421.9/UH.
[47] Exempelvis remissvaren från Högskolan i Halmstad, Högskolan i Borås, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Skövde, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Gävle och Umeå universitet. Sveriges universitets- och högskoleförbund ställde sig också positivt till ett VULF-avtal och påpekade att alla lärosäten var positiva till ett avtal, men att Karolinska institutet ville utreda frågan närmare innan ett ställningstagande kunde göras.
[48] Linköpings universitets remissvar.

finansiering av doktorander, skulle förslaget bidra till en hållbar kompetensförsörjning av disputerade universitetslärare.[49] Avtalsmodellen ansågs också kunna bidra positivt till att stimulera fler förenade anställningar inom omvårdnadsforskning samt till att öka kvaliteten i vården genom forskning. Dessa omständigheter ansågs också kunna bidra till mer jämlika och jämställda förutsättningar för specialistsjuksköterskans kompetensutveckling.[50] En remissinstans var positiv till avtalsmodellen, men ansåg att den borde omfatta alla sjuksköterskeutbildningar såsom sjuksköterska, röntgensjuksköterska, specialistsjuksköterska och barnmorska.[51] En annan synpunkt var att avtalet inte tillräckligt tydligt definierade parternas ansvar, befogenheter, arbetsuppgifter eller hur ersättning skulle fördelas mellan lärosätena.[52] Det påpekades också att VULF-medlen borde komma privata vårdgivare och enskilda utbildningsanordnare till del på lika villkor.[53]

Flera lärosäten ställde sig också kritiska till förslaget om ett VULF-avtal. Avtalet beskrevs exempelvis som ett bra första steg, men ansågs vara betydligt mer komplext i jämförelse med ALF-avtalet. Fler aktörer bedriver specialistsjuksköterskeutbildningar, kommuner omfattas och VULF-avtalet skulle också omfatta enstaka kurser. Regionala avtal ansågs också kunna vara svåra att enas om.[54] En remissinstans ansåg att ett VULF-avtal inte borde ingås eftersom förslaget saknar en genomgripande analys och konsekvensbedömning i jämförelse med den gällande ordningen, där för- och nackdelar lyfts fram och jämförts med ALF-avtalet. Ett statligt VULF-avtal ansågs inte kunna lösa de lokala svårigheter som omgärdade frågan om verksamhetsförlagd utbildning och bättre forskningsresultat inom vårdnära forskning skulle kanske kunna uppnås med andra metoder.[55] I ett annat remissvar ansågs det vara oklart vad ett VULF-avtal är rent konkret samt hur fördelningen av medel är tänkt att gå till gällande exempelvis projektmedel, utbildning, förenade anställningar och strategiska satsningar. Förslaget ansågs inte heller tydliggöra om förenade anställningar skulle omfattas av VULF-avtalet. Ersättningsbeloppet 200 mil-

[49] Högskolan Dalarnas remissvar.
[50] Luleå tekniska universitets samt Lunds universitets remissvar.
[51] Uppsala universitets remissvar.
[52] Remissvaren från Karlstads universitet, Mälardalens högskola, Göteborgs universitet och Stiftelsen Högskolan i Jönköping.
[53] Sophiahemmet högskolas och Ersta Sköndal Bräckes högskolas remissvar.
[54] Örebro universitets remissvar.
[55] Karolinska institutets remissvar.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

joner kr ansågs vidare vara alltför lågt. Det påpekades att avtalet borde ange utveckling av hållbara samverkansmodeller mellan akademi respektive hälso- och sjukvård vad gäller forskning, vård och utbildning för att stärka ett vetenskapligt förhållningssätt i vården. Avtalet borde också tydliggöra att en sådan målsättning kräver en ökning av förenade anställningar och gemensamma forskningsmiljöer, där vårdens medarbetare och forskare från akademin gemensamt formulerar forskningsfrågorna.[56]

I ytterligare ett remissvar framhölls att ett VULF-avtal borde bekosta samtliga platser för verksamhetsförlagd utbildning på avancerad nivå med samma ersättning för att undvika konsekvenser på sjuksköterskeprogrammet. Ökad eller reglerad ersättning för platser ansågs inte nödvändigtvis bidra till en lösning av problem gällande behov av fler utrymmen, fler patientplatser eller fler handledare med yrkeserfarenhet. Det påpekades också att VULF-avtalet inte tillräckligt tydligt definierade vad som menas med kvalitet, såsom högskolemässighet i verksamhetsförlagd utbildning. Inte heller krav på den kliniska verksamhetens organisation kring verksamhetsförlagd utbildning med lärandemiljöer av typerna prekliniska övningar, simulering, en klinisk utbildningsavdelning, studentcentrerat lärande samt krav på huvudhandledare och handledare med specialistutbildning, magisterutbildning och handledarutbildning definierades enligt kritiken tillräckligt tydligt. Det framhölls att lärosätena och sjukvårdshuvudmännen borde ta ett gemensamt ansvar för examinationernas uppbyggnad och genomförande samt att vårdverksamheterna borde ta ett större ansvar för att studenterna uppnår lärandemålen under den verksamhetsförlagda utbildningen. Kliniska lektorat framhölls som stöd åt både handledare och studenter. Det påpekades också att i och med att VULF-avtalet var tänkt att ersätta ett maxantal platser kunde det riskera att antalet studieplatser minskar med beaktande av VULF-ersättningen och takbeloppet.[57]

Regionerna var i remissvaren delade till förslaget om ett VULF-avtal för specialistsjuksköterskeutbildningen. Många regioner framhöll komplexiteten med ett VULF-avtal. Det framfördes att ett VULF-avtal svårligen kan jämföras med ALF-avtalet, då ALF-avtalet endast omfattar staten och sju huvudmän. För specialistsjuksköterskeutbildningen skulle det däremot handla om ett stort antal högskolor, samt-

[56] Göteborgs universitets remissvar.
[57] Mälardalens högskolas remissvar.

liga regioner och samtliga kommuner som tänkbara avtalsparter.[58] Några remissinstanser framhöll att förslaget var positivt ur ett administrativt perspektiv och kunde förenkla uppföljning, men påtalade vikten av att det maximala antalet studieplatser som lärosätena får ersättning för återspeglar behovet av specialistsjuksköterskor i respektive region.[59] En jämlik ersättningsnivå framhölls i flera fall som något positivt, eftersom ersättningen inte ansågs täcka kostnaden för verksamhetsförlagd utbildning.[60] För Region Västerbotten hade exempelvis ersättningen för en plats för verksamhetsförlagd utbildning ökat med 200 kr på tio år, vilket regionen inte ansåg motsvarade kostnadsökningen för handledning under samma period.[61] Vissa remissinstanser ansåg att ersättningen borde förtydligas och vara indelad i undervisning och forskning.[62] En annan synpunkt var att avtalet borde ha en organisation i form av en styrgrupp.[63]

Att VULF-avtalet endast skulle omfatta specialistsjuksköterskeprogrammet och inte grundutbildningen till sjuksköterska ifrågasattes.[64] Bland vissa remissinstanser ifrågasattes en särlösning för specialistsjuksköterskeutbildningen. I stället föreslogs att ett VULF-avtal borde avse alla legitimationsgrundande akademiska vårdutbildningar på grundnivå och avancerad nivå med en tydlig koppling till universitetssjukhusvårdens uppdrag inom utbildning och klinisk forskning.[65] Det skulle också kunna innebära att ALF-avtalet måste sägas upp.[66] Andra remissinstanser ansåg att det kan finnas svårigheter med att planera verksamhetsförlagd utbildning nationellt och att det vore bättre att utveckla de regionala avtal som redan finns mellan lärosäten och sjukvårdshuvudmän.[67] En annan invändning var att ett VULF-avtal inte skulle säkerställa ett tillräckligt antal platser för verksamhetsförlagd utbildning mot bakgrund av att problemets kärna beskrevs

[58] Sveriges Kommuners och Regioners remissvar.
[59] Region Jämtland Härjedalens och Region Västernorrlands remissvar.
[60] Remissvaren från Region Jämtland Härjedalen, Region Östergötland, Västra Götalandsregionen, Region Sörmland, Region Uppsala och Region Gävleborg.
[61] Region Västerbottens remissvar.
[62] Region Östergötlands och Region Norrbottens remissvar.
[63] Region Östergötlands remissvar
[64] Remissvaren från Västra Götalandsregionen, Region Östergötland, Region Norrbotten, Region Sörmland, Region Värmland, Region Västerbotten och Region Skåne.
[65] Remissvaren från Region Örebro län, Region Skåne, Region Dalarna, Region Uppsala och Region Östergötland.
[66] Region Skånes och Region Uppsalas remissvar.
[67] Remissvaren från Region Västmanland, Region Sörmland och Sveriges Kommuner och Regioner.

som platsbrist i vårdverksamheten samt överintag av studenter på lärosäten.[68]

En ökad satsning på verksamhetsförlagd utbildning och forskning inom omvårdnad ansågs positiv ur ett jämlikhetsperspektiv och viktig för kompetensförsörjningen.[69] Ett VULF-avtal skulle exempelvis kunna innebära satsningar på handledarskap, adjungeringar och utveckling av pedagogiska modeller för att stärka den verksamhetsförlagda utbildningen.[70] Samtidigt ifrågasattes avtalets konsekvenser för samverkan i den komplexa kliniska forskningen.[71] Särskilt konsekvenserna för ALF-avtalet lyftes fram som viktiga att belysa, eftersom vissa forskningsmedel inom omvårdnad fördelas genom ALF-avtalet. VULF-avtalsfrågan borde mot denna bakgrund utredas separat.[72]

Från kommunerna uttrycktes också olika uppfattningar om ett VULF-avtal bland remissinstanserna. Ett VULF-avtal ansågs kunna stärka den vårdvetenskapliga forskningen och den verksamhetsförlagda utbildningen.[73] Utredningen fick dock kritik för att ha saknat kommunal representation, vilket ansågs vara tydligt i betänkandet. Kommunala kompetensbehov ansågs inte ha lyfts fram, trots utvecklingen av en nära vård med regional och kommunal primärvård som kärna. Det framhölls vidare att det är viktigt att lärosätena möter också kommuners behov.[74] Det anfördes också att kommunerna borde få vara med i samverkansgruppen för VULF-avtalet och ta del av ekonomiska medel utan att resurserna passerar och fördelas av regioner. Möjligheten till kompetenshöjning för kommunens specialistsjuksköterskor framhölls som en positiv konsekvens av ett VULF-avtal.[75] Vidare framhölls att ersättningen till kommuner var en viktig fråga som varit aktuell i många år, men som inte fått uppmärksamhet. Mot ekonomisk ersättning ansågs det vara befogat för lärosätena att ställa krav på en kvalificerad verksamhetsförlagd utbildning hos kommunerna. Ersättningen skulle kunna användas av kommunerna för att låta sjuksköterskorna få utveckla handledarskap och mentorskap under delar av arbetstiden.[76]

[68] Region Skånes remissvar.
[69] Remissvaren från Region Norrbotten, Region Västerbotten och Region Värmland.
[70] Region Västerbottens remissvar.
[71] Remissvaren från Region Värmland, Region Gävleborg och Region Sörmland.
[72] Region Västerbottens remissvar.
[73] Uddevalla kommuns remissvar.
[74] Remissvar från Båstads kommun, Malmö stad, Sveriges Kommuner och Regioner samt Region Västerbotten.
[75] Båstads kommuns remissvar.
[76] Halmstads kommuns remissvar.

Övriga remissinstanser hade också delade uppfattningar om VULF-avtalet. Vissa remissinstanser var positiva till ett avtal som kunde stärka förutsättningarna för en effektiv samverkan gällande verksamhetsförlagd utbildning.[77] Förhållandet till ALF och de regionala ALF-avtalen ansågs dock behöva klargöras. Vidare ansågs en nationell styrgrupp och uppföljning i likhet med ALF-avtalet behövas. Det påpekades också att det inte var säkert att ett VULF-avtal skulle medföra en minskad administrativ börda.[78] Trots att det ansågs finnas ett behov av att stärka forskningen fanns en rädsla för att avtalet skulle bli tungrott och komplext.[79] Andra remissinstanser framhöll att ett VULF-avtal var mycket angeläget för att stärka kvaliteten på verksamhetsförlagd utbildning och stimulera vårdvetenskaplig forskning. En struktur på nationell och regional nivå ansågs central för att finansiera förenade anställningar. Trots att antalet forskare i omvårdnad ökat under de senaste 15 åren hade anslagen inte följt med.[80] Vidare påtalades att ett VULF-avtal inte borde begränsas till en utbildning, utan också omfatta sjuksköterske-, röntgensjuksköterske- samt barnmorskeutbildningarna.[81] Ytterligare professioner för vilka ett liknande avtal vore önskvärt lyftes också fram, exempelvis arbetsterapeuter, fysioterapeuter och dietister. En diskussion om behovet och konsekvenserna av separata avtal för olika professioner efterlystes.[82] Ytterligare en remissinstans framförde att till följd av konkurrens om platser med grundutbildningen till sjuksköterska borde det i stället utformas en klinisk tjänstgöring under handledning i likhet med den som gäller för ST-läkare. För att kunna handleda studenter på ett kvalitativt sätt har pedagogisk utbildning betydelse. För specialistläkarna finns handledarmodellen inbyggd i systemet, då handledning av ST-läkare ingår i arbetet som specialistläkare.[83]

[77] Socialstyrelsens samt Sveriges universitets- och högskoleförbunds remissvar.
[78] Socialstyrelsens remissvar.
[79] Vetenskapsrådets remissvar.
[80] Svensk sjuksköterskeförenings och Svenska barnmorskeförbundets remissvar.
[81] Vårdförbundets remissvar.
[82] Statens beredning för medicinsk och social utvärdering remissvar.
[83] Fysioterapeuternas remissvar.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

6.7 Besläktade avtalsmodeller

I det förra avsnittet presenterades förslaget om ett VULF-avtal för specialistsjuksköterskeutbildningen och emottagandet som det fick. Det har under flera decennier funnits avtal där staten och sjukvårdshuvudmännen har reglerat ersättning och ansvar för verksamhetsförlagd utbildning och klinisk forskning för läkar- respektive tandläkarutbildningen (ALF respektive TUA). Det har även etablerats ett liknande avtal för lärarutbildningarna med fokus på praktiknära forskning (ULF). Dessa tre avtalsmodeller utgör de huvudsakliga varianter som skulle kunna fungera som utgångspunkt för en konstruktion av ett VULF-avtal för sjuksköterskeutbildningen. Nedan presenteras modellerna.

6.7.1 ALF-avtalet

Bakgrund – LUA-avtalet

Avtalsreglering mellan staten och hälso- och sjukvårdens huvudmän när det gäller läkarutbildningen går många decennier tillbaka i tiden. Läkarutbildningen och den medicinska forskningen har ansetts ha en avgörande betydelse för hälso- och sjukvårdens utveckling. Genom läkarutbildningen erövrar studenten kunskaper och färdigheter som kommer den praktiska vården till del. Eftersom staten är huvudman för både utbildning och forskning har det ansetts vara statens uppgift att främja hälso- och sjukvårdens utveckling.[84]

Redan på 1960-talet gavs statliga anslag till kommunala undervisningssjukhus. År 1970 fanns exempelvis åtta sådana avtal mellan staten respektive kommuner och dåvarande landsting.[85] Statliga bidrag lämnades till kommunala sjukvårdshuvudmän för upplåtelse till läkarutbildning och forskning vid vissa kommunala sjukhus i Stockholmsområdet, Göteborg, Lund, Umeå, Malmö allmänna sjukhus samt regionsjukhuset i Linköping. Med några års mellanrum förhandlades nya avtal fram mellan statens förhandlingsnämnd och sjukvårdshuvudmännen i samband med att de gamla avtalen löpte ut.[86] År 1974 tecknades avtal med Stockholms läns landstingskommun, Uppsala läns lands-

[84] Prop. 1984/85:28 s. 11.
[85] Prop. 1970:1, bilaga 7 s. 127 ff.
[86] Prop. 1970:115 s. 2 f., prop. 1971:44, prop. 1974:93, prop. 1977/78:3, prop. 1983/84:129, prop. 1984/85:135, prop. 1986/87:104 och prop. 1986/87:144.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

tingskommun, Östergötlands läns landstingskommun, Malmöhus läns landstingskommun, Göteborgs och Bohus läns landstingskommun, Västerbottens läns landstingskommun, Malmö kommun och Göteborgs kommun.[87] År 1985 hade avtalen utvidgats till tolv stycken och det fanns också ortvisa regionala avtal för Stockholm, Uppsala, Linköping, Lund, Malmö, Göteborg och Umeå.[88]

Avtalen kallades under denna tid för läkarutbildningsavtal (LUA). Avtalen ansågs utgöra nödvändiga förutsättningar för att kunna bedriva klinisk forskning och delar av läkarutbildningen. Genom avtalen hade staten möjlighet att hyra in sig hos vissa sjukvårdshuvudmän, vilket krävde en långtgående samordning. Staten betalade ersättning till sjukvårdshuvudmännen som skulle svara för de merkostnader som de åsamkades genom att bedriva utbildning och forskning parallellt med sjukvård. Enligt LUA lämnades ersättning i form av ett driftkostnads- och ett investeringsbidrag. Driftkostnadsersättningen var ett bidrag för de resurser som staten tog i anspråk i den löpande sjukvårdsverksamheten och investeringsbidraget var en andel av faktiskt nedlagda investeringar i byggnader och viss utrustning.[89] Driftsersättningen beräknades mycket schablonmässigt och utgjorde alltså ett bidrag till huvudmannens kostnader för vårdens organisation för att kunna bedriva läkarutbildning och forskning och kunde närmast liknas vid en hyresersättning. Den starka interaktionen mellan läkarutbildningen och forskningen ansågs dock kunna leda till svårigheter att se var den ena verksamheten började och den andra slutade.[90] Både driftsersättning och investeringsbidrag fördes samman med huvudmannens resurser utan specialdestinering. LUA reglerade de ekonomiska förhållandena och samordningen mellan staten och respektive sjukvårdshuvudman. Från sjukvårdshuvudmännens sida fanns ett missnöje med avtalens konstruktion, eftersom man ansåg att staten borde kunna precisera volym för utbildning och forskning för en möjlig beräkning av resurserna från huvudmännens sida. Från högskolornas sida fanns också ett missnöje, då man önskade ett större inflytande över de ekonomiska medlen. Som lösning föreslogs att parterna i högre grad borde göra en finjusterad kostnadsberäkning för utbildning och

[87] Prop. 1977/78:3, bilaga 1 s. 8.
[88] Prop. 1984/85:28 s. 3 ff.
[89] Prop. 1981/82:106 s. 115 f.
[90] Prop. 1984/85:28 s. 9.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

forskning samt att den institutionella ramen för arbetet borde förbättras.[91]

LUA grundade sig på mångåriga utredningar om hur en fördelning av kostnader skulle kunna göras på ett rättvist sätt. Den ekonomiska regleringen mellan parterna var dock sällan ett resultat av enighet mellan parterna, utan resultatet av förhandlingar och kompromisser. För att samarbetet och resursutnyttjandet skulle kunna förbättras föreslogs att parterna borde komma fram till en gemensam uppfattning om hur de gemensamma medlen borde användas, det vill säga vilket inflytande högskolorna skulle ha. Detta föreslogs ske genom ett organ som gemensamt kunde fatta beslut i ekonomiska frågor.[92] Det anfördes att avtalsområdet är speciellt, eftersom det bygger på en hög grad av integration mellan statlig och landstingskommunal verksamhet. Därför ställs krav på goda samrådsformer som kan möjliggöra för lokala lösningar och överenskommelser om hur de ekonomiska medlen bör fördelas.[93] LUA ersattes sedan av avtalsmodellen ALF som presenteras i följande avsnitt.

Det centrala ALF-avtalet

ALF-avtalet utgör en förkortning för ”Avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården.” Det omfattar staten och sju regioner: Stockholm, Uppsala, Östergötland, Skåne, Västra Götaland, Örebro och Västerbotten. Det nuvarande avtalet tecknades år 2015 och ersatte 2003 års avtal mellan staten och då berörda landsting (18 §).[94] Därutöver finns kompletterande avtal mellan regionerna och lärosätena som bedriver läkarutbildning.

ALF-avtalet reglerar samarbete om utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården. Avtalet reglerar därutöver ALF-ersättningen, det vill säga statens ersättning till regionerna för att medverka i utbildning av läkare och klinisk forskning. Avtalet avser att möjliggöra ett gemensamt främjande för hälso- och sjukvårdens utveckling genom ett fördjupat och vidgat samarbete inom forskning, utbildning och utveckling. Syftet är också att samordna

[91] Prop. 1981/82:106 s. 115 f.
[92] Prop. 1981/82:106 s. 117.
[93] Prop. 1984/85:28 s. 10.
[94] Avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

och koncentrera de resurser som görs tillgängliga i samarbetet. I 1 § ALF-avtalet regleras även att de regioner som ingår avtal med en privat vårdgivare ska säkerställa att utbildning och forskning kan utföras med hög kvalitet också hos den vårdgivaren. Universitetssjukvården utvärderas vart fjärde år gällande forskning, utbildning och utveckling. I utvärderingen slås en miniminivå fast och regioner som inte lever upp till villkoren ska åtgärda problemen inom en viss tid. Annars har staten rätt att säga upp avtalet (3 §).

I avtalet anges att universitet och regioner har ett gemensamt ansvar för utformning och genomförande av den verksamhetsintegrerade utbildningen av läkare. För att säkra de blivande läkarnas kliniska erfarenhet som krävs för yrket är en ändamålsenlig undervisning, relevant träning och god handledning för att nå utbildningens mål av stor betydelse. För detta krävs miljöer i hälso- och sjukvården som är anpassade för studenternas lärande samt träning och handledare med vetenskaplig och pedagogisk kompetens som är väl insatta i de mål som studenten förutsätts nå under utbildningen (5 §). Det finns en partssammansatt nationell styrgrupp för ALF som bland annat ska följa avtalets tillämpning och ta fram riktlinjer (15 §). I den nationella styrgruppen sitter maximalt 14 ledamöter, varav sju vardera för regioner respektive staten (15 §).

ALF-avtalet reglerar den ekonomiska ersättningen som utgår till regionerna när de medverkar i utbildning av läkare och klinisk forskning. Regionerna medverkar genom att ställa lokaler, personal och andra resurser till förfogande, vilket preciseras i regionala avtal (4 och 16 §§). För regionernas medverkan lämnar staten ersättning och denna ersättning ska användas för de kostnader som uppkommer vid medverkan i klinisk forskning och utbildning. Ersättningsnivån för år 2015 när avtalet tecknades var 72 337 kr per år och helårsstudent. Nivån bestäms årligen av de medel som anslås av riksdagen och för det antal helårsstudenter som riksdagen fastslår. Det finns också reglerat ett minimiantal helårsstudenter per universitet och år som staten förväntar sig att regionerna ska ta emot (6 §). Ersättningsbeloppen till regionerna räknas årligen om till löpande års prisnivå med beaktande av besparingar eller utgiftsminskningar som riksdagen beslutar för anslagen för universitet och högskolor (12 §). Regionen gör en ekonomisk och verksamhetsinriktad redovisning av hur ALF-ersättningen har använts fördelat på utbildning och forskning. Redo-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

visningen ska tydliggöra hur ersättningen fördelas på lokalkostnader, lönekostnader och övriga kostnader (14 §).

ALF-avtalet reglerar också klinisk forskning. Det innebär forskning som förutsätter vårdens strukturer och resurser och har som mål att lösa ett ohälsoproblem eller att identifiera faktorer som leder till ökad ohälsa (7 §). Regionerna ersätts för sin medverkan i sådan forskning och det sker med hjälp av en kvalitetsbaserad fördelningsgrund för en viss del av den årliga ersättningen för klinisk forskning (8 §).

Regionala avtal ska träffas mellan de sju regionerna samt de sju universiteten. Där ska bland annat organiseringen av utbildningen framgå liksom hur enheter som ska bedriva verksamhetsintegrerad utbildning av läkare ska utses. De regionala avtalen ska även reglera ett gemensamt ledningsorgan för samarbete mellan region och universitet på jämbördiga villkor samt prioritering och fördelning av ALF-ersättningen för utbildning av läkare och klinisk forskning (16 §). Avtalet kan sägas upp med en uppsägningstid på tre år, men staten kan omedelbart säga upp avtalet om en region inte åtgärdar konstaterade brister i universitetssjukvården (17 §).

De utbetalade beloppen för utbildning till läkare från ett lärosäte till en region under åren 2009–2021 uppgick till följande belopp tusentals kr.

Tabell 6.2 Utbetalade belopp från lärosäten till regioner under åren 2009–2021

Tusental kr

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Göteborgs universitet	103 892	129 185	132 127	134 222	138 234	146 875	144 781	155 607	160 682	166 645	168 167	172 168	178 273
Karolinska institutet	124 830	106 922	124 850	136 930	142 958	120 926	136 920	125 083	119 081	136 580	136 675	138 535	139 334
Linköpings universitet	57 636	60 559	65 212	70 684	76 809	65 905	69 178	70 777	73 583	82 861	85 897	90 458	92 513
Lunds universitet	83 772	89 201	91 852	95 961	101 466	98 465	106 525	108 241	110 782	111 850	113 403	117 204	119 985
Umeå universitet	74 181	80 990	85 542	123 832	128 145	129 796	131 531	135 029	138 740	142 733	143 145	147 453	147 221
Uppsala universitet	57 345	60 809	63 394	66 707	69 748	71 185	74 869	76 324	77 935	79 608	80 643	83 440	86 349
Örebro universitet							18 880	23 975	24 787	25 470	26 124	27 213	26 015

Tabellbilagan "Redovisning av anslaget för klinisk utbildning och forskning" i Högskoleverkets och Universitetskanslersämbetets årsrapporter för budgetåren 2009–2021. Redovisningen gäller anslaget för klinisk utbildning och forskning och är endast lärosätenas redovisade utbetalda ersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Utbetald ersättning för forskning och forskarutbildning ingår inte. Redovisningen för Göteborgs universitet och Umeå universitet för år 2021 inkluderar utbetald ersättning för odontologisk utbildning och forskning á 86,9 miljoner kr respektive 74,5 miljoner kr.

ALF-medlen fördelas år 2023 till lärosätena enligt följande och med beaktande av antal helårsstudenter:

Tabell 6.3 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 2:66 Ersättningar för klinisk utbildning och forskning

Tusental kr

	2023	2024	2025
Anvisat 2022	2 769 954	2 769 954	2 769 954
Pris- och löneomräkning	38 403	116 988	184 640
Beslutade föreslagna och aviserade reformer	6 879	7 071	7 237
Förslag/beräknat anslag	2 815 236	2 894 014	2 961 832

Källa: Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 16 s. 205 f.

Tabell 6.4 Fördelning av anslagsmedel 2023 för utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården (ALF)

Tusental kr

Universitet	Ersättning för antal HST	Grundbelopp för forskning	Ersättning kvalitet i klinisk forskning	Summa
Uppsala universitet	88 869	183 253	30 965	303 113
Lunds universitet	110 896	301 495	79 231	491 622
Göteborgs universitet	105 110	318 203	103 766	527 079
Umeå universitet	95 333	164 153	35 994	295 479
Linköpings universitet	98 429	125 956	21 283	245 668
Karolinska institutet	143 081	419 878	115 804	678 762
Örebro universitet	29 822	64 058	7 207	101 086
Summa	**671 566**	**1 576 994**	**394 248**	**2 642 809**

Källa: Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 16 s. 205 f. Ersättning per helårsstudent på läkarutbildningen utgör beloppet som omfattas av anslaget 2:66 Ersättningar för klinisk utbildning och forskning och beräknas för år 2023 till 81 481 kr.

Tabell 6.5 Läkarutbildning som omfattas av anslaget 2:66 Ersättningar för klinisk utbildning och forskning

Helårsstudenter

Universitet	2023	2024	2025
Uppsala universitet	1 091	1 091	1 091
Lunds universitet	1 361	1 361	1 361
Göteborgs universitet	1 290	1 290	1 290
Umeå universitet	1 170	1 170	1 170
Linköpings universitet	1 208	1 208	1 208
Karolinska institutet	1 756	1 756	1 756
Örebro universitet	366	366	366
Summa	**8 242**	**8 242**	**8 242**

Källa: Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 16 s. 205 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ALF-medlen för grundutbildning respektive forskning följs inte nödvändigtvis åt. Socialstyrelsen har utvärderat universitetssjukvården i förhållande till ALF-avtalet och konstaterat att primärvårdens utbildningsuppdrag motsvarar omkring tio procent av ALF-medlen för grundutbildning, men står tillsammans med allmänmedicin för endast en till två procent av ALF-medlen för forskning.[95]

Vetenskapsrådet har konstaterat problem när det gäller prioritering av klinisk forskning i hälso- och sjukvården. I utvärderingen av den kliniska forskningens kvalitet vid de regioner som omfattas av ALF-avtalet konstateras att forskningstid inte prioriteras tillräckligt i förhållande till vårdproduktion och därmed hindrar forskare och forskarstuderande att medverka i forskningsprojekt och kliniska prövningar. Många forskare och doktorander har en mycket begränsad forskningstid, ibland mindre än 20 procent av en heltidstjänst. Det kan därför ta avsevärd tid för kliniska doktorander att färdigställa avhandlingar och bli självständiga forskare och forskningen integreras inte i vården. Hälso- och sjukvårdens kvalitet påverkas också negativt.[96]

Regeringskansliet har tillsatt en utredare som ska bistå Utbildningsdepartementet med att ta fram underlag inför en omförhandling av ALF-avtalet. Utredningens utgångspunkt är att staten och regionerna har ett gemensamt intresse och ansvar av att erbjuda klinisk forskning, utbildning och utveckling för att stärka hälso- och sjukvården i Sverige. Syftet är att långsiktigt säkerställa en klinisk utbildning av blivande läkare av hög kvalitet, en konkurrenskraftig klinisk forskning och en kunskapsbaserad utveckling av svensk hälso- och sjukvård.[97]

Regionala ALF-avtal

Det finns sju regionala ALF-avtal som konkretiserar och utvecklar åtagandena enligt det centrala ALF-avtalet. Nedan följer en genomgång av dessa regionala avtal, som uppvisar ett flertal variationer sinsemellan.

Det regionala ALF-avtalet mellan Region Stockholm och Karolinska institutet är utformat för att ge goda möjligheter att vidareutveckla

[95] Socialstyrelsen (2018) s. 36.
[96] Vetenskapsrådet (2023 a) s. 21 f.
[97] Regeringens beslut den 26 augusti 2022.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

samverkan mellan sjukvården i regionen och lärosätet.[98] Syftet är att tillsammans förbättra människors hälsa. Samverkan mellan Region Stockholm och Karolinska institutet organiseras på tre nivåer: ledningsnivå, sjukhusnivå och verksamhetsnivå (6 §). Avtalet reglerar verksamhetsförlagd utbildning för fler hälsoprofessioner än läkare. Samverkan på utbildningsområdet omfattar alla utbildningar inom Karolinska institutet med inriktning mot vården. Undervisningen i den verksamhetsförlagda utbildningen ska innefatta interprofessionella inslag för att uppnå examensmål och förbereda studenterna för arbete i komplexa verksamheter som kräver samarbete och samverkan mellan personal med olika kompetenser (1 §). Enligt avtalet tillförs medel för samverkan från staten genom ALF-medel för klinisk forskning och ALF-medel för utbildning av läkare. Därutöver ger lärosätet ersättning till regionen för vissa utbildningar enligt 16 §. Regionen anslår på motsvarande sätt för samverkan med lärosätet forsknings- och utvecklingsmedel för finansiering av klinisk forskning och åtaganden i klinisk utbildning (12 §). Karolinska institutet ersätter regionen för dess åtagande för verksamhetsförlagd utbildning inom program vid lärosätet för utbildning till arbetsterapeut, audionom, barnmorska, biomedicinsk analytiker, fysioterapeut, psykolog, psykoterapeut, röntgensjuksköterska, sjuksköterska, specialistsjuksköterska och tandhygienist med 1 510 kr per student och praktikvecka enligt 2015 års prisnivå. Beloppet räknas upp årligen till löpande prisnivå med beaktande av besparingar eller utgiftsminskningar som riksdagen beslutar om för nämnda anslag. Utbildningsrådet beräknar årligen den verksamhetsförlagda utbildningens omfattning enligt ovan uttryckt i antal praktikveckor och beräkningen samt ersättningen grundar sig på det antal dagar studenten genomgår verksamhetsförlagd utbildning (16 §).

Det regionala ALF-avtalet mellan Umeå universitet och Region Västerbotten från år 2022 gäller samarbete om utbildning, särskilt av läkare och tandläkare, klinisk medicinsk inklusive odontologisk forskning samt utveckling av hälso- och sjukvården och tandvården.[99] Samverkan omfattar läkar- och tandläkarutbildningarna och de medellånga utbildningarna med inriktning mot vård och hälsa, med därtill hörande relevanta forsknings- och utvecklingsområden, inklusive hantering av ALF- och TUA-medel för utbildning och forskning.

[98] Avtal mellan Stockholms läns landsting och Karolinska institutet.
[99] Regionalt avtal mellan Umeå universitet och Region Västerbotten om samarbete om utbildning, särskilt av läkare och tandläkare, klinisk medicinsk forskning (inklusive odontologisk forskning) samt utveckling av hälso- och sjukvården och tandvården av den 31 maj 2022.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Ett övergripande mål med samverkan är bland annat utbildning av hög kvalitet av läkare, tandläkare och andra yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården, där utbildningarna ska leda till hög studentnytta. Norrlands universitetssjukhus och medicinska fakulteten vid Umeå universitet utgör navet för Norra sjukvårdsregionens samlade utveckling av klinisk forskning och utveckling. Parterna är överens om att stödja noderna för utbildning och klinisk forskning vid sjukhusen i Sunderbyn, Sundsvall och Östersund. Noderna är kopplade till Norrlands universitetssjukhus och Umeå universitet för att tillförsäkra kvalitet, effektivitet och konkurrenskraft. Ledningen sker på tre nivåer och på högsta nivå kan exempelvis fattas beslut om budget och medel från klinisk forskning till utbildning av läkare kan omfördelas (5 §). Det finns flera kommittéer, exempelvis en ALF-kommitté som på styrelsens uppdrag bereder frågor som rör ALF-medlens fördelning och redovisning. Kommittén beslutar också om nyttjande och tilldelning av ALF-medel inom ramen för budgeten (6 §). Därutöver finns ytterligare kommittéer som bland annat bereder frågor som rör samverkan inom övergripande utbildningsfrågor för utbildningar inom vårdområdet. För verksamhetsförlagd utbildning omfattar uppdraget samverkan för alla utbildningar. I en av kommittéerna bereds avtal om verksamhetsförlagd utbildning och det finns därför en operativ stab som bereder ärenden (8 §). Det högsta beslutande organet avgör vilka sjukvårdsenheter som upplåts åt medicinsk utbildning och forskning (12 §). Av resursskäl kan endast vissa delar av hälso- och sjukvården utgöra sådana enheter (16 §). Bland de krav som uppställs på sådana enheter kan nämnas att sjukvårdsenheten ska vara delaktig i det verksamhetsintegrerade lärandet enligt de pedagogiska riktlinjer som Umeå universitet har beslutat om. Kliniska handledare ska också ha den pedagogiska utbildning och den kompetens som föreskrivs i riktlinjerna och kvaliteten på den verksamhetsförlagda utbildningen ska utvärderas kontinuerligt (18 §). Region Västerbotten ansvarar för finansieringen av hälso- och sjukvårdens verksamhet och finansierar delvis resurser till bland annat verksamhetsförlagd utbildning. Umeå universitet tar finansiellt ansvar för utbildningen samt för klinisk forskning. Parterna förvaltar gemensamt tilldelade ALF-medel (21 §). Det finns även ett hängavtal till det regionala avtalet från år 2021 mot bakgrund av att läkarutbildningen vid Umeå universitet är regionaliserad och bedrivs på fyra studieorter. Förutom Umeå universitet och Region Västerbotten utgör också Region

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Norrbotten, Region Jämtland Härjedalen och Region Västernorrland avtalsparter. För att reglera hur ALF-medel hanteras på de olika studieorterna har ett hängavtal tillkommit. Av avtalet framgår att ALF-medlen för läkarprogrammet ska fördelas mellan studieorterna utifrån principer som överensstämmer med dem som tillämpas för grundutbildningen på läkarprogrammet. Studenterna ska tillförsäkras en likvärdig utbildning oavsett utbildningsort (3 §).[100]

Det regionala ALF-avtalet mellan Lunds universitet och Region Skåne anger att läkarutbildningens verksamhetsförlagda utbildning utgår från tre utbildningsnoder: hälso- och sjukvårdsförvaltningarna Skånes universitetssjukvård i Lund och Malmö samt vid Skånevård Sund, Helsingborg.[101] Alla enheter inom Region Skånes hälso- och sjukvård eller privata vårdgivare som bedriver vård enligt avtal med Region Skåne förbinder sig genom avtalet eller genom ackrediteringsunderlag att vid behov upplåta sina resurser för verksamhetsförlagd utbildning (3 §). Medicinska fakulteten ansvarar för Lunds universitets räkning för att göra en prioritering av de ALF-medel som riktas till forskning och utbildning. Medicinska fakulteten fastställer målen för kurserna som ingår i utbildningen och utifrån detta utarbetas kurs- och terminsbudget. Utbildningens innehåll prioriteras ytterst av medicinska fakulteten inom ramen för utbildningens budget. De prioriteringar som görs utgör underlag för ALF-tilldelning, som beslutas av parterna i sin respektive organisation (6 §). ALF-medlen ska i sin helhet användas till den prioriterade utbildningen, forskningen och i övrigt i enlighet med beslutad finansieringsplan. Parterna upprättar varje år en finansieringsplan över användningen av ALF-medel som fördelas bland annat på grundutbildning av läkare, övrig grundutbildning av logopeder, fysioterapeuter och sjukhusfysiker (7–8 §§). Fördelningen av medlen ska ske bara för de överenskomna ändamålen och verksamhetschefen ansvarar för att medlen bara används i enlighet med den överenskomna budgeten (11 §). ALF-medel får omfördelas för att täcka kostnader för grundutbildning av logopeder och sjukhusfysiker samt till praktikplatsfördelning för fysioterapeuter. Det ska då ske genom att fastställa en finansieringsplan (14 §).

[100] Hängavtal till regionalt ALF-avtal mellan Umeå universitet och Region Västerbotten.
[101] Regionalt avtal mellan Lunds universitet och Region Skåne om samarbete om grundutbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården.

Det regionala ALF-avtalet om läkarutbildning och forskning mellan Region Östergötland och Linköpings universitet från år 2015 reglerar uppdrag inom klinisk utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling samt spridning och implementering av ny kunskap inom hälso- och sjukvården.[102] Avtalet reglerar också samverkan i universitetssjukvården, prioritering och fördelning av ALF-medel för läkarutbildningen samt klinisk forskning och utveckling (1§). Övriga sjukvårdshuvudmän i Sydöstra sjukvårdsregionen, Region Jönköpings län samt Region Kalmar län, har möjlighet att ansluta sig till avtalet (2 §). En ledningsgrupp för universitetssjukvård, forskning och utbildning utser verksamhetsenheter anpassade till studenternas lärande och träning där det exempelvis finns tillräckligt med patientunderlag, kapacitet och kompetens att tillhandahålla VFU-platser samt handledare och kompetens för forskarutbildning (3–5 §§). Region Östergötland medverkar i läkarutbildningen i enlighet med universitetets utbildningsmål genom överenskomna undervisningsinsatser, relevant träning och handledning av läkarstudenter. Det sker genom att enheten ska erbjuda klinisk utbildning av god kvalitet i enlighet med universitetets utbildningsmål som leds av kliniskt och pedagogiskt skickliga företrädesvis disputerade läkare enligt den medicinska fakultetens pedagogik och lärandemål, tillhandahålla en handledare åt varje student, lokaler samt tillträde till bibliotek och it-stöd. Universitetet ska tillhandahålla handledarutbildning och följa upp samt återkoppla gällande studentomdömen för placeringen (4 §). Parterna överenskommer om en gemensam beredning av ALF-anslagen för forskning respektive utbildning (7 §).

I det regionala ALF-avtalet mellan Örebro universitet och Region Örebro län från år 2015 regleras samarbete om utbildning till läkare, medicinsk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården.[103] De övergripande målen med avtalet är en högkvalitativ klinisk forskning och utbildning inom samverkansområdet. Samverkan omfattar alla utbildningar som riktar sig till hälso- och sjukvården och alltså inte endast läkarutbildningen, även om ALF-medlen uteslutande är avsedda för verksamheter som bidrar till läkarutbildningens kvalitet och kvalitetsutveckling. Örebro universitet har det övergripande ansvaret för utbildningen och för att studenten når examens-

[102] Regionalt avtal om läkarutbildning och forskning (RALF 2015) Östergötland.
[103] Regionalt samverkansavtal mellan Örebro universitet och Region Örebro län om samarbete om medicinsk utbildning och forskning samt utveckling av hälso- och sjukvården.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

målen. För verksamhetsförlagd utbildning som förläggs till Region Örebro län sker planering, genomförande och kvalitetssäkring gemensamt av parterna (1 §). Samverkan organiseras på tre nivåer och på den högsta nivån beslutas hur enheter som ska medverka i verksamhetsförlagd utbildning för läkare utses både inom och utanför universitetssjukvården (2 §). Vidare finns ett ALF-utskott som ombesörjer frågor om klinisk forskning och läkarutbildningen. ALF-medel ska användas för att skapa en infrastruktur för att klara av åtaganden i anslutning till läkarutbildningen och främst ska de finansiera handledning. Klinikersättningen ska ligga i nivå med vad andra regioner ger i ersättning (3 §).

I det regionala ALF-avtalet mellan Västra Götalandsregionen och Göteborgs universitet om samarbete kring grundutbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården från år 2015 anges att parterna gemensamt ska främja hälso- och sjukvårdens utveckling genom ett fördjupat och vidgat samarbete inom forskning, utbildning och utveckling.[104] Avtalet anger att regionen ska medverka i läkarutbildningen enligt utbildningsmålen och överenskomna utbildningsinsatser. Regionen ska tillhandahålla enheter inom hälso- och sjukvården som medverkar i verksamhetsintegrerat lärande anpassat för studenternas lärande och träning. Enheterna ska ge erforderliga resurser som exempelvis personal, handledare och lokaler. Handledarutbildning tillhandahålls av universitetet (p. 2). Enheterna ska tillhandahålla platser för verksamhetsintegrerat lärande på läkarprogrammet och enheterna där utbildningen bedrivs ska ha kombinationsanställda lärare. Regionanställda läkare som ska leda verksamhetsintegrerat lärande ska ha handledarutbildning. Enheten ska handleda studenter kontinuerligt. Det anges vidare att lärare som har ett övergripande utbildningsansvar för studenter på läkarprogrammet bör ha en förenad anställning (p. 1). Samverkan organiseras främst genom två organ som bland annat beslutar om enheter där verksamhetsintegrerat lärande ska genomföras och hur ALF-medel för undervisning ska fördelas (p. 3).

Det regionala ALF-avtalet mellan Uppsala universitet och Region Uppsala om samarbete om utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården från år 2015 anger att regionen ska tillhandahålla lokaler, personal och andra resurser för läkar-

[104] Regionalt avtal mellan Göteborgs universitet och Västra Götalandsregionen om samarbete kring grundutbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården.

utbildningen, som universitetet är huvudman för.[105] Kontinuerlig uppföljning och utvärdering ska ske utifrån de krav som universitetet har på klinisk handledning och utbildning samt att de blivande läkarna har klinisk erfarenhet (1 §). Samverkansorgan finns på tre nivåer (5 §). ALF-medel för utbildning ska främst finansiera handledning och färdighetsträning av läkarstuderande i öppen och sluten vård. Med handledning avses undervisning i nära anslutning till sjukvård, såsom journalgenomgångar, undervisningsronder och annan patientnära undervisning. Med färdighetsträning avses övning i praktiska sjukvårdsmoment eller bedömning av statusfynd och undersökningsresultat. Regionen åtar sig att tillhandahålla handledare, lokaler, inredning och utrustning samt övrig service för att genomföra verksamhetsförlagd utbildning. Regionen medger att regionanställd personal utöver handledning och färdighetsträning även kan delta i förberedd undervisning som föreläsningar och gruppundervisning och att särskilda undervisningsmottagningar med avgiftsfri sjukvård får inrättas (13 §). Regionen erhåller ersättning i två delar. En del avser verksamhetsförlagd utbildning och en del avser klinisk forskning, men medlen kan omfördelas från klinisk forskning till verksamhetsförlagd utbildning av parterna (12 §).

6.7.2 TUA-avtalet

Det finns även ett avtal om samarbete om grundutbildning av tandläkare, odontologisk forskning och utveckling av tandvården (TUA). Detta avtal ingick staten med Region Västra Götaland och Region Västerbotten år 2005.[106] Avtalets historik sträcker sig dock tillbaka till 1980-talet. TUA-avtalet liknar i väsentliga delar ALF-avtalet. Avtalet reglerar förutsättningar för samarbete i fråga om grundutbildning till tandläkare, odontologisk forskning och utveckling av tandvården. Avtalet reglerar även ersättning för regionernas åtagande i medverkan av tandläkarutbildning och kliniskt inriktad odontologisk forskning. Avtalets ändamål är att uppnå en bra tandläkarutbildning och forskning inom odontologiska ämnesområden med förankring i tandvårdsverksamheten. Avtalet innebär att samarbetet fördjupas och

[105] Regionalt avtal mellan Uppsala universitet och Landstinget i Uppsala län om samarbete om utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården.
[106] Avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om grundutbildning av tandläkare, odontologisk forskning och utveckling av tandvården.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

vidgas inom utbildning, forskning och utveckling. Utöver TUA-medel förfogar parterna över resurser i form av statliga anslag till universiteten för exempelvis tandläkarutbildning och samarbetet omfattar även sådana resurser i den omfattning parterna regionalt avtalar om detta. Avtalet anger vidare att klinisk grundutbildning av tandläkare får bedrivas inom ramen för regionens hela tandvårdsorganisation och vid enheter inom denna organisation. Regionen tillhandahåller lokaler, personal och andra resurser för detta ändamål. Universitetet kan efter överenskommelse med regionen placera anställda och andra resurser vid vissa enheter inom tandvårdsorganisationen. Regionens åtaganden specificeras i de regionala avtalen och regionerna är berättigade till ersättning (1 §). Samverkan styrs genom ett gemensamt ledningsorgan som bland annat behandlar frågor av principiell betydelse gällande grundutbildningen av tandläkare (2 §). Ersättningen för den basorganisation som krävs för klinisk utbildning av tandläkare, såsom lokaler, personal och utrustning, uppgår till 30 miljoner kr för ett år. Därutöver ersätts regionens medverkan i grundutbildningen med 65 000 kr per år och helårsstudent (3 §).

Det regionala samverkansavtalet för TUA mellan Region Västerbotten och Umeå universitet är samma avtal som även gäller för ALF.[107] Det finns därutöver ett tillämpningsavtal som närmare reglerar TUA. I detta avtal anges att medicinska fakulteten är ansvarig för tandläkarutbildningens teoretiska och praktiska innehåll. Den kliniska handledningen och färdighetsträningen av tandläkarstuderande utförs av regionanställda tandläkare och assisterande personal (tandsköterskor) och för denna personal har regionen hela personalansvaret. Den regionanställda personalen står då de är verksamma i den kliniska utbildningen till den kursansvariges disposition. Arbetstiden inom ramen för den kliniska utbildningen omfattar handledningstid tillsammans med studenter i kliniska situationer, utvecklingsarbete till gagn för tandläkarutbildningen som disponeras av den kursansvarige och övrig tid som behövs för att fullgöra handledningsuppgiften men som inte nödvändigtvis involverar studenter.[108] Avtalet påverkar samarbetet mellan region och universitet och påverkar vilka förutsättningarna regionerna har att bedriva klinisk odontologisk forskning liksom

[107] Regionalt avtal mellan Umeå universitet och Region Västerbotten om samarbete om utbildning, särskilt av läkare och tandläkare, klinisk medicinsk forskning (inklusive odontologisk forskning) samt utveckling av hälso- och sjukvården och tandvården av den 31 maj 2022.
[108] Tillämpning av regionalt samverkansavtal och verksamhetsplan för TUA-kommittén (2014) s. 3.

kompetensförsörjning. Samverkansfrågor som rör tillämpningen av TUA-avtalet i Region Västerbotten hanteras av TUA-kommittén.

Det regionala avtalet mellan Göteborgs universitet och Västra Götalandsregionen gällande TUA reglerar parternas förutsättningar för att gemensamt främja tandvårdens utveckling genom ett fördjupat och vidgat samarbete inom forskning, utbildning och utveckling. De medel som är avsedda för utbildning, utveckling och forskning ska styras genom prioriteringar i samförstånd och vara tydligt identifierbara. Inom ramen för universitetstandvården ska bland annat utbildning bedrivas som inkluderar kunskapstillämpning, kunskapsspridning och utveckling av tandvård. Utbildning och forskarutbildning ska hålla mycket hög kvalitet. Med hög kvalitet menas att enheten ska ha kombinationsanställda lärare och TUA-finansierade lärare. Det är också önskvärt att enheten har till universitetet adjungerade lärare. Lärare som har utbildningsansvar för studenter på tandläkarprogrammet bör ha kombinationsanställning. Enheten ska ha tillräcklig bemanning och ett tillräckligt och adekvat patientunderlag för att kunna genomföra klinisk odontologisk utbildning (p. 1). Avtalet anger vidare att båda parter gemensamt ansvarar för utformning och genomförande av verksamhetsförlagd utbildning och att regionen medverkar i tandläkarutbildningen i enlighet med utbildningsmål och överenskomna undervisningsinsatser. Regionen tillhandahåller enheter inom folktandvården som medverkar i verksamhetsförlagd utbildning anpassad för studenternas lärande och träning. Enheterna ska ha tillräckliga resurser och universitetet tillhandahåller handledarutbildning samt följer upp återkopplade studentomdömen (p. 2).[109]

TUA-medlen fördelas enligt följande och med beaktande av följande antal helårsstudenter:

[109] Regionalt avtal mellan Göteborgs universitet och Västra Götalandsregionen om samarbete kring utbildning inom det odontologiska området, odontologisk forskning och utveckling av tandvård.

Tabell 6.6 Fördelning av anslagsmedel 2023 för grundutbildning av tandläkare, odontologisk forskning och utveckling av tandvården (TUA)

Tusental kr

Universitet	Ersättning för antal HST	Ersättning för forskning och basorganisation	Summa
Göteborgs universitet	38 985	50 063	89 048
Umeå universitet	30 182	46 159	76 341
Summa	**69 166**	**96 222**	**165 389**

Källa: Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 16 s. 206 f. Ersättning per helårsstudent på tandläkarutbildningen som omfattas av anslaget 2:66 Ersättningar för klinisk utbildning och forskning beräknas för 2023 till 83 838 kr.

Tabell 6.7 Tandläkarutbildning som omfattas av anslaget 2:66 Ersättningar för klinisk utbildning och forskning

Helårsstudenter

Universitet	2023	2024	2025
Göteborgs universitet	465	465	465
Umeå universitet	360	360	360
Summa	**825**	**825**	**825**

Källa: Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 16 s. 206 f.

6.7.3 ULF-avtalet

Fram till år 2003 reglerades ersättning för praktikplatser för den dåvarande lärarutbildningen genom ett avtal mellan staten och dåvarande Kommunförbundet. Efter lärarutbildningsreformen år 2001 fördes förhandlingar om att nå en ny överenskommelse mellan parterna, men mot bakgrund av skol- och högskoleväsendets decentraliserade karaktär avstod parterna från att ingå ett nytt avtal. I stället kom avtalen om verksamhetsförlagd utbildning att tecknas på lokal nivå.[110] Utredningen om en ny lärarutbildning framhöll i sitt betänkande att det vore viktigt att teckna formella avtal mellan lärosäte och huvudmän med en tydlig ansvarsfördelning. Utredningen förordade en ny central överenskommelse tecknad av Sveriges universitet- och högskoleförbund respektive Sveriges Kommuner och Regioner samt Friskolornas riksförbund. Staten skulle då kunna ersätta huvudmännen med ett schablonbelopp beräknat på viss procent av helårsomsättningen per studerande och plats. Schablonbeloppet för sjuksköterskestuden-

[110] SOU 2008:109 s. 397 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ter ansågs lämpligt att ta som utgångspunkt.[111] Förslaget genomfördes dock inte.

En avtalsmodell för praktiknära forskning om och med skolväsendet

Avtalet Utbildning, lärande och forskning (ULF) är ett resultat av en försöksverksamhet under åren 2017–2021. Regeringen genomförde försöksverksamheten för att pröva och utveckla modeller som kan stärka praktiknära forskning och som kan lägga grunden för stabila samverkansstrukturer mellan personer verksamma i skolväsendet respektive på universitet och högskolor. Försöksverksamheten syftade alltså till att stärka skolväsendets och lärar- respektive förskollärarutbildningarnas vetenskapliga grund. Regeringen ansåg att kunskaper och erfarenheter från ALF-avtalet skulle tas tillvara när försöksverksamheten utformades. Modeller för samverkan om praktiknära forskning mellan skolhuvudmän och högskolor var tänkta att prövas och utvecklas.[112] I budgetpropositionen för år 2017 motiverades försöksverksamheten med att utbildningen inom skolväsendet enligt skollagen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. En hållbar och omfattande samverkan mellan utbildning, fortbildning och forskning är därför avgörande för lärar- och förskollärareyrkenas utveckling. Försöksverksamhetens syfte var att pröva och utveckla modeller för samverkan om praktiknära forskning mellan skolhuvudmän och lärosäten med tillstånd att utfärda lärar- eller förskollärarexamen. Modellerna var tänkta att stärka utvecklingen av skolväsendet och undervisningen, öka kvaliteten på den praktiknära forskningen och eventuellt möjliggöra nya former av kombinationstjänster som skulle göra en tänkbar forskarkarriär intressant ur ett lärar- och förskollärarperspektiv. Fram till år 2019 avsattes 30 miljoner kr för försöksverksamheten.[113]

Fyra lärosäten visade intresse för att delta i försöksverksamheten: Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet samt Karlstads universitet. Regeringen uppdrog åt dem att planera och genomföra försöksverksamheten gällande modeller för långsiktig samverkan mellan universitet och högskolor respektive huvudmän

[111] SOU 2008:109 s. 402 f.
[112] Prop. 2016/17:50 s. 105 f.
[113] Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16 s. 211.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

inom skolväsendet kring praktiknära forskning. Syftet var att stärka den vetenskapliga grunden i lärar- och förskollärarutbildningarna samt i skolväsendet. Försöksverksamheten skulle fortlöpande dokumenteras och utvärderas och dokumentation samt utvärderingar spridas på ett lättillgängligt sätt. Uppdraget skulle delredovisas år 2018 och sedan årligen redovisas till och med år 2021. Regeringen anförde att det är angeläget att universitet som bedriver forskning av betydelse för skolväsendet och skolhuvudmän tillsammans ges möjlighet att bedriva forskning. En närmare koppling mellan lärarutbildningen och förskollärarutbildningen respektive skolans och förskolans verksamhet kan möjliggöra att forskningsfrågor formuleras och forskningsresultat får större spridning. Att som lärare och förskollärare få arbeta med forskning i sin anställning kan också öka yrkenas attraktivitet.[114]

De fyra ansvariga universiteten skulle enligt regeringens beslut bjuda in andra universitet och högskolor med intresse av att delta i försöksverksamheten. Varje universitet eller högskola skulle knytas till ett av de fyra ansvariga universiteten med önskemål om geografisk spridning. Försöksverksamheten skulle utformas och genomföras i samverkan mellan ansvariga universitet, deltagande universitet och högskolor samt skolhuvudmän. Varje universitet och högskola skulle samverka med flera skolhuvudmän. Det skulle vidare finnas en variation bland skolhuvudmännen med avseende på exempelvis storlek, geografiskt läge, skolform och årskurser. Försöksverksamheten skulle planeras och genomföras på ett sådant sätt att olika typer av modeller för långsiktig samverkan kunde prövas i försöksverksamheten. Skolhuvudmännens deltagande var frivilligt i enlighet med överenskommelser eller avtal med ett av de fyra ansvariga universiteten. Några exempel på komponenter i modellerna som nämndes av regeringen var olika typer av avtal för kombinationsanställningar, former för lärares och förskollärares deltagande, handledning, kurser, arrangemang för datainsamling, verksamhetsförlagd utbildning och examensarbeten.[115]

Försöksverksamheten samordnades med utgångspunkt i en avsiktsförklaring som låg till grund för genomförandet och dialoger om samverkan, som förankrats hos skolhuvudmännen genom Sveriges Kommuner och Regioner samt Friskolornas riksförbund. Det bildades en

[114] Regeringens beslut den 9 mars 2017.
[115] Regeringens beslut den 9 mars 2017.

samordningsgrupp med företrädare för de fyra ansvariga lärosätena som även hade ledningsansvar för lärarutbildningen vid respektive lärosäte. Samordningsgruppen skapade även en webbplats.[116]

Utöver samordningsgruppen skapades fyra noder, var och en organiserad runt ett av de fyra lärosätena. Noderna hade geografisk spridning och olika inriktning vad gäller arbetssätt, organisation och modeller. Till respektive nod knöts sedan ytterligare 25 lärosäten och ett stort antal huvudmän. Lärosätena som deltog fick frivilligt anmäla sitt intresse och delta om man hade de förutsättningar som krävdes för att utveckla samverkansmodeller, var beredd att medfinansiera verksamheten och beredd att ingå avtal med skolhuvudmän som man samverkade med kring den verksamhetsförlagda utbildningen. I Uppsala-noden ingick nio lärosäten: Högskolan i Gävle, Kungliga Musikhögskolan, Kungliga Tekniska högskolan, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Malmö universitet, Stockholms universitet, Södertörns högskola och Uppsala universitet. I Göteborgs-noden ingick sex lärosäten: Chalmers tekniska högskola, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Högskolan Kristianstad samt Stiftelsen Högskolan i Jönköping. I Umeå-noden ingick sex lärosäten: Högskolan Dalarna, Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens högskola, Umeå universitet och Örebro universitet. I Karlstad-noden ingick fyra lärosäten: Högskolan i Halmstad, Högskolan Väst, Karlstads universitet och Linköpings universitet. Samverkan mellan lärosätena och skolhuvudmännen reglerades genom lokala avtal om bland annat varje parts åtaganden, sammansättningen av ett ledningsorgan samt prioriteringar och fördelning av medel.[117]

Försöksverksamheten kretsade alltså kring praktiknära forskning. Frågan om verksamhetsförlagd utbildning reglerades inte. Bakgrunden var att det bedömdes ha blivit svårt för noderna att kanalisera de ekonomiska medlen till rätt aktör. Avtal om verksamhetsförlagd utbildning träffades i stället på regional nivå och avtalens strukturer utgick från geografiska förhållanden. ULF-avtalet inkluderade inte någon ersättning till studenter för eventuella merkostnader i samband med verksamhetsförlagd utbildning. ULF-avtalet inkluderade inte heller satsningar på exempelvis studierektorer, då en sådan struktur redan fanns.

[116] ULF-avtal (2023 a).
[117] SOU 2018:19 s. 48 f.

Flera utredningar om avtalsmodeller för praktiknära forskning

Parallellt med försöksverksamheten pågick även utredningen Ökad samverkan kring praktiknära forskning för stärkt vetenskaplig grund i skolväsendet.[118] Utredningen lyfte fram försöksverksamhetens betydelse för att öka kvaliteten av lärandet i utbildningssystemet men föreslog i sitt betänkande att försöksverksamheten borde få ett förtydligat uppdrag i ett flertal avseenden. Bland annat handlade det om att utveckla metoder för att initiera och precisera forskningsfrågor i samverkan mellan parter, att utveckla forskningsmiljöer och finansieringsmodeller hos lärosäten och skolhuvudmän, att utveckla former för fördelning av arbetstid för forskare respektive lärare eller förskollärare och synliggöra olika inriktningar inom praktiknära forskning. Därutöver borde verksamhetsförlagd utbildning på lärar- och förskollärarutbildningen utvecklas så att den förbereder den blivande läraren eller förskolläraren i att använda och förstå hur systematiskt kvalitetsarbete och forskning kan användas för förbättring av praktiken i skolan eller förskolan. Rollen som handledare inom verksamhetsförlagd utbildning borde också utvecklas till att omfatta forsknings- och utvecklingsprojekt och seminarier för att bygga forskningsmiljöer i skolverksamheten.[119]

Också 2015 års skolkommission behandlade frågan om avtalsmodeller för att främja praktiknära forskning. Utredningen anförde att hälso- och sjukvårdsområdet ofta ses som en förebild för skolområdet vad gäller utvecklingen av en vetenskaplig grund för verksamheten. Viktiga komponenter för detta är disputerade lärare och deras möjlighet att bedriva forskning i anslutning till den kliniska verksamheten, som skett i samverkan med lärare och forskare vid lärosäten som bedriver läkarutbildning. Stora delar av studenternas utbildning är förlagd till sjukhusmiljö och oftast är även doktorander, forskare och lärare vid berörda lärosäten yrkesverksamma. Skolkommissionen anförde vidare:

> En central förutsättning för att detta har varit möjligt är dessa s.k. ALF-avtal. Ett motsvarande avtal, eller annan konstruktion med likartade konsekvenser, inom skolområdet skulle kunna lägga en ny grund för kunskapsutvecklingen inom skola och lärarutbildningar, baserad på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Ett sådant avtal skulle kunna möjliggöra för verksamma lärare och förskollärare med licentiat-

[118] Dir. 2017:27.
[119] SOU 2018:19 s. 141 ff.

> eller doktorsexamen att fortsätta forska och aktivt delta i forskningsprojekt, och därmed bidra till kunskaps- och verksamhetsutveckling. I dag prioriterar forskarutbildade lärare många gånger anställning vid högskola eller universitet då goda möjligheter att fortsätta sin forskning sällan erbjuds i skolverksamheten. Vidare har lärarutbildningarna behov av forskning som genomförs av disputerade lärare i skolverksamheter, dels för att utveckla ny kunskap, dels för att sprida forskningsresultat inom skolområdet. Kombinationsanställningar kan bidra till en samverkan mellan skola och lärosäten genom att koppla undervisning och forskning närmare varandra. Ett nationellt avtal skulle kunna slutas mellan staten, som ansvarig för lärarutbildningarna, och företrädare för skolhuvudmän. Denna nationella överenskommelse skulle sedan kompletteras med lokala avtal mellan lärosäten med forskning, grund- och forskarutbildning och huvudmän med anställda lektorer samt skolenheter där verksamhetsförlagd utbildning sker. Kommissionen förordar en sådan modell för skolans område, och ser därför positivt på den av regeringen aviserade försöksverksamheten gällande samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän, liknande det ALF-avtal som finns inom hälso- och sjukvårdsområdet (prop. 2016/17:50).[120]

Vidare anförde skolkommissionen apropå försöksverksamheten att också andra samverkansmodeller mellan lärosäten och skolhuvudmän utvärderas och att erfarenheter tas tillvara i utvecklingsarbetet gällande praktiknära forskning. Modellerna borde stärka utvecklingen av skolväsendet och undervisningen, öka kvaliteten på den praktiknära forskningen och eventuellt skapa nya former av kombinationstjänster som skulle göra en möjlig forskarkarriär mer intressant för lärare. Mot denna bakgrund ansåg kommissionen att det vore gynnsamt om modellerna även kunde inkludera samverkan om verksamhetsförlagd utbildning. Kommissionen ansåg att skolor där det finns verksamma förstelärare och lektorer som är delaktiga i verksamhetsförlagd utbildning genom sådana modeller skulle kunna utvecklas till dynamiska miljöer av möten mellan forskning och grundutbildning.[121]

Försöksverksamhetens resultat

Försöksverksamheten med praktiknära forskning blev så pass framgångsrik att den nu har permanentats. Det finns behov av långsiktig och hållbar samverkan mellan lärarutbildningen och skolhuvudmän för att främja forskningens förutsättningar, kompetensförsörjningen

[120] SOU 2017:35 s. 167 f.
[121] SOU 2017:35 s. 168.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

inom lärarutbildningen samt professionens kompetens. Etablerade strukturer för samverkan ger också en grund för andra samarbeten såsom verksamhetsförlagd utbildning, examensarbeten och professionsutveckling. Enligt utvärderingen från 2018 hade samtliga 25 lärosäten som deltagit slutit avtal kring samverkan med en eller flera skolhuvudmän och ULF-avtal hade slutits mellan lärosäten och skolhuvudmän. Samverkan hade anpassats efter lokala och regionala behov. Forskning, utveckling och delade anställningar hade blivit föremål för samverkan och gett ömsesidig växelverkan. Regeringen bedömde att satsningen har stora möjligheter att utvecklas ytterligare och beslöt därför att tillskjuta ytterligare medel samt låta verksamheten fortsätta, så att fler skolhuvudmän kan delta och samarbetsavtalen kan bli mer långsiktiga.[122] I budgetpropositionen för 2021 ökade de avsatta medlen för praktiknära skolforskning.[123]

I slutredovisningen av försöksverksamheten med praktiknära forskning anfördes angående infrastruktur att ULF-verksamheten behöver formaliserade samarbeten mellan lärosäten och huvudmän på nationell, regional och lokal nivå som kan säkra kontinuitet och långsiktigt hållbara miljöer som kan underlätta för forskningssatsningar och medelsfördelning. Formaliserade samarbeten avser avtal, gemensamma ledningsorganisationer och mötesplatser. I slutredovisningen föreslogs att det tecknas ett ULF-avtal mellan staten och huvudmännen för åren 2025–2035. Avtalet bör ange övergripande målsättningar, ansvarsfördelning gällande organisation och finansiering samt inrättandet av en nationell samordningsgrupp med företrädare för lärosäten och huvudmän. Den nationella samordningsgruppen bör ha en aktiv dialog med företrädare för intressenter och ansvara för att följa upp verksamheten nationellt och i noderna. Ett nationellt ULF-kansli bör inrättas för samordning och bereda ärenden åt Nationella samverkansgruppen. Vidare föreslogs att fem i stället för fyra noder inrättas och att den primära indelningsgrunden är befintliga överenskommelser om lärosätessamverkan som till stor del utgår från geografi. Samarbetet föreslogs bli formaliserat genom överenskommelser mellan lärosäten i noden. Varje nod borde också enligt förslaget inrätta ett gemensamt ledningsorgan som består av företrädare för ingående lärosäten, huvudmän och studenter, och som leder det strategiska arbetet samt etablerar ett ULF-kansli för samordning av det

[122] Prop. 2020/21:60 s. 112, bet. 2020/21:UbU16, rskr. 2020/21:254.
[123] Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 16 s. 108.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

operativa arbetet inom noden. Varje nod borde också fastställa gemensamma målsättningar och processer för ULF-verksamheten och fördela medel för aktiviteter. Erfarenheterna från noderna var att de underlättat för lärosäten och huvudmän att utbyta erfarenheter, dela kompetenser, samordna lärosätenas och huvudmännens verksamheter samt att de stärkt det regionala samarbetet. Eftersom noderna samlar universitet och högskolor av olika slag och storlekar ansågs modellen också främja jämlikhet.[124] I synnerhet mindre kommuner har framhållit förtjänsterna med ULF-avtalet. ULF-avtalet har också visat sig vara betydelsefullt för att främja kombinationstjänster som gör det lönsamt att vara handledare och för att vetenskap bättre ska kunna nyttiggöras i den praktiska skolverksamheten. En erfarenhet som också gjorts gällande ULF-avtalet gäller vikten av möjlighet till omställning vad gäller dimensioneringen av studieplatser för att fånga upp välmeriterade studenter som söker till lärarutbildningarna.

I budgetpropositionen för år 2023 ökade de avsatta medlen för praktiknära skolforskning. Anslaget uppgår till 36 043 000 kr per år för åren 2023–2025. Regeringen bemyndigades också att under 2023 för anslaget praktiknära skolforskning ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 72 100 000 kr åren 2024–2026.[125]

Ett centralt ULF-avtal för perioden åren 2025–2034 mellan staten, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas Riksförbud och Idéburna skolors riksförbund förhandlas för närvarande. Ett förslag till ett nytt nationellt ULF-avtal utarbetat av företrädare för högskolorna och skolhuvudmännen lämnades till regeringen i juni 2023.[126]

6.8 Mobilitet och kompetenshöjande forskningssatsningar inom omvårdnad

Ett sätt att åstadkomma en högre grad av mobilitet kan vara att i högre utsträckning möjliggöra förenade anställningar och andra kombinationstjänster för sjuksköterskor som är yrkesverksamma och även verksamma inom forskning. Förenade anställningar innebär att en högskola med medgivande av en sjukvårdshuvudman får besluta att

[124] Nationella samordningsgruppen för ULF (2021) s. 31 f.
[125] Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 16 s. 84 f.
[126] ULF-avtal (2023 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

en anställning som professor eller lektor vid högskolan ska vara förenad med en anställning som specialistutbildad läkare eller tandläkare eller med en annan anställning än som läkare vid en sjukvårdsenhet som är upplåten för medicinsk utbildning och forskning. Den enskilde betraktas som anställd både hos universitetet och hos vårdgivaren. Detta följer av 3 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434) och 4 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100).

Det är fortsättningsvis ovanligt att sjuksköterskor har förenade anställningar. Nationella vårdkompetensrådet undersökte förekomsten av förenade anställningar under åren 2018–2020. Endast vid fyra lärosäten var det relativt vanligt att utlysa förenade anställningar för sjuksköterskor och andra än läkare. Av totalt 206 utlysta förenade anställningar avsåg 23 sjuksköterskor, varav sex professurer. På vissa lärosäten förekommer också liknande anställningsformer som kallas delad eller kombinerad anställning och innebär att specialistsjuksköterskor är anställda vid ett lärosäte, men har en del av arbetstiden förlagd till exempelvis en region. Villkoren kan därmed variera och transparensen vara sämre jämfört med förenade anställningar, vars förutsättningar regleras i lag.[127]

År 2022 var antalet anställda inom forskning och undervisning med forskarexamen i hälsovetenskaper 1 394. Av dessa var 1 071 kvinnor och 323 män.[128]

Under höstterminen 2022 fanns totalt 275 doktorander inom omvårdnad i Sverige. Av dessa var 233 personer eller 85 procent kvinnor och 42 personer eller 15 procent män.[129] Under åren 2012–2022 disputerade 1 175 doktorander inom hälsovetenskaper, varav 391 doktorander i omvårdnad. Som jämförelse kan nämnas att 1 443 doktorander under samma period disputerade i klinisk medicin och 828 i medicinska och farmaceutiska grundvetenskaper.[130]

Forskarskolor utgör sedan lång tid tillbaka ett verktyg som ofta används för att stimulera fler forskarutbildade lärare samt mer forskning eller stärkta forskningsområden. Vanligtvis har ett forskningsråd fått i uppdrag av regeringen att uppdra åt minst två lärosäten att i samverkan med ytterligare lärosäten inrätta en forskarskola. Detta har ibland inneburit en särskild satsning på kompetenslyft inom forskning riktad till särskilda yrkeskategorier.

[127] SOU 2018:77 s. 491 f.
[128] Universitetskanslersämbetet (2023 e).
[129] Universitetskanslersämbetet (2023 f).
[130] Digitala Vetenskapliga Arkivet (DiVa).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Ett sådant exempel är forskarskolan för yrkesverksamma inom socialtjänsten (FYS) med nationellt intag. Forte fick i uppdrag från Utbildningsdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner att uppdra åt Malmö respektive Lunds universitet att i samverkan med Göteborgs universitet och Linnéuniversitetet inrätta forskarskolor med syfte att få yrkesverksamma socionomer att nå licentiatexamen. Forskarskolan fick 87 miljoner kr i projektfinansiering från Fortes medel för tillämpad välfärdsforskning, vilket omfattade att 30 yrkesverksamma socionomer inom socialtjänsten under åren 2019–2021 på halvtid skulle kunna studera till licentiatexamen. Som motivering till inrättandet av forskarskolan anfördes att den offentligt finansierade socialtjänsten utgör en viktig del av det svenska välfärdssystemet, men att många utredningar konstaterat stora kunskapsluckor hos socialtjänsten samt att det behövs forskning för att förbättra kunskapsläget. Projektet skulle vara en stor och långsiktig satsning på kunskapsuppbyggnad inom socialtjänsten och stärka den praktiknära forskningen, socialtjänstens forskningsanknytning och samverkan mellan högskola och socialtjänst.[131]

Det finns i nuläget ett flertal forskarskolor i Sverige inom ramen för hälsovetenskap, vårdvetenskap och omvårdnad. Vissa av dessa forskarskolor har nationellt intag och andra är lokala vid olika universitet. Vid Karolinska institutet finns exempelvis en forskarskola i hälsovetenskap, vars övergripande mål är att stärka den vårdvetenskapliga utbildningen på forskarnivå och stimulera vårdforskning av hög kvalitet med nära anknytning till vården samt att bidra till rekryteringsbasen av forskarutbildade personer. De doktorander som antagits har olika yrkesbakgrund, men de flesta inom vårdområdet och de flesta i egenskap av sjuksköterskor. Doktoranderna delfinansieras av Karolinska institutets fakultetsmedel under fyra år.[132] Mälardalsområdets forskarskola i vårdvetenskap utgör ytterligare ett exempel och är ett samarbete mellan Karolinska institutet, Uppsala universitet, Mälardalens universitet och Sophiahemmet högskola. Den finansieras av Vetenskapsrådet och utgör en satsning på forskarskolor för lärare inom hälso- och sjukvårdsutbildningar. Totalt elva doktorander får delfinansiering via forskarskolan. Anslaget ska användas till doktorandlön som motsvarar ungefär 60 procent av fyra års heltidsstudier. För att stimulera till lärarförsörjningen inom de olika hälso-

[131] Forskarskolan för yrkesverksamma i socialtjänsten.
[132] Forskarskolan i hälsovetenskap.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

professionsprogrammen anmodas lärosätena att erbjuda doktoranderna undervisning upp till 20 procent av en heltid, varvid forskarutbildningen kan utökas till fem år.[133] Ytterligare en forskarskola finns vid Göteborgs universitet som riktar sig till lärare inom hälso- och sjukvårdsutbildningar. Vid Umeå universitet finns bland annat en nationell forskarskola i allmänmedicin, som startade med ett anslag på 15 miljoner kr från Vetenskapsrådet och omfattade 50 doktorander. Forskarskolan finansieras numera med andra medel.

[133] Mälardalsområdets Forskarskola i Vårdvetenskap.

7 Ett nationellt it-stöd

Utredningens analys av hinder visar att avsaknaden av ett nationellt it-stöd försvårar ett effektivt nyttjande av tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning. Ett för lärosätena gemensamt nationellt it-stöd är en viktig utbildningsstödjande struktur som de många aktörerna inte kan etablera var för sig. I detta kapitel föreslår utredningen därför att ett nationellt it-stöd bör utvecklas för att möjliggöra ett effektivare nyttjande av befintliga platser för verksamhetsförlagd utbildning samt underlätta och effektivisera administrationen av verksamhetsförlagd utbildning. Vidare föreslås att regeringen bör se över ansvarsfördelningen och samordningen för it-stöd avseende utbildning och forskning inom universitets- och högskolesektorn i syfte att skapa en ändamålsenlig organisering som lägger grunden för moderna och säkra lösningar och ett effektivt nyttjande av resurserna för it.

7.1 Ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning bör utvecklas

Förslag: Regeringen bör ge Universitets- och högskolerådet i uppdrag att utveckla ett nationellt it-stöd för planering och samordning av platser för verksamhetsförlagd utbildning. It-stödet bör utvecklas och implementeras för samtliga högskoleutbildningar inom hälso- och sjukvårdsområdet, men i ett första steg för sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningarna. På längre sikt kan it-stödet omfatta även andra högskoleutbildningar med praktik, till exempel lärarutbildningarna.

Regeringen bör även tillskjuta tidsbegränsade finansiella medel för utvecklingskostnaden i syfte att främja en hög anslutningsgrad och därigenom maximera den nationella nyttan. It-stödet bör vara frivilligt att ansluta sig till. För lärosäten och vårdgivare

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

som väljer att ingå i VULF-avtal bör det dock vara obligatoriskt att, som ett minimum, rapportera viss statistik om verksamhetsförlagd utbildning via it-stödet. När it-stödet har tagits i drift bör lärosätena stå för den löpande finansieringen och systemet tillhandahållas kostnadsfritt för hälso- och sjukvården. Lärosätenas kostnader för förvaltningen av it-stödet finansieras lämpligen med de medel som utredningen föreslår ska tillskjutas via VULF-avtalet för att stärka de utbildningsstödjande strukturerna inom hälso- och sjukvården.

Bedömning: Ett nationellt it-stöd effektiviserar nyttjandet av tillgängliga platser, bidrar till kvalitetssäkring och kan minska den manuella administrationen av placeringar och platser. Det kan också bidra med kunskapsunderlag för planering av och beslut om verksamhetsförlagd utbildning genom lokala, regionala och nationella översikter över bland annat tillgång och efterfrågan på platser för verksamhetsförlagd utbildning. Ju fler lärosäten, utbildningar och verksamheter som kan använda it-stödet, desto större blir nyttan, både verksamhetsmässigt och ekonomiskt.

Universitets- och högskolerådet är inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning för it inom universitets- och högskolesektorn den myndighet som är bäst lämpad att ansvara för utveckling och förvaltning av ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning. Nyttan med ett nationellt it-stöd ökar med hög anslutningsgrad, varför utredningen anser att det är viktigt att den ekonomiska tröskeln för lärosäten och vårdgivare att ansluta till it-stödet är låg.

För att underlätta för både lärosäten och vårdgivare bör det nationella it-stödet omfatta samtliga hälso- och sjukvårdsutbildningar med verksamhetsförlagd utbildning. Av praktiska skäl kan it-stödet lämpligen utvecklas stegvis med sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningen i ett första steg. För att om möjligt minska det totala antal system som lärosätena använder bör det undersökas om behoven kring hantering av verksamhetsförlagd utbildning även i andra högskoleutbildningar kan samordnas med vårdutbildningarnas behov. Även behandlingen av personuppgifter utifrån dataskyddsbestämmelserna bör utredas närmare. Detta sker lämpligen i en fördjupad förstudie.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Brist på platser för verksamhetsförlagd utbildning är ett av de största hindren mot den önskade och av regeringen genom mål för antalet examina beslutade utbyggnaden av sjuksköterskeutbildningen.[1] Fler platser behövs även för att kunna uppfylla kravet på klinisk utbildning i yrkeskvalifikationsdirektivet, oavsett om utbildningen byggs ut eller inte. Utöver att tillskapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet i fler hälso- och sjukvårdsverksamheter är det viktigt att använda den nuvarande nationella tillgången på platser på effektivast möjliga sätt.

Bättre matchning av utbud och efterfrågan

I utredningens många möten och andra kontakter med lärosäten, sjukvårdshuvudmän och vårdgivare, har det framkommit att det vid en och samma tidpunkt, kan råda brist på platser för verksamhetsförlagd utbildning i en lokal geografi och finnas tillgängliga platser som inte används i andra områden. Dagens drygt 130 lokala avtal för verksamhetsförlagd utbildning innebär en geografisk inlåsning som utmanas av att utbildningar ges i större geografiska områden, såsom distansutbildningar och regionaliserade vårdutbildningar, där studenterna inte befinner sig på lärosätesorten. Universitetskanslersämbetet konstaterar i en rapport att verksamhetsförlagd utbildning utgör en särskild utmaning för distansutbildningar, då det oftast finns en geografisk koppling mellan lärosätets lokalisering och var platser erbjuds, samtidigt som distansstudenter vanligtvis vill genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning nära hemorten.[2] Samtidigt har Nationella vårdkompetensrådet noterat att det finns svårigheter att nyttja platser för verksamhetsförlagd utbildning i kommunal hälso- och sjukvård och att studenter inte alltid genomför verksamhetsförlagd utbildning i kommunal verksamhet, trots att det finns lediga platser.[3] Det visar på behovet av att förbättra den nationella matchningen av utbud och efterfrågan på platser för verksamhetsförlagd utbildning.

Att utöka det geografiska området för verksamhetsförlagd utbildning och flytta fler vårdutbildningar och utbildningsmoment till

[1] Riksrevisionen (2021) s. 26, 37, Sveriges Kommuner och Regioner (2023 b) s. 14 och Välfärdskommissionens slutredovisning (2021) s. 29. Se även betänkandets avsnitt 2.2.5.
[2] Universitetskanslersämbetet (2022 a).
[3] Socialstyrelsen och Nationella vårdkompetensrådet (2022 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

exempelvis landsbygd är även en av de åtgärder som Nationella vårdkompetensrådet föreslår i sin kompetensförsörjningsplan för primärvården.[4] Lärosätenas behov av att samverka med vårdgivare utanför området för de lokala avtalen för verksamhetsförlagd utbildning kommer i så fall att öka.

Ett gemensamt it-stöd skulle ge lärosätena en nationell lägesbild av tillgången på platser, och därigenom kunna förbättra matchningen av utbud och efterfrågan. Detta behöver dock inte innebära en nationellt styrd fördelning av platserna. I regel finns skäl till att eftersträva en geografisk närhet mellan lärosäte och placering för verksamhetsförlagd utbildning. De två behoven skulle kunna mötas samtidigt genom att lärosätena ges företräde till platser i det egna närområdet, men att oanvända platser vid en viss tidpunkt tillgängliggörs för andra lärosäten. De förslag som utredningen lägger fram avseende VULF-avtal och harmonisering av villkor för verksamhetsförlagd utbildning underlättar nyttjandet av platser utanför lärosätenas avtalsområden.[5]

Även för privata vårdgivare skulle ett nationellt it-stöd kunna underlätta medverkan i verksamhetsförlagd utbildning, då privata vårdgivare, till skillnad från regioner och kommuner inte är begränsade till att bedriva verksamhet i regionens respektive kommunens geografiska område, utan kan utföra vård på uppdrag av flera olika sjukvårdshuvudmän i hela landet. I dag har privata vårdgivare inte alltid tillgång till befintliga systemstöd eller tvingas använda olika parallella system som tillhandahålls av olika sjukvårdshuvudmän.[6]

Planeringsunderlag för beslut om sjuksköterskeutbildningen

Regeringens beslut om utbyggnad av sjuksköterskeutbildningen liksom ändringen i högskoleförordningen utifrån kraven i yrkeskvalifikationsdirektivet förefaller hittills ha fattats utan robust nationell information om tillgången på platser för verksamhetsförlagd utbildning.[7] Bortsett från den uppskattning som gjorts inom ramen för denna utredning finns det i dag inte någon nationell sammanställning över hur många veckor verksamhetsförlagd utbildning respektive lärosäte har valt att inkludera i sina sjuksköterskeutbildningar.

[4] Socialstyrelsen och Nationella vårdkompetensrådet (2022 b). Se även kapitel 2 och 5.
[5] Se kapitel 4 och kapitel 6.
[6] Privata vårdgivares förutsättningar att medverka i verksamhetsförlagd utbildning behandlas i kapitel 9.
[7] Se vidare kapitel 4.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Utredningens enkätundersökning visar att lärosätena behöver öka omfattningen av den verksamhetsförlagda utbildningen med totalt 56 000 veckor eller 35 procent, för att nuvarande utbildningar ska uppfylla kraven i direktivet. Sannolikt blir konsekvensen att lärosätena kommer att tvingas skrinlägga den planerade utbyggnaden eller minska antagningen till sjuksköterskeutbildningen, då det redan med nuvarande omfattning på den verksamhetsförlagda utbildningen är en utmaning att hitta platser till alla studenter. Det stora flertalet lärosäten har också hos Universitetskanslersämbetet begärt dispens med att anpassa utbildningen till högskoleförordningen.[8]

Med ett nationellt it-stöd kan statistik om till exempel utbud, efterfrågan och nyttjande av platser för verksamhetsförlagd utbildning redovisas och utgöra underlag för såväl nationella som regionala och lokala beslut om sjuksköterskeutbildningen. Framtagande av ett nationellt planeringsinstrument för verksamhetsförlagd utbildning har tidigare föreslagits som ett uppdrag för Nationella vårdkompetensrådet.[9] Behovet av ett nationellt planeringsverktyg för verksamhetsförlagd utbildning har senare även noterats av Nationella vårdkompetensrådets arbetsgrupp för verksamhetsförlagd utbildning.[10]

Bättre förutsättningar för kvalitetssäkring

Lärosätena ansvarar, precis som för den teoretiska delen av utbildningen, för kvaliteten på den verksamhetsförlagda utbildningen. Det framgår dock av utredningens kontakter med Universitetskanslersämbetet att det i dag finns begränsad kännedom på nationell nivå om kvaliteten på den verksamhetsförlagda utbildningen. Det är anmärkningsvärt mot bakgrund av att klinisk utbildning ska utgöra minst 50 procent av sjuksköterskeutbildningen enligt yrkeskvalifikationsdirektivets och högskoleförordningens bestämmelser. Denna nationellt sett begränsade kunskap om kvaliteten på den verksamhetsförlagda utbildningen förefaller enligt utredningens uppfattning gälla generellt för hälso- och sjukvårdsutbildningarna.

I dag hanteras vissa vårdgivare och vissa platser för verksamhetsförlagd utbildning manuellt utanför befintliga systemstöd, vilket gör att information om dessa platser, såsom utbildningsmiljö och hand-

[8] Se vidare avsnitt 3.2.4.
[9] Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet (2019) s. 63.
[10] Socialstyrelsen och Nationella vårdkompetensrådet (2022 c).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ledares kompetens inte samlas systematiskt. Om platserna hanteras i ett nationellt system kan de kvalitetskrav som ställs i avtal, och vårdgivarens förmåga att leva upp till kraven, hanteras på samma sätt och följas upp, oavsett vilken vårdgivare det gäller. Rätt utformat kan ett nationellt it-stöd möjliggöra en förbättrad kvalitetssäkring av verksamhetsförlagd utbildning.

En viktig aspekt för kvalitet på verksamhetsförlagd utbildning är handledarens kompetens.[11] I de systemstöd som används i dag saknas ofta strukturerad information om handledarnas kompetens. Utredningens enkätundersökning visar att lärosätena många gånger saknar information om handledarnas kompetens och hur många handledare som finns att tillgå inom verksamheterna. Behovet av att samla information om handledare lyfter även Regionala vårdkompetensrådet Mellansverige i en skrivelse ställd till utredningen och till Nationella vårdkompetensrådet. Rådet önskar en nationell lösning för en så kallad ”handledarkompetensportfölj”, där handledaren kan registrera sina meriter i form av handledarutbildningar, yrkeserfarenhet, handledarerfarenhet och andra ledarmeriter.[12] En sådan sammanställning skulle också vara ett bra stöd för att bedöma om handledaren behöver fördjupa eller bredda sin kompetens, och ett bra underlag för lärosäten att bedöma kvaliteten på en placering och även använda som underlag för utformning och dimensionering av handledarutbildningar.

Ökad mottagningskapacitet inom hälso- och sjukvården

Sjukvårdshuvudmän och vårdgivare har återkommande till utredningen framfört önskemålet att lärosätena ska fördela verksamhetsförlagd utbildning jämnare över verksamhetsåret. Detta lyfts även fram av Sveriges Kommuner och Regioner som en viktig insats för att kunna använda befintliga platser mer effektivt.[13] I dag kan hälso- och sjukvårdens mottagningskapacitet för verksamhetsförlagd utbildning överskridas under vissa veckor och perioder, medan det under andra perioder finns utrymme att ta emot fler studenter. Med flera separata it-system är det svårt att få en översikt av när verksamhetsförlagd utbildning genomförs och planera när den bäst skulle kunna genomföras utifrån situationen inom hälso- och sjukvården.

[11] Betydelsen av handledares kompetens beskrivs i avsnitt 4.4.
[12] E-postmeddelande från Regionala vårdkompetensrådet Mellansverige den 12 oktober 2023.
[13] Sveriges Kommuner och Regioner (2023 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Ett nationellt it-stöd skulle kunna ge tillgång till lokala, regionala och nationella lägesbilder av när verksamhetsförlagd utbildning genomförs hos olika vårdgivare och underlätta för lärosäten att i möjligaste mån styra verksamhetsförlagd utbildning till perioder när det finns mer kapacitet i hälso- och sjukvården. Därigenom skulle fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvården kunna erbjudas.[14]

Mindre manuell hantering för lärosäten och vårdgivare

Den förstudie som Universitets- och högskolerådet genomfört utifrån utredningens önskemål visar att det finns en betydande potential att minska det administrativa arbete som i dag läggs på hantering av platser för verksamhetsförlagd utbildning. Om ett system för placeringar integreras med det studieadministrativa systemet Ladok skulle mycket tid kunna sparas jämfört med dagens hantering, där information hanteras i parallella system.[15] Manuell överföring av information (bland annat personuppgifter) mellan system är också en informationssäkerhetsrisk, som med ett integrerat och gemensamt, nationellt systemstöd skulle kunna undvikas. Modern funktionalitet såsom automatisk fördelning av studenter till platser, med hänsyn tagen till eventuella undantag eller förtursönskemål, skulle också kunna ersätta nuvarande tidskrävande och manuella hantering av placeringar.[16]

Några av de i dag oftast använda systemstöden är utvecklade av sjukvårdshuvudmän för att stödja deras hantering av studenter i hälso- och sjukvården, och har inte fokus på lärosätenas administrativa hantering av placeringar.[17] Ett nationellt it-stöd som förutom stöd för vårdgivares hantering bättre stödjer lärosätenas processer skulle effektivisera administrationen.

Ett gemensamt system för alla typer av offentliga och privata vårdgivare skulle minska lärosätenas manuella hantering av vårdgivare som i dag inte ingår i de system som används. Det är i många fall

[14] Ett exempel på hur verksamhetsförlagd utbildning kan fördelas över tid beskrivs i avsnitt 4.3.3.
[15] Ladokkonsortiet (2023). Ladok är ett nationellt it-stöd som stödjer lärosätenas utbildningsadministrativa processer, bland annat genom registrering av studenters deltagande, resultat och examina inom högre utbildning.
[16] Universitets- och högskolerådet (2023 b).
[17] Universitets- och högskolerådet (2023 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

kommuner och privata aktörer som i dag hanteras manuellt vid sidan om de befintliga systemen. Om lärosätena tillhandahåller ett gemensamt system skulle det underlätta för vårdgivare som samverkar med flera olika lärosäten och för lärosäten som samverkar med flera olika vårdgivare. Utredningens enkätundersökning och Universitets- och högskolerådets förstudie visar att vårdgivarna och lärosätena i dag kan behöva arbeta i olika parallella system beroende på vilket lärosäte eller vilken vårdgivare de samverkar med. Detta blir särskilt kännbart för privata vårdgivare, som kan arbeta på orter över hela landet och tillhandahålla verksamhetsförlagd utbildning till flera olika lärosäten och till flera olika sjukvårdshuvudmän. Ett effektivt it-stöd som stödjer hela processen är även en förutsättning för att administrativt kunna hantera den förväntade ökningen av antal vårdgivare och samverkansparter.

En gemensam plattform (it-stöd) har även framhållits som en av förutsättningarna för att utöka antalet samverkansrelationer mellan lärosäten, regioner och kommuner i hela landet av Sveriges Kommuner och Regioner.[18]

Ökat inflytande för studenter

Studentkårsrepresentanter har under utredningsarbetet framfört önskemål om att studenter ska kunna önska placering. Denna möjlighet finns vid några lärosäten i dag.[19] Flera andra lärosäten har dock ställt sig tveksamma eller negativa till detta, ibland med hänvisning till att det är lärosätet som av kvalitetsskäl ska hantera placeringen, ibland med hänvisning till att det kan vara påfrestande att hantera besvikelsen hos studenter vars önskemål om placering inte kan tillgodoses.

Ett nationellt it-stöd med funktionalitet som möjliggör för studenterna att rangordna bland utbudet av platser för verksamhetsförlagd utbildning, och att kunna ange önskemål om platser utanför lärosätets närområde, skulle öka studenternas inflytande över sin utbildning. Detta skulle tillsammans med förslaget om en enhetlig kompensation för merkostnader för resor och boende under verksamhetsförlagd utbildning kunna bidra till att platser som i dag ten-

[18] Sveriges Kommuner och Regioner (2023 b).
[19] Universitets- och högskolerådet (2023 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

derar att inte användas, till exempel platser utanför ordinarie studieort, nyttjas i högre grad.[20] Ökat studentinflytande över placeringen av den verksamhetsförlagda utbildningen kan också leda till färre avhopp och högre genomströmning och därigenom till fler utbildade sjuksköterskor. Det är dock viktigt att notera att det fortfarande är lärosätet som ansvarar för att säkerställa kvaliteten på placeringen och i slutändan bedöma om placeringen är lämplig.

Effektivare systemförvaltning och säkrare system

Lärosäten och sjukvårdshuvudmän använder i dag olika system eller olika versioner av samma system, såväl mellan som inom givna avtalsområden för verksamhetsförlagd utbildning. Vissa vårdgivare saknar tillgång till eller använder inte systemstöd, företrädesvis kommuner och privata vårdgivare. Befintliga it-system bedöms inte uppfylla moderna systemkrav, bland annat avseende personuppgiftshantering och teknik. Regionala vårdkompetensrådet Mellansverige har i en skrivelse ställd till utredningen och till Nationella vårdkompetensrådet föreslagit att en nationell programvara för studentplacering bör tas fram mot bakgrund av att det i dag finns en rad lokala lösningar som inte uppfyller de krav som ställs i lagstiftning, bland annat vad gäller personuppgiftshantering och autentisering.[21] Samtidigt visar utredningens enkätundersökning att lärosätena uttrycker liknande behov av funktionalitet och att det därmed finns förutsättningar för att samordna systembehoven.

Ett nationellt it-stöd skulle enligt utredningens bedömning främja en mer kostnadseffektiv systemförvaltning, eftersom de resurser som i dag läggs på att förvalta och utveckla flera parallella system i stället skulle kunna koncentreras till ett gemensamt system. Det skulle underlätta att uppfylla moderna krav på exempelvis personuppgiftshantering och it-säkerhet, eftersom funktionaliteten bara behöver utvecklas för ett system. Både det studieadministrativa systemet Ladok och antagningssystemet NyA är exempel på att det är möjligt att samordna behoven och gemensamt utveckla it-stöd för utbildning inom universitets- och högskolesektorn.

[20] Se vidare kapitel 6.
[21] E-postmeddelande från Regionala vårdkompetensrådet Mellansverige den 12 oktober 2023.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Stegvis utveckling

I den förstudie som Universitets- och högskolerådet genomfört utifrån utredningens önskemål, föreslås att det nya systemet till att börja med ska utvecklas för sjuksköterskeprogrammet, men på sikt omfatta alla hälso- och sjukvårdsutbildningar på högskolenivå. Utredningen instämmer i att det är klokt att inledningsvis begränsa omfattningen av systemet och successivt vidareutveckla det för att kunna hantera ytterligare utbildningar, men anser att även andra hälso- och sjukvårdsutbildningar bör kunna inkluderas i den första versionen. Utredningen bedömer vidare att målbilden för systemet i ett andra steg bör kunna utökas till att hantera även andra högskoleutbildningar som har inslag av praktik, exempelvis lärarutbildningarna. Även om förstudien fokuserat på vårdutbildningar bör det i det initiala utvecklingsarbetet undersökas om behoven av funktionalitet för hantering av praktik på ytterligare högskoleutbildningar kan samordnas med vårdutbildningarnas behov. Det totala antalet system som lärosätena i dag använder för planering av verksamhetsförlagd utbildning inom olika utbildningar kan då om möjligt minska.

Vårdgivarna har behov av att få en samlad bild över all typ av praktik som förekommer i verksamheten. Det gäller utöver den praktik som studerande på universitets- och högskolenivå gör, även till exempel studerande på gymnasienivå eller vid yrkeshögskola. Detta behov riskerar att inte kunna uppfyllas om systemet avgränsas till att omfatta enbart universitets- och högskoleutbildningar. Denna fråga bör utredas vidare för att belysa hur detta behov bäst kan tillgodoses.

Frivillig anslutning

Det är viktigt att ett nationellt it-stöd används av så många lärosäten och vårdgivare som möjligt för att maximera nyttan. Utredningen anser dock inte att det ska vara obligatoriskt att använda systemet. Det kan finnas lärosäten och vårdgivare som har skäl att använda andra it-stöd, till exempel särskilda behov av funktionalitet eller nyligen gjorda stora investeringar i egna system. Det kan åtminstone på kort sikt motivera ett val att inte övergå till ett nytt system.

Det är dock viktigt att det finns goda incitament att använda systemet. Ju fler lärosäten och vårdgivare som använder systemet, desto större blir den nationella nyttan. Utredningen föreslår därför att ut-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

vecklingskostnaden finansieras genom tidsbegränsade statliga medel. Den löpande förvaltningskostnaden bör lärosätena stå för, lämpligen finansierad genom det föreslagna VULF-avtalets stöd till utbildningsstödjande strukturer, vilket skulle göra användningen av it-stödet kostnadsfri för hälso- och sjukvården.

För att ändå kunna samla och redovisa nationell statistik för platser för verksamhetsförlagd utbildning bör det dock vara ett krav för de aktörer som ingår i VULF-avtal att rapportera vissa uppgifter i systemet.

Ansvarig myndighet

Även om processen för placeringar för verksamhetsförlagd utbildning involverar både lärosäten och vårdgivare är det lärosätena som formellt ansvarar för utbildningen och utbildningens kvalitet. Det är även lärosätena som hanterar den större delen av administrationen. Utredningen ser det därför som naturligt att det är lärosätena, eller en organisation inom universitets- och högskolesektorn som i första hand ansvarar för och äger ett nationellt system för verksamhetsförlagd utbildning. Inom högre utbildning och forskning finns sedan tidigare ett antal nationella samarbeten gällande it-behov och ansvaret för dessa varierar.

Det är utredningens bedömning att Universitets- och högskolerådet är den organisation som inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning är bäst lämpad att ansvara för ett nationellt systemstöd för verksamhetsförlagd utbildning. Utvecklingen av ett sådant systemstöd behöver ske i nära samverkan med de verksamheter som ska använda systemet, det vill säga universitet och högskolor, hälso-och sjukvårdshuvudmän och vårdgivare samt studenter. Utredningen vill understryka vikten av att hälso- och sjukvården involveras i arbetet med kravanalys och utveckling, då Universitets- och högskolerådet inte sedan tidigare har erfarenhet av att utveckla system som inbegriper denna målgrupp.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

7.2 Ansvarsfördelning och samordning av it inom universitets- och högskolesektorn bör förtydligas

Förslag: Regeringen bör se över ansvarsfördelningen och samordningen för it-stöd avseende utbildning och forskning inom universitets- och högskolesektorn i syfte att skapa en ändamålsenlig organisering som lägger grunden för moderna och säkra lösningar och ett effektivt nyttjande av resurserna för it.

Bedömning: I arbetet med att identifiera den organisation som är bäst lämpad att ansvara för ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning har utredningen konstaterat att ansvaret för it inom universitets- och högskolesektorn är fragmentiserat, och att det finns skäl för en starkare nationell samordning. Det är viktigt att ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning inte blir en särlösning, utan integreras i en större teknisk helhet för it för utbildning. Det är utredningens bedömning att en tydligare ansvarsfördelning och starkare samordning skulle skapa bättre förutsättningar för att tillhandahålla modern och säker it för utbildning och forskning, bidra till en effektivare användning av personella och finansiella resurser för it och skapa möjligheter för universitets- och högskolesektorn att kraftsamla kring gemensamma digitaliseringsfrågor.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

På längre sikt anser utredningen att det finns skäl att se över ansvarsfördelningen och samordningen av it i universitets- och högskolesektorn i syfte att skapa en ändamålsenlig organisering som lägger grunden för moderna och säkra lösningar och ett effektivt nyttjande av resurserna för it.

Digitaliseringen ställer allt högre krav på tillgång till modernt it-stöd och det finns utan tvekan gemensamma behov som skulle vinna på att samordnas och hanteras gemensamt inom sektorn. I dag framstår ansvaret för digitalisering inom sektorn som splittrat. I Sverige är ansvaret fördelat mellan olika centrala myndigheter och samordning sker ofta i informella konstellationer mellan olika lärosäten. I flera andra länder har sammanhållna och robusta strukturer för it

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

inom forskning och högre utbildning etablerats. Sådana strukturer kan driva gemensamma digitaliseringsfrågor samt fungera som gemensam leverantör och kunskapscentrum.

Moderna och kostnadseffektiva it-stöd är även en förutsättning för att svensk forskning och högre utbildning ska vara internationellt konkurrenskraftig. Dagens it-verktyg är allt oftare integrerade med varandra, och det är inte lätt att tydligt avgränsa mellan it-stöd för utbildning respektive för forskning. Lagringslösningar, videomötestjänster, enkät- och databearbetningstjänster kan till exempel användas inom både utbildning, forskning och administration och behöver en gemensam infrastruktur för att kunna integreras och fungera väl tillsammans. Om ansvaret för olika delar av infrastrukturen är fördelat på olika organisationer finns det en risk för att frågor av gemensamt intresse utreds och hanteras på olika sätt. Frågor om teknisk säkerhet och informationssäkerhet är också gemensamma för verksamhetsområdena, även om utmaningarna och behoven kan se olika ut.

Utredningen ser följaktligen ett värde i en större samordning av itbehoven i universitets- och högskolesektorn. En högre grad av samordning skulle sannolikt bidra till ett effektivare nyttjande av resurserna för it, och ge sektorn förutsättningar att kraftsamla kring digitalisering. Inte minst skulle de mindre lärosätena vinna på fler gemensamma lösningar. Det skulle också bidra till att skapa förutsättningar för moderna, säkra och internationellt konkurrenskraftiga lösningar för svensk högre utbildning och forskning.

7.3 Dagens it-stöd är inte lämpliga att utveckla

Den förstudie som Universitets- och högskolerådet genomfört på önskemål av utredningen har förutom att undersöka förutsättningarna för ett nationellt it-stöd även undersökt möjligheten att realisera ett sådant genom att vidareutveckla något av de system som används i dag eller genom att utveckla ett nytt system. Förstudien rekommenderar inte att något av de befintliga systemen vidareutvecklas, utan förordar att ett nytt system utvecklas.

Majoriteten av de lärosäten som anordnar sjuksköterskeutbildning använder i dag ett av två huvudsakliga it-system: Praktikplatsen.se eller Klipp.

Tabell 7.1 Sammanställning över nuvarande it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning inom sjuksköterskeutbildningen

Region	Lärosäte	System
Region Blekinge	Blekinge tekniska högskola	Klipp
Region Dalarna	Högskolan Dalarna	Mira Network
Region Gotland	Uppsala universitet	Klipp
Region Gävleborg	Högskolan i Gävle	Klipp
Region Halland	Högskolan i Halmstad	Klipp
Region Jämtland Härjedalen	Mittuniversitetet	Klipp
Region Jönköpings län	Stiftelsen Högskolan i Jönköping	Egenutvecklat
Region Kalmar län	Linnéuniversitetet	Klipp
Region Kronoberg	Linnéuniversitetet	Klipp
Region Norrbotten	Luleå tekniska universitet	Klipp + Praktikplatsen.se
Region Skåne	Högskolan Kristianstad	Praktikplatsen.se
Region Skåne	Lunds universitet	Praktikplatsen.se
Region Skåne	Malmö universitet	Praktikplatsen.se
Region Stockholm	Karolinska institutet	Klipp
Region Stockholm	Marie Cederschiöld högskola	Klipp
Region Stockholm	Röda Korsets högskola	Klipp
Region Stockholm	Sophiahemmet högskola	Klipp
Region Sörmland	Mälardalens universitet	Klipp
Region Uppsala	Uppsala universitet	Klipp
Region Värmland	Karlstads universitet	Klipp
Region Västerbotten	Umeå universitet	Praxia
Region Västernorrland	Mittuniversitetet	–
Region Västmanland	Mälardalens universitet	Klipp
Region Örebro län	Örebro universitet	Egenutvecklat
Region Östergötland	Linköpings universitet	Klipp + Praktikplatsen.se
Västra Götalandsregionen	Göteborgs universitet	Praktikplatsen.se
Västra Götalandsregionen	Högskolan i Borås	Praktikplatsen.se
Västra Götalandsregionen	Högskolan i Skövde	Praktikplatsen.se
Västra Götalandsregionen	Högskolan Väst	Praktikplatsen.se

Källa: Universitets- och högskolerådet (2023 b).

Praktikplatsen.se är utvecklat av Göteborgsregionen, som är en samverkansorganisation för totalt 13 kommuner i Västsverige. Systemet används av kommuner, regioner och utbildningsanordnare över hela landet, och har stöd för att hantera praktik för studenter inom grund-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

skola, gymnasie- och vuxenutbildning, yrkeshögskola, universitet och högskola samt ferie- och arbetsmarknadspraktik.

Klipp ägs och utvecklas gemensamt av Region Stockholm och Region Uppsala. Det finns, utöver den version Stockholm och Uppsala äger, ett flertal andra versioner av Klipp. Det är en följd av att ett antal regioner under åren 2009–2010 förvärvade dåvarande version av systemet som de sedan dess förvaltar och utvecklar lokalt. Klipp används av någon enstaka kommun och därutöver enbart av regioner och lärosäten. Systemet har stöd för att hantera praktik inom hälso- och sjukvården under grundskola, gymnasie- och vuxenutbildning, utbildning på yrkeshögskola samt universitet och högskola. Utredningens enkätundersökning visar att lärosäten som använder Klipp vanligtvis bara har tillgång till regionens praktikplatser i systemet. Kommunala eller privata vårdgivares praktikplatser hanteras i många fall utan systemstöd. Det är därför svårt att få en samlad bild över den verksamhetsförlagda utbildningen och varje enstaka ytterligare kommun eller privat vårdgivare som ska hanteras innebär mer manuellt arbete.

Både Praktikplatsen.se och Klipp utvecklas och tillhandahålls i grunden av praktikgivarna själva.[22] Flera av de lärosäten som använder Klipp eller Praktikplatsen.se uppger att systemen inte är anpassade efter deras verksamheter och behov och att det bland annat saknas integrationer till centrala tjänster och system, såsom det studieadministrativa systemet Ladok. Utmärkande för systemen är att de utifrån vårdgivarens behov stödjer flera olika praktiktyper, såsom universitets och högskolors verksamhetsförlagda utbildning och grundskolors, gymnasieskolors och yrkeshögskolors praktikplatstilldelning. Detta ger vårdgivaren en samlad bild av planerad praktik inom olika verksamheter.

Några lärosäten tillhandahåller själva systemstöd för verksamhetsförlagd utbildning till de vårdgivare som de samverkar med, exempelvis Högskolan Dalarna, Umeå universitet och Örebro universitet. I fallet Umeå universitet används Praxia för att hantera lärosätets platser för verksamhetsförlagd utbildning. Region Västerbotten, som Umeå universitet bland andra samverkar med, använder Praxia parallellt med Praktikplatsen.se, som är regionens system för övrig praktikhantering.

[22] Kommunerna inom Göteborgsregionen, Region Stockholm, Region Uppsala samt de regioner som har egna versioner av Klipp.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Region Stockholm och Region Uppsala har startat ett arbete för att utveckla ett nytt Klipp. Det är tänkt att användas av de båda regionerna, kommunerna i Uppsala län samt privata vårdgivare och lärosäten i både Uppsala och Stockholm. En förstudie är genomförd, och upphandling av utvecklingstjänster har pågått under hösten 2023. Det nya systemet ska bättre stödja de delar av processen som i dag kräver manuell hantering, till exempel intygshantering, behörighetsansökningar och enkäter. Systemet kommer dock inte att ha någon integration med Ladok, vilket innebär att lärosätena kommer att behöva importera uppgifter om studenter via fil eller registrera dem manuellt. Det finns, enligt vad utredningen förstår, inte några planer på att utveckla funktionalitet för att registrera studenters önskemål eller rangordning av platser, automatisk placering av studenter eller hantering av bedömningar.

Utöver Praktikplatsen.se och Klipp finns bland lärosätena enstaka andra varianter av it-stöd för hantering av verksamhetsförlagd utbildning inom sjuksköterskeutbildningarna, som lärosätena själva antingen utvecklat eller upphandlat.[23]

Det finns även särskilda systemstöd för hantering av verksamhetsförlagd utbildning inom lärarutbildningarna, bland annat VFU-portalen som utvecklats av Stockholms universitet och Studieplansverktyget (tidigare Valwebben) som utvecklats av Enheten för IT-stöd och systemutveckling (ITS) vid Umeå universitet. Både VFU-portalen och Studieplansverktyget används av ett antal lärosäten. Utredningen har inte utvärderat dessa system.

7.3.1 Sammanfattning och slutsatser

Utredningen delar Universitets- och högskolerådets bedömning att inget av de utvärderade systemen är lämpligt att vidareutveckla. Utredningen anser att de huvudsakliga bristerna är att de nuvarande systemen inte är utvecklade med ett nationellt perspektiv, att de många gånger saknar funktionalitet som lärosätena har behov av, att flera av dem är föråldrade och att de inte upplevs användarvänliga. Vidare finns det fördelar med att utveckla ett eget system jämfört med att upphandla ett system. Den här typen av studieadministrativt systemstöd är en grundläggande infrastruktur för utbildningsverksamheten

[23] Se sammanställning i tabell 7.1 ovan.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

som behöver kunna användas under lång tid. Det behöver dessutom kunna anpassas efter både lärosätenas och vårdgivarnas behov och administration. Om universitets- och högskolesektorn själv äger och utvecklar systemet har sektorn rådighet över dessa typer av frågor och undviker eventuella problem med att byta system i samband med offentlig upphandling.

7.4 Funktionalitet i ett nationellt it-stöd

I den förstudie som Universitets- och högskolerådet har genomfört utifrån utredningens önskemål redovisas en sammanställning över vilken funktionalitet som bör inkluderas i ett gemensamt system. Sammanställningen bygger på utredningens enkät till lärosäten gällande nationellt it-stöd samt Universitets- och högskolerådets dialoger med representanter från både lärosäten och vårdgivare. Utredningen ser ingen anledning att göra en annan bedömning av vilken funktionalitet som behövs än den som Universitets- och högskolerådet gör. Den önskade funktionaliteten som redovisas i förstudien har nedan sammanfattats i ett antal huvudprocesser.

7.4.1 Läsa in och registrera grunddata

För att undvika manuell hantering av personuppgifter behöver systemet ha integrationer till de studieadministrativa systemen. I första hand gäller det Ladok för registrerade studenter, men det kan även vara värdefullt med en integration till antagningssystemet NyA. Integration till NyA skulle möjliggöra påbörjad planering av den verksamhetsförlagda utbildningen redan när studenter antagits till en utbildning.

När studenternas basuppgifter lästs in ska studenten under sin studietid kunna komplettera sina uppgifter inför en period av verksamhetsförlagd utbildning med exempelvis intyg om vaccinering eller sekretess. Studenten ska även kunna registrera eventuella ansökningar om förtur eller undantag. Förtur innebär att studenten i första hand bör placeras i en viss verksamhet, medan undantag innebär att studenten inte bör placeras i vissa verksamheter. Även ansökningar om andra typer av önskemål eller behov, såsom att få göra verksamhetsförlagd utbildning på annan ort, behöver kunna hanteras i systemet. För alla

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

typer av ansökningar nämnda här gäller att alla underlag samt kommunikation och beslut gällande ansökan helst ska kunna hanteras i systemet.

Eventuella förändringar som görs i studentens basinformation i Ladok ska automatiskt uppdatera basinformationen i it-stödet för verksamhetsförlagd utbildning. Det bör därutöver finnas integrationer för att fortlöpande kunna läsa in kurstillfällen från Ladok medan studenten genomgår sin utbildning. I studentinformationen ska även historik över tidigare placeringar samt bedömningar från dessa sparas.

Utöver studentuppgifter behöver även vårdgivare samt deras verksamheter och handledare registreras i systemet. För handledare ska exempelvis information om genomgångna handledarutbildningar, akademisk kompetens samt yrkeserfarenhet kunna registreras och uppdateras i syfte att ge lärosäten och vårdgivare möjlighet att kvalitetssäkra placeringarna och inventera behov av ytterligare kompetensutveckling. För verksamheterna bör basinformation om enheten kunna registreras, såsom adress, typ av verksamhet, arbets- eller öppettider och liknande. Till respektive vårdgivare knyts information om avtal för verksamhetsförlagd utbildning, om ett sådant finns. Det ska där framgå vilka lärosäten som omfattas av avtalet och hur många platser som inkluderas.

Studenternas och andra individers personuppgifter ska hanteras enligt gällande rätt.[24]

7.4.2 Registrera behov av platser för verksamhetsförlagd utbildning

Lärosätena ska kunna registrera information om sin planerade verksamhetsförlagda utbildning, till exempel hur många och vilka typer av platser de behöver, samt under vilka tidsperioder. Det kan till exempel vara information om vilka moment och lärandemål som ska innefattas, placeringens längd och antal platser.

[24] Se avsnitt 7.6.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

7.4.3 Registrera tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning

Vårdgivare och deras verksamheter ska kunna registrera sina tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning i systemet. De kan utformas som platsannonser med en kort beskrivning av verksamheten, arbetstider, handledningsmodell och kontaktpersoner. Vårdgivarens platser ska knytas till det avtal och det lärosäte som platserna avser. Om vårdgivaren har möjlighet att erbjuda platser utöver vad som är reglerat i avtal, ska det vara möjligt att registrera platser som inte är knutna till avtalet.

Lärosätet ska kunna frigöra platser som en vårdgivare reserverat för lärosätets egna utbildningar om lärosätet inte har behov av platserna. Platserna ska då bli sök- och valbara för andra lärosäten.

7.4.4 Söka platser för verksamhetsförlagd utbildning

Ett lärosäte ska kunna söka och filtrera platser för verksamhetsförlagd utbildning per vårdgivare som lärosätet har avtal med, men även utifrån platser som erbjuds nationellt utöver avtal. Lärosätet ska kunna reservera och boka platser för egen räkning.

Om lärosätet vill tillåta studenterna att själva söka bland avtalade vårdgivares platser i systemet, ska det vara möjligt för en student att söka och filtrera bland lärosätets platser. En student ska då kunna anmäla intresse för ett antal platser och rangordna sina önskemål.

Om lärosätet valt att låta studenterna ansöka om att göra verksamhetsförlagd utbildning i ett område eller verksamhet utanför lärosätets avtal ska det vara möjligt för studenten att registrera en sådan ansökan. Lärosätet ska också kunna skicka förfrågningar till vårdgivare i andra delar av landet om platser för verksamhetsförlagd utbildning. Det kan till exempel röra sig om platser som en vårdgivare erbjuder utöver sina befintliga avtal. Placeringen behöver sedan godkännas av lärosätet, vårdgivaren och slutligen studenten för att en placering ska bli aktuell.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

7.4.5 Fördela studenter till platser för verksamhetsförlagd utbildning

Det ska finnas möjlighet till både manuell och automatisk fördelning av studenter till platser för verksamhetsförlagd utbildning. Vid automatisk fördelning av studenter ska hänsyn tas till studenternas rangordning av önskade platser samt förtur och undantag, om sådana villkor finns registrerade för studenterna. Vid automatisk fördelning ska hänsyn även tas till tidigare placeringar, så att studentens praktik får avsedd bredd. En föreslagen automatisk fördelning ska kunna justeras av lärosätet. Vid manuell fördelning av platser är det viktigt att eventuella villkor såsom rangordning, förtur och undantag är synliga för den som fördelar studenterna.

7.4.6 Hantera information och kommunikation kring placering

När fördelningen av platser är klar, ska det vara möjligt att skicka information om placeringarna till exempelvis studenter, handledare och huvudhandledare. Det ska vara möjligt att bifoga färdiga informationsmaterial till utskicken. För studenterna kan det till exempel gälla information om verksamheten såsom adress, arbetstider, eventuella krav på deklarationer eller annat, och kontaktperson. För verksamheten och handledarna kan det vara information om studenterna, kursplan och lärandemål, kontaktperson på lärosätet, eventuella intyg samt information om hur bedömningarna ska göras.

För vårdgivarna kan det i denna fas även vara värdefullt med integrationer till personal- och identitetssystem, för exempelvis hantering av behörighet till patientjournalsystem och passerkort.

7.4.7 Hantera genomförande av verksamhetsförlagd utbildning

Under tiden den verksamhetsförlagda utbildningen pågår ska studenten eller handledaren kunna registrera studentens närvaro. Handledarens bedömningar av studenten ska kunna registreras i systemet i färdiga mallar. Utredningens förslag om harmonisering av bedömningsmetoder och bedömningskriterier kan underlätta den system-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

mässiga hanteringen av detta.[25] Ansvarig lärare ska efter genomförd verksamhetsförlagd utbildning kunna ta del av bedömningarna i systemet och därefter registrera studentens betyg i Ladok. Registreringen ska om det utifrån betygsprocessen är möjligt automatiseras genom en integration från systemet för verksamhetsförlagd utbildning till Ladok. I annat fall får den ske manuellt.

Det har under utredningens dialog med verksamhetsföreträdare även framförts önskemål om att utvärderingar och enkäter ska kunna hanteras i it-stödet.

7.4.8 Ta fram statistik, rapporter och faktureringsunderlag

Systemet behöver ha stöd för att kunna ta fram statistik och olika typer av rapporter. Det kan till exempel gälla hur många efterfrågade eller lediga platser för verksamhetsförlagd utbildning som finns nationellt, inom ett visst geografiskt område, för ett visst lärosäte eller i en viss typ av verksamhet. Det kan också gälla hur nyttjandet av platserna sett ut inom ett visst tidsintervall eller hur stora volymer som är avtalade nationellt eller inom vissa områden. Verksamheter som tillhandahåller platser behöver också kunna ta ut underlag för antalet veckor som nyttjats av ett lärosäte under en viss period som underlag för sin fakturering till lärosätet.

Det ska även vara möjligt att kunna få en sammanställning över fördelningen av planerade veckor under till exempel en termin för att kunna avgöra om den fördelningen behöver förändras.

Inför en period av verksamhetsförlagd utbildning ska det vara möjligt för samordnare, lärare eller handledare att få en lista på de studenter som ska genomföra en viss kurs för verksamhetsförlagd utbildning. Listan ska förutom basinformation om studenten innehålla information om eventuell förtur, undantag eller andra särskilda önskemål eller behov. Varje verksamhet eller handledare ska också kunna få listor på vilka studenter som är placerade hos dem.

[25] Se vidare kapitel 4.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

7.4.9 Rapportering av statistik

Även om lärosäten och vårdgivare skulle välja att inte använda det nya gemensamma systemet, behöver det finnas funktionalitet som gör det möjligt att rapportera viss statistik. Detta eftersom ett viktigt syfte med systemet är att skapa en nationell överblick över utbud, efterfrågan och matchning av platser, samt kvalitet. Lärosäten ska därför som ett minimum kunna rapportera in hur många platser de har behov av och vårdgivare hur många platser de kan erbjuda under en viss tidsperiod. Det är även önskvärt att rapportera hur många platser lärosätet erbjudits och hur många av vårdgivarens platser som nyttjats. Vidare är det önskvärt att vissa kvalitetsuppgifter registreras.

7.5 Kostnader och finansiering

Universitets- och högskolerådet har uppskattat kostnaderna för att utveckla och förvalta ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning, utifrån de krav på systemet som identifierats under förstudien. Den initiala utvecklingskostnaden uppskattas till mellan 31 miljoner kr och 37 miljoner kr, där 31 miljoner kr är en trolig kostnad och 37 miljoner kr den högsta uppskattade kostnaden. Den löpande förvaltningskostnaden uppskattas till 11,2 miljoner kr per år. I den uppskattade utvecklingskostnaden ingår även resurser för införande av systemet och initial uppbyggnad av support för systemet. Utvecklingstiden är beräknad till två år efter en initial fas bestående av en djupare förstudie på sex till nio månader.

Den löpande förvaltningskostnaden innefattar en viss mängd resurser för att kunna fortsätta utveckla systemet efter att den första versionen levererats. Den innefattar även driftkostnader för exempelvis servrar och gemensam support.[26] Universitets- och högskolerådet förväntar sig dock därutöver att även lokala supportorganisationer behöver etableras på lärosätena för att hantera första linjens support.

Utredningen har jämfört den uppskattade utvecklings- och förvaltningskostnaden med kostnaden för att utveckla den nya utbildningsplaneringsmodulen i Ladok, som är ett jämförbart projekt. Kostnaden för det projektet blev 39 miljoner kr och det tog två och ett halvt år innan modulen var färdigställd. Det utvecklingsprojektet inne-

[26] Universitets- och högskolerådet (2023 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

bar dock ett tillägg till ett befintligt system, där mycket av infrastrukturen fanns på plats. Mot den bakgrunden ser utredningen det som sannolikt att utvecklingskostnaden för ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning hamnar i det övre intervallet av Universitets- och högskolerådets kostnadsuppskattning.

Som ytterligare en jämförelse av utvecklingskostnaden har utredningen tagit del av den uppskattade kostnaden för Region Stockholms och Region Uppsalas utveckling av ett nytt Klipp. Budgeten för utvecklingen av det systemet är cirka 10 miljoner kr. Det nya Klipp saknar väsentliga delar av den funktionalitet som enligt Universitets- och högskolerådets förstudie behövs i ett nytt system och är begränsad till ett fåtal sjukvårdshuvudmän och vårdgivare. Om utvecklingen skulle avse ett nationellt it-stöd med efterfrågad funktionalitet skulle utvecklingskostnaden vara väsentligt högre.

Utredningen föreslår att den initiala utvecklingskostnaden hanteras som ett regleringsbrevsuppdrag eller särskilt uppdrag med tillhörande finansiering till den myndighet som ges i uppdrag att utveckla och förvalta systemet. Den därpå följande förvaltningskostnaden finansieras lämpligen genom att deltagande lärosäten delar på förvaltningskostnaden, till exempel utifrån varje lärosätes andel av det totala antalet helårsstudenter på de utbildningar som hanteras i systemet. Medel i ett VULF-avtal för stöd till utbildningsstödjande strukturer skulle lämpligen också kunna användas för att finansiera förvaltningskostnaden. Genom att staten via uppdrag till en central myndighet och ekonomiska medel till statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare finansierar systemkostnaden, undanröjs ett ekonomiskt hinder för regioner, kommuner och privata vårdgivare att nyttja ett gemensamt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning.

7.6 Dataskydd och personuppgiftsbehandling

Ett gemensamt, nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning, som används av lärosäten, vårdgivare och studenter kommer med nödvändighet att aktualisera frågor om dataskydd och personuppgiftsbehandling. Att beakta dataskyddsaspekter kommer att vara mycket centralt för att tillse en personuppgiftsbehandling som är laglig och korrekt och omfattar ett stort antal individer. Utredningens uppfattning är att ett nationellt it-stöd kan konstrueras på ett sätt som möjliggör en lagenlig och korrekt personuppgiftsbehandling som till-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

godoser den enskildes integritetsskyddsintresse bättre än nuvarande system. Utredningen kan konstatera att det redan finns andra studieadministrativa system som med stöd av registerförfattningar kan upprätthållas, exempelvis det nationella studieadministrativa systemet Ladok. De närmare övervägandena i fråga om dataskyddsbestämmelsernas tillämpning måste göras vid en senare tidpunkt, men nedan beskrivs centrala dataskyddsaspekter som aktualiseras.

Ett nationellt it-stöd kommer att innebära personuppgiftsbehandling av framför allt studenters personuppgifter. Det kan exempelvis handla om studenters namn, personnummer, adresser, e-postadresser, telefonnummer och personliga hälsouppgifter av relevans för den verksamhetsförlagda utbildningen.

Möjligheten att behandla personuppgifter regleras av EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR).[27] Enligt artikel 4 definieras personuppgifter som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar person direkt eller indirekt. GDPR skyddar enligt artikel 1 fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Enligt artikel 2 p. 1 ska GDPR tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg och annan behandling som ingår eller kommer att ingå i ett register.

En initial fråga är vem som skulle anses vara personuppgiftsansvarig för behandlingen som sker genom ett nationellt it-stöd. Den personuppgiftsansvarige är enligt artikel 4 GDPR en fysisk eller juridisk person som ensam eller med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av uppgifterna. Ansvaret kan också vara delat enligt artikel 26 GDPR. Den personuppgiftsansvarige har enligt artikel 24 GDPR ett stort ansvar för behandlingen, exempelvis att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifterna. Den personuppgiftsansvarige måste bedöma vilken säkerhetsnivå som är lämplig utgående från behandlingen och enligt artikel 32 GDPR krävs mer långtgående åtgärder i fråga om uppgifter som kan innebära högre risker vid behandlingen. En sådan åtgärd är exempelvis att begränsa åtkomsten till personuppgifterna. Den personuppgiftsansvarige måste också svara för att de allmänna dataskyddsprinciperna iakttas, exempelvis principen om uppgiftsmini-

[27] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1–88).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

mering, så att uppgifter om studenter som inte behövs för ändamålet inte behandlas och att uppgifter inte heller lagras under längre tid än vad som följer av ändamålet. Ett annat viktigt ansvar är att anmäla personuppgiftsincidenter till tillsynsmyndigheten och samtidigt lämna information till berörda enskilda enligt artikel 33 och 34 GDPR.

För att personuppgifter ska få behandlas på ett lagligt sätt krävs att det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 GDPR, som kan vara baserad antingen på samtycke eller nödvändighet. I förevarande fall torde behandlingen kunna anses vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning alternativt att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse för den personuppgiftsansvarige som följer av lagstiftningen. Detta förutsätter att ansvaret att upprätthålla it-stödet regleras i lag eller förordning precis som i fråga om andra studieadministrativa system.[28] I annat fall måste studenterna samtycka till behandlingen av hans eller hennes personuppgifter i varje enskilt fall. Oavsett rättslig grund för behandlingen måste den enskilde studenten få information om hur personuppgifterna behandlas, möjligheten att kontakta dataskyddsombud etcetera och detta är åtaganden som gäller den personuppgiftsansvarige.

Uppgifter om studenters hälsa, exempelvis vaccinationer, kommer sannolikt att behandlas i det nationella it-stödet. Uppgifter om hälsa utgör en särskild kategori personuppgifter som enligt artikel 9.1 GDPR enligt huvudregeln är förbjuden att behandla. Det är dock möjligt att behandla sådana personuppgifter med stöd av undantagen i artikel 9.2, exempelvis om den registrerade lämnat sitt samtycke till behandlingen enligt artikel 9.2 (a) eller om behandlingen kan anses nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilket ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen enligt artikel 9.2 (g). Ytterligare ett undantag i artikel 9.2 (i) är att säkerställa höga kvalitets- och säkerhetsnormer för vård där lämpliga och specifika åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter fastställs, särskilt tystnadsplikt.

[28] Jämför förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

I 3 kap. 3 § första stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) preciseras att känsliga personuppgifter som hälsa får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g GDPR om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller i annat fall om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Vid behandling som sker enbart med stöd av första stycket är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

I motivuttalandena till bestämmelsen förtydligas att det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter som följer direkt av offentlighets- och sekretesslagen och förvaltningslagen när det gäller allmänna handlingar, exempelvis diarieföring och skyldighet att ta emot e-post. Sådan behandling är bara tillåten om det rör sig om uppgifter som lämnats till myndigheten, det vill säga att det rör sig om uppgifter i inkomna handlingar enligt 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen eller uppgifter som har lämnats muntligen. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs också att behandlingen av personuppgifter är reglerad i lag. När det gäller undantaget behandling som är nödvändig för handläggning av ett ärende omfattas alla åtgärder som en myndighet vidtar från initierande av ett ärende tills att det avslutas genom ett beslut, det vill säga ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Behandlingen måste dessutom vara nödvändig för handläggningen av ärendet, vilket dock inte innebär att den måste vara oundgänglig. Den sista punkten omfattar behandling i annat fall, det vill säga den omfattar också faktisk verksamhet hos myndigheter, men är inte tänkt att tillämpas slentrianmässigt. Det måste vara frågan om ett viktigt allmänt intresse som inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Detta kräver att myndigheten gör en proportionalitetsbedömning som innefattar en avvägning mellan behovet av att utföra behandlingen samt vilket intresse den registrerade typiskt sett har av att behandlingen inte sker.[29]

En konsekvensbedömning avseende dataskydd kommer att behöva genomföras enligt artikel 35 GDPR. Konsekvensbedömningar måste göras, särskilt om ny teknik används, om behandlingen kan

[29] Prop. 2017/18:105 s. 195 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

medföra hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Konsekvensbedömningen ska åtminstone innehålla en systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och dess syften, en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen relaterat till syftena, risker för de registrerades rättigheter och friheter samt de åtgärder som planeras för att hantera risker inklusive skyddsåtgärder samt säkerhetsåtgärder och rutiner. Sannolikt krävs även samråd med Integritetsskyddsmyndigheten enligt artikel 36 GDPR före behandling beroende på konsekvensbedömningens utfall.

Vid utvecklingen av det nationella it-stödet bör också beaktas att användarna utgör statliga och kommunala myndigheter samt privata rättssubjekt, som exempelvis omfattas av skillnader i fråga om offentlighet och sekretess. Användarna kommer vidare att omfattas av olika sekretess- och tystnadspliktsregler beroende på anställning.

De närmare övervägandena i fråga om dataskyddsbestämmelsernas tillämpning och eventuellt behov av författningsförändringar bör göras inom ramen för den fördjupade förstudien.

7.7 Formaliserat ansvar för gemensamma it-stöd

Nedan beskrivs de organisationer som i dag ansvarar för olika typer av samarbeten när det gäller systemstöd och it-infrastruktur inom universitets- och högskolesektorn samt hälso- och sjukvården.

7.7.1 Ladokkonsortiet

Det studieadministrativa systemet Ladok ägs och förvaltas gemensamt av 40 lärosäten och Centrala studiestödsnämnden.[30] Samarbetet sker i konsortieform, där de deltagande parterna har en representant vardera. Stämman utser en styrelse som arbetar med konsortiets principiella, strategiska och ekonomiska frågor. Styrelsen utser också en konsortiechef, som tillsammans med en ledningsgrupp ansvarar för den operativa verksamheten. Den faktiska utvecklingen av systemet sker av Enheten för IT-stöd och systemutveckling (ITS) vid Umeå universitet, som sedan länge är leverantör av it-utvecklingstjänster för Ladok.

[30] Ladokkonsortiet (2023).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Kostnaderna för förvaltning och utveckling fördelas mellan konsortiets medlemmar utifrån varje medlems andel av totalt antal registrerade studenter på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.[31]

Ladokkonsortiet genomförde 2018 en extern utvärdering av nuvarande styrform och ägarskap. Utredaren förordade på kort sikt att konsortieformen bibehålls, dels eftersom det fanns ett stort stöd för konsortieformen, dels för att det vid utredningens färdigställande fortfarande återstod en del utvecklingsarbete för nya Ladok 3, som behövde prioriteras. Utredaren lyfte dock i utvärderingen att konsortieformen har nackdelar, bland annat eftersom det juridiskt är en svag organisationsform och att konsortiets prioriterings- och beslutsprocesser är tidskrävande då de hanteras av stämman, där samtliga medlemmar i konsortiet deltar.[32]

7.7.2 Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Kommuner och Regioner är en medlems- och arbetsgivarorganisation som ska stödja och utveckla kommuners och regioners verksamheter. Det är en politiskt styrd organisation och styrelsen består av förtroendevalda från kommuner och regioner.[33]

Kommuner och regioner samarbetar i digitaliseringsfrågor och systemstöd genom bolaget Inera AB, som Sveriges Kommuner och Regioner tillsammans med samtliga regioner och 289 av Sveriges 290 kommuner äger.[34] Inera AB utvecklar och förvaltar it-arkitektur och digital infrastruktur, digitala tjänster för invånare och digitala tjänster för verksamheter inom välfärden, bland annat kommuner, regioner, statliga myndigheter och privata vårdgivare.

Den infrastruktur och de tjänster som Inera AB tillhandahåller finansieras av användarna, antingen baserat på faktiskt nyttjande eller genom solidarisk finansiering utifrån invånarantal, beroende på vilken typ av tjänst eller infrastruktur det gäller. Inera AB anger även att finansiering kan ske genom gemensam finansiering i överenskommelser mellan Sveriges Kommuner och Regioner och staten.[35]

[31] Ladokkonsortiet (2022).
[32] Fust (2019).
[33] Sveriges Kommuner och Regioner (2023 c).
[34] Inera AB (2023).
[35] Sveriges Kommuner och Regioner Företag AB (2023).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Enligt uppgift i Universitets- och högskolerådets förstudie om ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning har det vid två tidigare tillfällen diskuterats om Sveriges Kommuner och Regioner ska överta ägarskapet för Klipp. Detta har inte blivit verklighet, enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Regioner bland annat på grund av att det från vissa regioner funnits farhågor om att ett gemensamt system skulle innebära sämre möjligheter till lokala anpassningar.

7.7.3 Vetenskapsrådets avdelning Sunet

Vetenskapsrådet genom Sunet (Swedish University Computer Network) har till uppgift att tillgodose behovet av datakommunikation hos lärosäten och andra offentliga verksamheter med koppling till forskning eller högre utbildning. Sunet levererar även valbara tilläggstjänster till de anslutna organisationerna. Sunet startade som ett forsknings- och utvecklingsprojekt, men är i dag inrättat som en avdelning inom Vetenskapsrådet. Verksamheten finansieras till största del via avgifter från de anslutna organisationerna, men Sunet erhåller även anslag via Vetenskapsrådet.[36] De anslutna organisationerna, cirka 90 till antalet, består av universitet och högskolor, ett antal myndigheter, museer och forskningsinfrastrukturer samt ett antal övriga organisationer.[37]

Sunet tillhandahåller ett flertal olika tjänster till de anslutna organisationerna. Majoriteten av tjänsterna är av karaktären infrastruktur, såsom identitets- och inloggningstjänster, fasta och trådlösa nättjänster samt säkerhets- och lagringstjänster. I utbudet finns dock även mer verksamhetsnära tjänster, såsom ett systemstöd för digital tentamen, ett enkätverktyg och en lärplattform. Endast enstaka tjänster av det totala utbudet har i dag en direkt koppling till forskning.[38]

Sunets uppdrag i it-frågor regleras dels i Vetenskapsrådets instruktion, dels i Vetenskapsrådets regleringsbrev. I instruktionen anges att Vetenskapsrådet ska ansvara för kommunikationssystemet Swedish University Computer Network (Sunet) och tillhandahålla grundanslutning för anslutna organisationer. Det föreskrivs även att Vetenskapsrådet får tillhandahålla tilläggstjänster inom Sunet, och att myndigheten ska ta ut avgifter för grundanslutningen och tilläggstjänsterna.

[36] Sunet (b).
[37] Sunet (a).
[38] Sunet (d).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Kostnaderna för grundanslutningen till Sunets nät ska enligt förordningen (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet fördelas i proportion till respektive lärosätes andel av högskolesektorns totala intäkter. Hur kostnader för grundanslutning till andra typer av organisationer ska fördelas anges inte och inte heller hur kostnader för tilläggstjänster ska fördelas.

I Vetenskapsrådets regleringsbrev för 2023 sägs angående anslaget för Sunet, att det

> får användas för utgifter för Swedish University Computer Network (Sunet), ett datanätverk för överföring av digital information mellan universitet och högskolor och vissa andra organisationer. Anslaget får även användas för utgifter för grundanslutning till Sunet för de konstnärliga högskolorna, statliga kulturarvsinstitutioner och Kungl. Biblioteket samt för de specifika kostnader Sunet har för anslutning till internationella forskningsnät.
>
> Anslaget får dessutom användas för finansiering av utveckling av gemensamma lösningar inom digital kommunikation och it-tjänster.[39]

Det specificeras inte närmare vilka typer av lösningar eller it-tjänster som Sunet ska finansiera och utveckla.

Sunet styrs av en kommitté, vars ledamöter nomineras av Vetenskapsrådet, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Kungliga biblioteket samt Sveriges förenade studentkårer, och utses av Vetenskapsrådet.[40]

7.7.4 Universitets- och högskolerådet

Universitets- och högskolerådet arbetar bland annat med att utveckla och förvalta it-system åt utbildningssektorn. Universitets- och högskolerådet ansvarar till exempel med stöd av 4 kap. förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. för antagningssystemet NyA, som samlar individuella uppgifter om studenter å lärosätenas vägnar. Ytterligare ansvarsområden för Universitets- och högskolerådet är ett system för administration av högskoleprovet, ett system för administration av tentamina samt ett ärendehanteringssystem för ansökningar om särskilt pedagogiskt stöd från studenter med funktionsnedsättning.[41] Universitets- och högskolerådet anlitar Enheten

[39] Utbildningsdepartementet (2023 b), Villkor för anslag 3:9, ap.1 Sunet.
[40] Sunet (c).
[41] Universitets- och högskolerådet (2022).

för IT-stöd och systemutveckling (ITS) vid Umeå universitet, för utveckling av de flesta system som Universitets- och högskolerådet ansvarar för.

Kostnaderna för förvaltning och utveckling debiteras de lärosäten som nyttjar systemen. När det gäller antagningssystemet NyA fördelas kostnaderna dels utefter respektive lärosätes andel av det totala antalet anmälningar under en viss period, dels utifrån respektive lärosätes andel av det totala antalet helårsstudenter.[42]

Universitets- och högskolerådets övergripande uppdrag är enligt förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet att ansvara för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet. När det gäller uppdragsverksamhet har Universitets- och högskolerådet till uppgift att biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande samt att ge service och råd i fråga om studieadministrativ verksamhet. När det gäller förvaltning och utveckling av itsystem inom utbildningsområdet, som Universitets- och högskolerådet i sin egen information uppger är ett av myndighetens huvudsakliga arbetsområden, är myndighetens instruktion i vissa avseenden väldigt specifik, i andra avseenden allmänt hållen. I 2 a § i instruktionen sägs att Universitets- och högskolerådet med hjälp av automatiserad behandling ska föra ett register över uppgifter om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå för att kunna biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande. Uppgifterna i registret ska lämnas till statistikansvarig myndighet för skolväsendet eller till den myndighet eller det organ som den statistikansvariga myndigheten bestämmer. Myndigheten får därutöver enligt 3 § samma förordning utföra uppdrag inom ramen för sina uppgifter, om kostnaderna för sådana uppdrag kan täckas av befintliga resurser eller ersättning från uppdragsgivaren. Det anges dock inte i instruktionen vilken typ av uppdrag som avses.

[42] Universitets- och högskolerådet (2021).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

I Universitets- och högskolerådets regleringsbrev för 2023 står att myndigheten får ta ut och disponera avgifter för antagning till högskoleutbildning och studieadministration och att myndigheten själv får bestämma avgifternas storlek.[43]

7.7.5 Sammanfattning och slutsatser

Samarbetet inom Ladokkonsortiet förefaller fungera väl och det finns inom organisationen en god kompetens och väl fungerande relationer med lärosätena. Det är dock utredningens bedömning att konsortium mellan lärosäten inte är en organisationsform som lämpar sig att vara formell mottagare av ett regeringsuppdrag att utveckla och förvalta ett it-system.

Utredningen bedömer inte heller att Sveriges Kommuner och Regioner eller Inera AB är lämpliga som systemägare, eftersom verksamhetsförlagd utbildning främst är utbildningsanordnarnas ansvar och ansvaret för ett systemstöd därmed i första hand bör ligga på en statlig myndighet inom universitets- och högskolesektorn. Regeringen kan inte heller formellt ge uppdrag till Sveriges Kommuner och Regioner i dess egenskap av intresseorganisation.

Både Universitets- och högskolerådet och Vetenskapsrådet ansvarar för viktiga systemstöd för den svenska universitets- och högskolesektorn. Utredningen bedömer dock att ansvaret för ett nationellt systemstöd för verksamhetsförlagd utbildning lämpligen placeras på Universitets- och högskolerådet. Anledningen är att Universitets- och högskolerådets basuppdrag rör utbildningsfrågor samt främjande och utveckling av dessa, samt universitets och högskolors studieadministration, medan Vetenskapsrådets basuppdrag är kopplat till forskning. Enheten för IT-stöd och systemutveckling (ITS) vid Umeå universitet är primär leverantör av utvecklings- och driftstjänster till både Universitet- och högskolerådet och Ladokkonsortiet, varför ett uppdrag till Universitets- och högskolerådet indirekt gör det möjligt att nyttja kompetens som Enheten för IT-stöd och systemutveckling byggt upp vid utvecklingen och förvaltningen av det studieadministrativa systemet Ladok.

[43] Utbildningsdepartementet (2022 a). Myndigheters möjligheter att ta ut avgifter styrs generellt av avgiftsförordningen (1992:191), som anger att myndigheter får ta ut avgifter bara om det följer av en lag eller förordning eller ett särskilt beslut av regeringen.

7.8 Tidigare utredningar om it-samordning inom universitets- och högskolesektorn

Utredningen om Organisation, styrning och finansiering av forskningsinfrastruktur har kommenterat Sunets placering vid Vetenskapsrådet och Vetenskapsrådets styrning av Sunet.

> Utredningens bedömning är att SUNET:s verksamhet inte är helt i linje med Vetenskapsrådets huvuduppgift att finansiera grundforskning. Myndigheten har delegerat mycket ansvar till en intern gruppering, SUNET:s kommitté, som ansvarar för att ta fram strategi, budget och verksamhetsplan. SUNET:s kommitté består av en blandning av anställda vid Vetenskapsrådet och andra myndigheter, och fungerar nästan som en egen styrelse för SUNET. Det är oklart vilken roll Vetenskapsrådets styrelse spelar när det gäller visionen och planeringen av SUNET. Samtidigt som anslutna organisationer är en avnämare av SUNET:s tjänster, är organisationerna också indirekta, och i vissa fall direkta, beslutsfattare för SUNET genom representation i SUNET:s kommitté. Vetenskapsrådets modell för att organisera SUNET kan skapa oklara mandat och roller både internt på myndigheten och för andra aktörer. Otydligheten i organisation kan i sin tur leda till att processer för att fånga upp behov upplevs som icke-transparenta. Transparensen i SUNET:s behovsuppfångstprocess är viktig för tillit och tilltro till verksamheten, eftersom anslutna organisationer står inför stora digitala utmaningar och behov som kräver investeringar, vilka ibland finansieras genom avgifter till SUNET.[44]

I betänkandet föreslås att Sunets organisation och styrning bör utvecklas för att tydliggöra ansvar, roller och mandat, särskilt gentemot anslutna organisationer. Utredningen berör även Sunets så kallade tilläggstjänster och noterar att Sunet:

> har en stor portfölj av tjänster till anslutna organisationer. De[t] rör sig om exempelvis identitetsfederation (inloggningstjänsten SWAMID), molntjänster för utbildnings- och forskningssamarbeten (t.ex. Box, Projektplace), tjänster för digitala möten (t.ex. Zoom) och digitala tentamen. Denna typ av tjänster avser inte endast forskningen utan tillhör i hög grad behoven som samordnats vid anslutna organisationers it-avdelning. Utredningen anser att även denna typ av tjänster med fördel kan organiseras under den nya föreslagna myndigheten som ansvarar för digitala infrastrukturer för forskning. Verksamheten som rör tjänsterna har en naturligare hemvist, både i termer av sakfråga och kompetens, i den nya myndigheten för digital infrastruktur än vid Vetenskapsrådet där verksamheter ligger i dag.[45]

[44] SOU 2021:65 s. 215 f.
[45] SOU 2021:65 s. 262.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Vidare resoneras i betänkandet om att ansvaret för digital infrastruktur för forskning antingen kan inrättas som en egen myndighet eller införlivas i en myndighet för forskningsinfrastruktur av särskilt nationellt intresse. Det senare är ett av förslagen i utredningen.

Eftersom Vetenskapsrådet är värdmyndighet för Sunet har utredningen följt upp hur myndigheten ställt sig till förslaget om att samla it-ansvaret för forskning i en ny myndighet. I sitt remissvar ställer sig Vetenskapsrådet positivt till förslaget om en särskild myndighet för digital infrastruktur för forskning[46]. Vetenskapsrådet hänvisar även till en gemensam rapport från Vetenskapsrådet och Sveriges universitets- och högskoleförbund angående organisering av digital infrastruktur för forskning, där ett liknande förslag om en särskild myndighet läggs fram.[47]

I Ladokkonsortiets externa utvärdering om framtida styrform och ägarskap för Ladok där den externa utredaren på kort sikt rekommenderade att konsortieformen skulle behållas, gavs också en rekommendation om organisationsform på längre sikt.[48]

> Vid intervjuerna, i mitt ordinarie arbete, men också efter att ha följt diskussionen kring it-utveckling, användandet av ny teknik, exv AI, och inte minst säkerhetsfrågor så rekommenderas att sektorn överväger, att tillsammans inom sektorn och med övriga intressenter, starta ett arbete med att bilda ”it-service/-utveckling för högre utbildning och forskning”. Detta kräver, om organisationen läggs utanför de egna myndigheterna, tillstånd av regeringen. Fördelarna är en ökad professionalism, kund-/ leverantörsförhållandet blir tydligare och att prioriteringar över tiden kan göras mellan och inom de olika systemen. Allt tyder på att sektorn blivit mer benägen att samordna viktiga processer, inte minst för att kunna arbeta mer effektivt mellan och inom de olika myndigheterna.[49]

I den externa utvärderingen konstaterade utredaren vidare att det för närvarande är flera olika myndigheter som äger och förvaltar gemensamma it-system inom universitets- och högskolesektorn, men att tiden är mogen att ta ytterligare ett steg i samordningen. Som skäl lyfter utredaren att studenter, lärare och forskare önskar ett mer samordnat arbete från de olika myndigheterna, och att en gemensam organisation för it inom högre utbildning och forskning skulle lägga

[46] Vetenskapsrådet (2021 a).
[47] Vetenskapsrådet och Sveriges universitets- och högskoleförbund (2020).
[48] Se avsnitt 7.5.
[49] Fust (2019), s. 12–13.

grunden för både högre effektivitet och större möjligheter att möta utvecklingsbehoven vad gäller it-system.[50]

Sveriges universitets och högskolors IT-chefsforum (ITCF) har i en analys av hur upphandling av programvarulicenser fungerar inom universitets- och högskolesektorn konstaterat att det finns potential för en mer rationell och kostnadseffektiv hantering av upphandlingar.[51] I dag sker avtalssamarbeten frivilligt i mån av tid och relativt ostrukturerat. I rapporten föreslår ITCF att Sunets kommitté ska ge Sunet i uppdrag att ta ansvar för en nationell hantering av programvarulicenser. Förutom att det skulle effektivisera användningen av resurser för upphandling om upphandlingarna sker gemensamt, skulle den större gemensamma upphandlingsvolymen också förbättra lärosätenas möjligheter att ställa krav och erhålla konkurrenskraftiga villkor från leverantörer.[52]

Riksrevisionen har i en granskningsrapport om lärosätenas informationssäkerhetsarbete gällande forskningsdata i december 2023 rekommenderat universitet och högskolor att i samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och andra relevanta myndigheter inrätta en gemensam stödfunktion för informationssäkerhet. Riksrevisionen har konstaterat att lärosätena inte bedriver ett effektivt informationssäkerhetsarbete för att skydda forskningsdata och att lärosätena har liknande utmaningar när det gäller informationssäkerhet. Utmaningarna gäller framför allt behovet av att höja kunskapsnivån bland medarbetarna, att kunna erbjuda tekniska lösningar för hantering av forskningsdata och att upprätthålla kompetens i regelverken kring forskningsdata.[53] Utredningen anser att det vore önskvärt om även andra gemensamma frågor med bäring på it och it-stöd samordnades inom sektorn.

7.8.1 Sammanfattning

I dag ansvarar varje lärosäte för att hantera sina it-behov. När det gäller det studieadministrativa systemet Ladok har flertalet lärosäten valt att ingå i Ladokkonsortiet. Därutöver finns viss nationell samordning via Vetenskapsrådet och Universitets- och högskolerådet.

[50] Fust (2019), s. 12 f.
[51] Se avsnitt 7.8.1.
[52] Sveriges universitets och högskolors IT-chefsforum (2021).
[53] Riksrevisionen (2023 a).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Eftersom Vetenskapsrådets basuppdrag är att stödja forskning, förstår utredningen det som att tanken är att Vetenskapsrådet främst ska ansvara för samordning av behov kring infrastruktur och forskningsrelaterat systemstöd. Universitets- och högskolerådets basuppdrag är att stödja utbildning och ansvara för samordning av det utbildningsanknutna systemstödet. Vetenskapsrådet (via Sunet) tillhandahåller dock många utbildningsnära systemstöd som ligger nära Universitets- och högskolerådets basuppdrag, till exempel lärplattform och system för digital salstentamen. Universitets- och högskolerådet ansvarar inte heller för det centrala studieadministrativa systemet Ladok.

Uppdragen till de två myndigheter som i dag har delansvar framstår vidare som otydligt utformade avseende it-ansvar och många av dagens moderna tjänster är svåra att hänvisa till endera enbart forskning eller utbildning. Utredningen bedömer också att den svaga samordningen av it-behov inom sektorn leder till att lärosäten parallellt lägger resurser på upphandling eller utveckling av systemstöd som mer effektivt hade kunnat göras gemensamt för sektorn.

Utöver den formella ansvarsfördelningen finns olika typer av frivilliga nätverk och samverkansstrukturer inom sektorn, bland annat Sveriges universitets och högskolors IT-chefsforum (ITCF). Syftet med ITCF är att underlätta erfarenhetsutbyte, samarbete och it-utveckling inom universitets- och högskolesektorn.[54]

Inom Sveriges universitets- och högskoleförbund finns ett antal arbets- och expertgrupper för gemensamma frågor inom sektorn, till exempel inom it och digitalisering. Sveriges universitets- och högskoleförbund har under hösten 2023 tillsammans med Vetenskapsrådet (Sunet), Universitets- och högskolerådet samt Ladokkonsortiet enats om att gemensamt utreda ansvaret för framtidens e-infrastruktur för högre utbildning. Uppdraget omfattar ansvaret för lärplattform (Vetenskapsrådet via Sunet), antagningssystem (Universitets- och högskolerådet) och det studieadministrativa systemet (Ladokkonsortiet).[55]

[54] Sveriges universitets och högskolors IT-chefsforum (2023).
[55] Sveriges universitets- och högskoleförbund (2023 a).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

7.9 Internationella exempel på tydligare samordning

Ansvarsfördelningen för it i universitets- och högskolesektorn har samordnats på nationell nivå i flera länder och då gemensamt för både utbildning och forskning. I följande avsnitt beskrivs exempel från Norge, Nederländerna och Storbritannien, som utredningen bedömer illustrerar utvecklingstrenden att samordna frågor om it-stöd inom universitets- och högskolesektorn.

7.9.1 Norge

Den norska högskolesektorn har sedan ett antal år tillbaka arbetat för att samordna gemensamma behov inom sektorn. *Kunnskapsdepartementet* har tagit fram två strategier för digital omställning i universitets- och högskolesektorn. Redan i regeringens första digitaliseringsstrategi för perioden 2017–2021 slogs fast att infrastruktur och administrativt it-stöd inom universitets- och högskolesektorn i första hand skulle levereras som gemensamma tjänster och användas av alla verksamheter. Många tjänster förvaltades vid den tidpunkten lokalt, trots att det fanns litet behov av lokala anpassningar och stora möjligheter till gemensamma lösningar.[56]

I den nuvarande strategin för perioden 2021–2025 är ansatsen bredare och uppmaningen till verksamheterna tydligare. Alla verksamheterna inom högre utbildning och forskning bör försöka identifiera möjligheter och behov som är gemensamma för flera eller alla verksamheter och tillsammans avgöra hur de kan tillvaratas. Det understryks att framgången för strategin är avhängig vidare utveckling i verksamheterna och att samarbetet och öppenheten mellan verksamheterna i sektorn stärks. Genom att samarbeta och dela resurser och erfarenheter menar den norska regeringen att sektorn totalt sett kommer att ha bättre förutsättningar att uppfylla ambitionen att norsk högre utbildning och forskning ska ligga i framkant internationellt.[57]

Den norska regeringen har under åren samlat ansvaret för it-frågor i sektorn och det är nu delat av två myndigheter under *Kunnskapsdepartementet*. *Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse* (HK-dir) ansvarar för genomförandet av strategin för digital omställning

[56] Kunnskapsdepartementet (2017).
[57] Kunnskapsdepartementet (2021).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

och *Kunnskapssektorens tjenesteleverandør* (Sikt) för leverans av gemensamma tjänster.

Uppdraget till HK-dir är mer specifikt att samordna, pådriva och följa upp genomförandet av digitaliseringsstrategin. Uppdraget i övrigt omfattar hela den norska vuxenutbildningen, där ansvaret bland annat är att utveckla vuxenutbildningarnas kvalitet, tillhandahålla karriärvägledning, stärka det internationella samarbetet och bidra till den digitala omställningen av universitet och högskolor.[58]

Sikt bildades den 1 januari 2022 efter en sammanslagning av tre myndigheter på området: *Norsk senter for forskingsdata* AS (NDS), Uninett AS och Unit – *Direktoratet for IKT og fellestjenester i høgare utdanning og forsking*.[59]

Sikts uppdrag är att vara leverantör av digitala tjänster och infrastruktur till verksamheter och avnämare inom kunskapssektorn. Målen i Sikts regleringsbrev är att:

1. Kunskapssektorn har god tillgång till infrastruktur och gemensamma tjänster av hög kvalitet.
2. Kunskapssektorn delar data för ökad kunskapsutveckling, innovation och värdeskapande.
3. Kunskapssektorn har god informationssäkerhet och gott skydd för personuppgifter.[60]

7.9.2 Nederländerna

I Nederländerna har universitet och högskolor sedan drygt 30 år tillbaka en gemensam organisation för samarbete i it-frågor, *Samenwerkende Universitaire Rekenfaciliteiten* (SURF). Samarbetet har tre syften: att fungera som ett kunskapscentrum när det gäller användningen av it i forskning och utbildning, att utveckla eller upphandla och tillhandahålla tjänster som tagits fram i samråd med medlemmarna, och att främja innovation på området.[61] SURF utvecklar, upphandlar och tillhandahåller gemensamma tjänster för utbildning, forskning och infrastruktur. Det finns en uppsättning tjänster som

[58] Kunnskapsdepartementet (2022 b).
[59] Sikt .
[60] Kunnskapsdepartementet (2022 a).
[61] SURF (b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ingår i grundavgiften och som är obligatoriska för medlemmarna i SURF. Det finns därutöver ett antal tilläggstjänster, som medlemmarna kan välja att köpa till. Bland tjänsterna som SURF i dag erbjuder finns nätverkstjänster, säkerhetstjänster, tjänster för lagring, bearbetning, analys och visualisering av forskningsdata, plattformar för digitala läromedel och data, gemensamt upphandlade ramavtal för programvarulicenser samt konsult- och utbildningstjänster på området.[62]

7.9.3 Storbritannien

I Storbritannien finns en gemensam organisation som stödjer universitets- och högskolesektorn i it-frågor, *Joint Information Systems Committee* (Jisc). Syftet med organisationen är att tillhandahålla produkter, tjänster och expertis för att stödja den digitala omställningen inom utbildning, forskning och innovation.[63] Jisc finansieras dels med statliga medel, dels via medlemsavgifter från deltagande parter och avgifter för nyttjande av vissa tjänster.[64] De tjänster som Jisc tillhandahåller innefattar nätverks- och säkerhetstjänster, beslutsstöds- och dataanalysverktyg, digitala läromedel, plattformar för studentrekrytering och studievägledning, samt gemensamt upphandlade ramavtal. Jisc ger även råd och stöd i it-frågor inom både utbildning och forskning.[65]

7.9.4 Sammanfattning och slutsatser

Exemplen från Norge, Nederländerna och Storbritannien visar hur frågor om it-stöd för universitets- och högskolesektorn i dessa länder samordnats. Delar av det som SURF och Jisc erbjuder som tjänster, finns i Sverige antingen inom Sunet eller Universitets- och högskolerådet, medan det inom andra områden inte finns några formaliserade nationella samarbeten i Sverige. Utmärkande för både SURF och Jisc, jämfört med den samordning som finns inom Sunet, Universitets- och högskolerådet och Ladokkonsortiet, är att både SURF och Jisc tagit ett samlat grepp om digitalisering och it-stöd inom både utbild-

[62] SURF (a).
[63] Jisc (a).
[64] Jisc (b).
[65] Jisc (c).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ning och forskning. Både SURF, Jisc och Sikt erbjuder it-stöd och kunskapsstöd och stödjer sektorn i bland annat informationssäkerhetsfrågor.

Utredningen anser att det finns potential för en större samordning av dessa frågor även inom svensk universitets- och högskolesektor. En ändamålsenlig organisering av ansvaret lägger grunden för moderna och säkra lösningar och ett effektivt nyttjande av resurserna för it. Dagens it-stöd kräver en robust infrastruktur och integration med andra delar av ett lärosätes it-miljö. Det är dessutom i dag svårare att dra en gräns mellan vad som är it-stöd för utbildning respektive forskning. Detta talar för att frågorna kan vinna på att hanteras med ett gemensamt perspektiv.

8 Regioners och kommuners medverkan i högskoleutbildning

I detta kapitel beskrivs regionernas och kommunernas uppdrag i egenskap av hälso- och sjukvårdshuvudmän.[1] I nuläget medverkar hälso- och sjukvårdshuvudmännen i högre utbildning främst genom verksamhetsförlagd utbildning. Detta sker genom avtal och inte till följd av rättslig reglering som ålägger hälso- och sjukvårdshuvudmän att medverka i utbildningen. Förslag om att införa en sådan bestämmelse har dock lämnats av två tidigare utredningar. I kapitlet utreds frågan huruvida en lagfäst skyldighet för hälso- och sjukvårdshuvudmännen att medverka i högskoleutbildningar som relaterar till hälso- och sjukvården skulle vara ändamålsenlig för att tillgängliggöra fler platser för verksamhetsförlagd utbildning.

8.1 En lagstadgad skyldighet att medverka i utbildning åstadkommer inte fler platser för verksamhetsförlagd utbildning

Utredningens bedömning: En skyldighet för regioner och kommuner att medverka i utbildning bör inte införas i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

En lagstadgad skyldighet att medverka i utbildning för regioner och kommuner kan inte effektivt bidra till att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen.

[1] Också staten fungerar som huvudman för hälso- och sjukvård i fråga om intagna enligt 9 kap. fängelselagen (2010:610) och skolhuvudmän för viss hälso- och sjukvård inom elevhälsan enligt 2 kap. skollagen (2010:800), men berörs inte i detta kapitel.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Skälen för utredningens bedömning

Av detta kapitel framgår att regioner och kommuner i egenskap av huvudmän för hälso- och sjukvården är involverade i ett 20-tal högskoleutbildningar som berör hälso- och sjukvårdens verksamhet. Det gäller i synnerhet verksamhetsförlagd utbildning som förekommer på dessa högskoleutbildningar. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan hälso- och sjukvårdsverksamheten respektive högskolorna både vad gäller utbildning och forskning. Utbildningarna bidrar till hälso- och sjukvårdshuvudmännens kompetensförsörjning samtidigt som hälso- och sjukvårdsverksamheten utgör en nödvändighet för att studenterna ska kunna fullgöra sin utbildning. Genom delaktighet och medverkan i forskning värnas hälso- och sjukvårdsverksamhetens kvalitet och personalens kompetensutveckling.

Det ömsesidiga beroendet ställer höga krav på samverkan. Medan huvudmännens medverkan i forsknings- och utvecklingsarbete samt primärvårdens medverkan i forskning är lagfästa i hälso- och sjukvårdslagen gäller det inte för deras medverkan i högskoleutbildning. Det vore möjligt att införa en skyldighet för hälso- och sjukvårdshuvudmän att medverka i högskoleutbildning i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). En sådan bestämmelse borde då lämpligen specificeras till att endast avse verksamhetsförlagd utbildning och inte högskoleutbildning i övrigt. Frågan är emellertid vad en sådan reglering skulle innebära och om den effektivt skulle kunna bidra till fler platser för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen.

Hälso- och sjukvårdshuvudmännen har i dag en skyldighet att medverka i forskning och detsamma ingår som en del i primärvårdens grunduppdrag. Mot denna bakgrund förefaller det i sig inte orimligt att inkludera även verksamhetsförlagd utbildning i likartade bestämmelser för att tydliggöra utbildningens roll också i hälso- och sjukvårdens verksamhet. Det föreligger dock en väsentlig skillnad vad beträffar förutsättningarna för huvudmännens medverkan i forskning och utveckling respektive högskoleutbildning. Huvudmännen har både en lagfäst rätt och skyldighet att delta i forsknings- och utvecklingsverksamhet och primärvården ska även ges möjlighet till medverkan i forskning som en del i sitt grunduppdrag. När dessa bestämmelser infördes ansågs i det första fallet ett befintligt uppdrag för huvudmännen endast kodifieras som inte innebar något nytt uppdrag som staten hade behövt ersätta huvudmännen för. I fråga om

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

primärvårdens grunduppdrag kom den kommunala självstyrelsen till en viss del att inskränkas, men omorganiseringen av vården med fokus på primärvården ansågs inte åsamka huvudmännen kostnader. Inte heller denna förändring av hälso- och sjukvårdslagen föranledde alltså ersättning från staten till hälso- och sjukvårdens huvudmän. Kodifieringen av huvudmännens medverkan i forsknings- och utvecklingsverksamhet skedde i syfte att förtydliga det delade ansvaret mellan staten och de dåvarande landstingen för sådan verksamhet.

När det gäller vårdutbildningar såsom sjuksköterskeutbildningen utgör dessa numera ett statligt åtagande förutom de utbildningar som ges av enskilda utbildningsanordnare. Staten är dock beroende av hälso- och sjukvårdshuvudmännens medverkan i fråga om verksamhetsförlagd utbildning för att kunna fullfölja sitt åtagande att bedriva högskoleutbildning. Det finns alltså självklara beröringspunkter, men ansvarsfördelningen mellan stat och huvudmän kan enligt utredningens uppfattning inte anses oklar på det sätt som var fallet gällande forskning. Utbildningsanordnarna bär ansvaret för högskoleutbildningen. Utbildningsanordnarnas ansvar för och huvudmännens deltagande i verksamhetsförlagd utbildning regleras i nuläget genom lokala och regionala avtal. I fråga om läkarutbildningen samt vid två högskolor för tandläkarutbildningen regleras deltagande i verksamhetsförlagd utbildning genom centrala, statliga avtal. Att lagstifta om ett ansvar att medverka i verksamhetsförlagd utbildning för hälso- och sjukvårdens huvudmän skulle främst syfta till organisatorisk synlighet för utbildningsfrågornas dignitet hos regioner och kommuner. Utredningen menar att det som hindrar en expansion av platser för verksamhetsförlagd utbildning ska vara avgörande för de lösningar som förordas.

För att kunna utbilda sjuksköterskor i tillräcklig utsträckning krävs en utbyggnad av antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning i Sverige. Utredningens uppfattning är att en lagfäst skyldighet för hälso- och sjukvårdshuvudmän av flera skäl inte utgör ett effektivt sätt att skapa fler sådana platser. Att hälso- och sjukvårdshuvudmännen har en viktig roll för att vårdutbildningarna ska kunna förverkligas är ingenting som ifrågasätts. Det gäller inte minst mot bakgrund av att huvudmännen själva under många decennier ansvarade för dessa utbildningar i sin helhet liksom hälso- och sjukvårdsverksamheten, men att det ändå rådde brist på platser för verksamhetsförlagd

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

utbildning.[2] Även i utredningens möten med sjukvårdshuvudmän och privata vårdgivare har det varit tydligt att de ser det som självklart att medverka i hälso- och sjukvårdsutbildning genom verksamhetsförlagd utbildning. Problemet verkar alltså inte ha att göra med otydlighet.

Utredningens uppfattning är att frågan om samverkan, struktur och ersättning utgör nyckelfaktorer för att åstadkomma fler platser för verksamhetsförlagd utbildning, i synnerhet i kommunal hälso- och sjukvård. Sådana behov kan enligt utredningens uppfattning bäst tillgodoses genom centrala och regionala avtalslösningar på det sätt som utredningen förordar i kapitel 6. De tidsmässiga, personella och finansiella resurser som utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård menade kunde tillgodoses genom en lagteknisk lösning anser förevarande utredning bäst kan tillgodoses genom att staten tar ett övergripande ansvar för att skapa ett centralt VULF-avtal för sjuksköterskeutbildningen. Fler utbildningar kan sedan i mån av behov knytas till en sådan avtalslösning, vilket gör de ekonomiska konsekvenserna för staten mer hanterliga och också möjliggör en successiv utvärdering av ett VULF-avtal.[3]

En lagfäst skyldighet för huvudmännen att medverka i högskoleutbildning skulle innebära ytterligare ett åtagande för regioner och kommuner. Att utöka regioners och kommuners ansvarsområden skulle innebära en begränsning av principen om kommunal självstyrelse och skulle därför förutsätta beaktande av proportionalitetsprincipen. En lagfäst skyldighet av det slag som diskuteras ovan skulle sannolikt betraktas som proportionerlig.

Ett nytt åtagande för regioner och kommuner skulle dock även innebära ett nytt uppdrag för regioner och kommuner, som måste ersättas ekonomiskt av staten för de utbildningar där huvudmännen medverkar. Kostnaden skulle sannolikt bli föremål för förhandling med Sveriges Kommuner och Regioner och riskera att bli betydande, då ett 20-tal utbildningar skulle beröras. Ersättningen skulle troligen lämnas genom statsbidrag, vilket innebär att garantierna för att resurserna kommer den verksamhetsförlagda utbildningen till del är begränsade. De särskilda centrala avtalslösningar som i dag gäller för läkarutbildningen samt delvis för tandläkarutbildningen skulle i sådana fall också behöva ses över. Just kostnadsaspekten har som belyses i

[2] Se avsnitt 2.2.2.
[3] Se kapitel 6.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

detta kapitel varit den avgörande faktorn för att staten under omkring 30 år inte övertog huvudmannaskapet för flera olika vårdutbildningar. Dessa utbildningar förblev i stället främst i landstingskommunal och enskild regi.

Det finns också flera oklarheter gällande hur en skyldighet för hälso- och sjukvårdshuvudmännen att medverka i utbildning skulle fungera i praktiken. En fråga gäller hur stor del av ett nationellt behov av platser för verksamhetsförlagd utbildning på olika utbildningar inom hälso- och sjukvården som enskilda regioner och kommuner skulle behöva tillgodose för att anses ha fullgjort sina åtaganden enligt lag. En annan fråga gäller i förhållande till vilka lärosäten en viss huvudman förväntas fullgöra sin skyldighet att medverka i utbildning. Omfattningen och den konkreta innebörden av denna skyldighet skulle i likhet med andra sådana skyldigheter i hälso- och sjukvårdslagen få bedömas primärt genom ordinär tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg. Ytterligare en fråga är hur en skyldighet att medverka i utbildning skulle förhålla sig till uppdragsutbildning.

Utredningen har konstaterat att det finns svårigheter att implementera och utkräva ansvar i förhållande till en eventuell lagstadgad skyldighet att medverka i utbildning för hälso- och sjukvårdshuvudmän genom tillsyn. Hälso- och sjukvårdshuvudmän omfattas av Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn, men myndigheten saknar sanktionsmöjligheter gentemot huvudmännen. Om hälso- och sjukvårdshuvudmännen av olika skäl inte organiserar sin verksamhet och avsätter de resurser som krävs för att tillräckligt många platser för verksamhetsförlagd utbildning ska skapas kan Inspektionen för vård och omsorg rikta kritik mot huvudmännen. Det skulle teoretiskt också kunna ske genom den extraordinära tillsynen, främst Riksdagens ombudsmän (JO).

Utredningens uppfattning är mot denna bakgrund att en rättslig reglering av hälso- och sjukvårdshuvudmännens medverkan i högskoleutbildning inte förefaller vara ett effektivt verktyg för att åstadkomma fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. De centrala frågorna gällande samverkan, struktur och finansiering löses i stället bäst genom samverkan i befintliga samverkansorgan såsom Nationella vårdkompetensrådet respektive de regionala vårdkompetensråden. Staten behöver också ta ett större finansiellt ansvar, lämpligen genom ett VULF-avtal, där staten tar ett övergripande ansvar för att skapa förutsättningar inom hälso- och sjukvården för att möta sjuk-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

sköterskeutbildningarnas långsiktiga behov av verksamhetsförlagd utbildning. De närmare förutsättningarna för den verksamhetsförlagda utbildningen bör ske genom regionala avtalslösningar på det sätt som utredningen förordar i kapitel 6.

Sammanfattningsvis kan konstateras att följande centrala argument enligt utredningen talar mot att lagstifta om en skyldighet för hälso- och sjukvårdshuvudmännen att medverka i högre utbildning:

- En lagfäst skyldighet att medverka i högre utbildning för hälso- och sjukvårdens huvudmän gör sannolikt ingen märkbar skillnad, då antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning avgörs av andra faktorer.
- Hälso- och sjukvårdshuvudmännen ser sitt ansvar att medverka i högre utbildning genom verksamhetsförlagd utbildning som självklart.
- Privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning är redan i dag möjlig för hälso- och sjukvårdshuvudmännen att ombesörja vid offentlig upphandling samt valfrihetssystem. Lärosäten kan också teckna avtal om platser för verksamhetsförlagd utbildning med privata vårdgivare.[4]
- Kommuners ökade medverkan i verksamhetsförlagd utbildning kan främjas bäst genom tillgång till en utbildningsmässig struktur och ekonomisk ersättning.
- Verksamhetsförlagd utbildning bygger på samverkan mellan olika parter. En ensidig skyldighet att medverka i högre utbildning för hälso- och sjukvårdshuvudmän skapar inte en god grund för ömsesidigt samarbete mellan lärosäten samt hälso- och sjukvårdshuvudmän, vilket i sig är en förutsättning för att med framgång bedriva hälso- och sjukvårdsutbildning.
- En lagfäst skyldighet att medverka i utbildning för regioner och kommuner har svårbedömda konsekvenser för ALF- och TUA-avtalen och riskerar att skada en viktig och sedan länge etablerad samverkan gällande läkarutbildningen och tandläkarutbildningen.
- En lagfäst skyldighet att medverka i utbildning för regioner och kommuner skulle innebära ett vidgat tillsynsansvar för Inspektionen

[4] Se kapitel 9.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

för vård och omsorg, men möjligheten att implementera bestämmelsen är begränsad till följd av avsaknad av sanktionsmöjligheter.

- Staten behöver ta ett större ansvar än i dag för att skapa förutsättningar för att erbjuda verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvården i tillräcklig omfattning. Ett VULF-avtal innebär att staten effektivt kan styra resurser till de åtgärder som krävs för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning.

8.2 Hälso- och sjukvårdens målsättning

Målet med hälso- och sjukvården är enligt 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. God hälsa för befolkningen avser åtgärder för att befästa, skapa eller återställa ett så gott hälsotillstånd som möjligt för den enskilde individen. Vård på lika villkor för hela befolkningen förutsätter att det i princip är möjligt för alla individer oberoende av ekonomiska, sociala, språkliga, religiösa, kulturella eller geografiska omständigheter att få del av hälso- och sjukvårdens tjänster.[5]

Ansvaret för att tillhandahålla hälso- och sjukvård till befolkningen delas mellan regioner, kommuner och staten, vilket också återspeglas i hälso- och sjukvårdslagen.

8.3 Kommunal självstyrelse

Hälso- och sjukvårdens rättsliga reglering balanserar mellan den kommunala självstyrelsen och statens intresse av att tillgodose en likvärdig vård för alla. Den kommunala självstyrelsen framgår av 1 kap. 1 § regeringsformen och utgör en viktig del av det demokratiska systemet.[6] Begreppet kommunal självstyrelse definieras inte och är tänkt att vara föränderligt med hänsyn till samhällsutvecklingen. Den kommunala initiativrätten och den fria sektorn inom vilken kommuner kan sköta sina egna angelägenheter utgör dock en kärna i den kommunala självstyrelsen.[7] Den kommunala självstyrelsen kommer också till uttryck genom 8 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen, som anger att föreskrifter som regel ska meddelas genom lag om de avser

[5] Prop. 1981/82:97 s. 27.
[6] Prop. 2001/02:80 s. 73.
[7] Prop. 1973:90 s. 190.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

grunderna för kommunernas organisation eller verksamhetsformer, beskattning eller kommunernas befogenheter och åligganden i övrigt. Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen ska kommuner sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund samt övriga angelägenheter enligt lag. Den kommunala självstyrelsen får enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inskränkas, men får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen infördes år 2011 och innebär att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen måste vara proportionerlig. Riksdagen förutsätts därmed regelmässigt beakta den kommunala självstyrelsen i förhållande till andra intressen.[8] I hälso- och sjukvårdssammanhang innebär den kommunala självstyrelsen att regioner och kommuner ska ges förutsättningar att utifrån lokala behov och förutsättningar fatta beslut om vårdens organisation, planering och finansiering. Staten bär emellertid ett övergripande ansvar för en ändamålsenlig hälso- och sjukvård.[9]

8.4 Centrala begrepp i hälso- och sjukvården

I hälso- och sjukvårdslagstiftningen har begreppen huvudman respektive vårdgivare använts under flera decennier. I förarbetena till 1982 års hälso- och sjukvårdslag avsåg begreppet huvudman den som hade ett författningsreglerat ansvar för vård utan att för den delen själv vara skyldig att bedriva verksamhet. Den som faktiskt bedrev vård antingen till följd av skyldighet eller frivillighet kallades vårdgivare.[10] En legaldefinition av begreppen huvudman respektive vårdgivare infördes först genom 2017 års hälso- och sjukvårdslag. Syftet var att tydliggöra huvudmännens och vårdgivarnas olikartade roller.[11]

Enligt 2 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) avses med huvudman den region eller den kommun som ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård. Inom huvudmannens geografiska område kan en eller flera vårdgivare bedriva verksamhet. Med vårdgivare avses enligt 2 kap. 3 § samma lag en statlig myndighet region, kommun,

[8] Prop. 2009/10:80 s. 212.
[9] Prop. 2016/17:43 s. 72 och 80.
[10] Prop. 1981/82:97 s. 33.
[11] Prop. 2016/17:43 s. 89.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet.[12]

Hälso- och sjukvård definieras i 2 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen som åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter samt omhändertagande av avlidna. Hälso- och sjukvården kan utgöras av sluten vård, vilket innebär att patienten får hälso- och sjukvård som intagen vid en vårdinrättning, eller i öppen vård, som avser andra vårdformer, vilket följer av 2 kap. 4–5 §§ samma lag. Primärvård avser hälso- och sjukvårdsverksamhet där öppen vård ges utan avgränsning av sjukdomar, ålder eller patientgrupper i form av medicinsk bedömning och behandling, omvårdnad, förebyggande arbete och rehabilitering som inte kräver särskilda medicinska eller tekniska resurser eller annan särskild kompetens. I patientsäkerhetslagen (2010:659) definieras hälso- och sjukvård som verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

8.5 Hälso- och sjukvårdshuvudmännens ansvarsområden

Regioner och kommuner har i egenskap av hälso- och sjukvårdshuvudmän flera ansvarsområden som framför allt anges i olika kapitel i hälso- och sjukvårdslagen. Regionernas och kommunernas särskilda ansvar som huvudmän framgår särskilt av avdelningarna III, IV och V i hälso- och sjukvårdslagen. I avdelning II finns skyldigheter som åvilar både vårdgivare och huvudmän. Regioner och kommuner ska också samverka i olika avseenden som anges i 16 kap. hälso- och sjukvårdslagen. I detta avsnitt presenteras hälso- och sjukvårdshuvudmännens nuvarande åtaganden. Hälso- och sjukvårdshuvudmännens möjlighet att överlåta åt annan att sköta deras åtaganden beskrivs i kapitel 9.

[12] Vårdgivarbegreppet definieras dock annorlunda i patientsäkerhetslagen (2010:659), patientdatalagen (2008:355) respektive patientskadelagen (1996:799). Detta ansågs dock inte kunna resultera i svårigheter i praktiken gällande exempelvis tillsyn och åtgärder inom ramen för tillsyn, se prop. 2016/17:43 s. 86 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

8.5.1 Regioners huvudmannaansvar

Regionen har ett ansvar för att organisera, planera och samverka kring hälso- och sjukvård som följer av 7 kap. hälso- och sjukvårdslagen. Det ska ske med utgångspunkt i befolkningens behov och på ett sådant sätt att vården kan ges nära befolkningen, vilket följer av 7 kap. 2–2 a §§ samma lag. Regionen ska vidare enligt 7 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen organisera primärvården så att alla som omfattas av regionens ansvar kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster samt välja och få tillgång till en fast läkarkontakt (vårdvalssystem). I det organisatoriska ansvaret ligger enligt 7 kap. 4 § samma lag också att tillhandahålla sjukhus för hälso- och sjukvård som kräver intagning vid vårdinrättning.

Regionen har en omfattande skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård åt individer. Regionen ska enligt 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen erbjuda en god hälso- och sjukvård åt personer som är bosatta inom regionen. Också i övrigt ska regionen verka för en god hälsa hos befolkningen. Därutöver har regionen enligt 8 kap. 2 § samma lag en skyldighet att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, och den som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken och som omfattas av förordningen. Skyldigheten omfattar också sådana personers familjemedlemmar. Regionen ska vidare erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård till individer som vistas i regionen utan att vara bosatta där enligt 8 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen. Öppen vård ska enligt 8 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen erbjudas åt den som omfattas av annan regions ansvar för vården och den regionen svarar i sådana fall för kostnaden. Regionens ansvar omfattar dock enligt 8 kap. 6 § hälso- och sjukvårdslagen inte hälso- och sjukvård som en kommun inom regionen ansvarar för. Det är möjligt att regionen frivilligt genom en överenskommelse med annan region ger vård åt den som omfattas av annan regions ansvar enligt 8 kap. 5 § hälso- och sjukvårdslagen. Slutligen har regionen ett ansvar att erbjuda hälso- och sjukvård enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. samt lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Regionen har enligt 9 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen vidare ett övergripande ansvar att erbjuda vårdgaranti och tillse att denna uppfylls inom regionens geografiska område.

Enligt 16 kap 1 § hälso- och sjukvårdslagen finns en skyldighet för regioner att till kommuner inom regionen avsätta läkarresurser för att möjliggöra för enskilda att få en god hälso- och sjukvård i särskilt boende och i dagverksamhet enligt 12 kap. 1 § samma lag liksom hemsjukvård i ordinärt boende och särskilt boende.

Regioner ska enligt 13 a kap. 1 § samma lag inom ramen för primärvården möjliggöra medverkan vid genomförande av forskningsarbete. Regioner ska vidare enligt 18 kap. 2 § samma lag medverka vid finansiering, planering och genomförande av kliniskt forskningsarbete inom hälso- och sjukvården och folkhälsovetenskapligt forskningsarbete. Regioner och kommuner ska i den omfattning som behövs samverka med varandra och med berörda universitet och högskolor.

8.5.2 Kommuners huvudmannaansvar

Kommuner har liksom regioner huvudmannaansvar för hälso- och sjukvården, men i jämförelse ett begränsat ansvar. Kommunen har enligt 1 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen ett planeringsansvar för hälso- och sjukvården, som ska ta sin utgångspunkt i befolkningens behov. Det innefattar exempelvis enligt 11 kap. 4 § samma lag att inom det verksamhetsområde som kommunen bestämmer tillse att det finns en medicinskt ansvarig sjuksköterska.

Även kommuner har enligt 12 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen ett ansvar för att erbjuda individer en god hälso- och sjukvård. Skyldigheten omfattar den som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket eller motsvarande tillståndspliktig boendeform eller bostad som avses i 7 kap. 1 § första stycket 2 socialtjänstlagen (2001:453). Även personer som vistas i dagverksamhet enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen omfattas. En kommun får därutöver enligt 12 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen erbjuda den som vistas i kommunen hemsjukvård i ordinärt eller särskilt boende. I samband med att hälso- och sjukvård enligt dessa bestämmelser ges ska kommunen enligt 12 kap. 5 § samma lag också erbjuda habilitering, rehabilitering och hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. Den hälso- och sjukvård som kom-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

munen tillhandahåller omfattar enligt huvudregeln i 12 kap. 3 § samma lag inte läkarvård.

En kommun kan också enligt 14 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen överta regionens skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård i form av hemsjukvård i ordinärt boende samt särskilt boende till en kommun i regionen, under förutsättning att kommunen och regionen är överens om det.

Kommuner ska liksom regioner enligt 13 a kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen inom ramen för primärvården möjliggöra medverkan vid genomförande av forskningsarbete. Kommuner ska vidare enligt 18 kap. 2 § samma lag medverka vid finansiering, planering och genomförande av kliniskt forskningsarbete inom hälso- och sjukvården och folkhälsovetenskapligt forskningsarbete. Regioner och kommuner ska i den omfattning som behövs samverka med varandra och med berörda universitet och högskolor.

8.6 Hälso- och sjukvårdshuvudmännens medverkan i utbildning, forskning och utveckling

Under många decennier medverkade landstingen i utbildning i högsta grad, eftersom landstingen var huvudmän för medellånga vårdutbildningar som anordnades vid landstingskommunala högskolor, bland annat sjuksköterskeutbildningen. Huruvida landstingen eller staten borde vara huvudman för utbildningarna diskuterades under flera decennier. Kostnadsskäl, bland annat för verksamhetsförlagd utbildning, var centrala för att det kom att dröja innan ett statligt huvudmannaskap infördes för dessa utbildningar. I detta avsnitt beskrivs hälso- och sjukvårdshuvudmännens tidigare medverkan i utbildning i bredare bemärkelse. I vilken utsträckning hälso- och sjukvårdshuvudmännen i nuläget specifikt medverkar i högre utbildning belyses också.

8.6.1 Huvudmannaskap för sjuksköterskeutbildningen

Innan 1977 års högskolereform gavs grundläggande högskoleutbildning av statliga och landstings- respektive primärkommunala huvudmän samt av enskilda utbildningsanordnare. Utbildningen med landstingskommunal huvudman fanns huvudsakligen i vårdsektorn och var nära knuten till annan vårdutbildning och landstingens sjukvårds-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

planering.[13] Den kommunala högskolan bestod till 85 procent av vårdyrkesutbildningar.[14] Vårdutbildningarna inom den kommunala högskolan gav inte behörighet till forskarutbildning och lärarna saknade ofta forskarutbildning eller egen erfarenhet av forskning.[15]

Tidigare fanns kliniska lärare, exempelvis kliniklärare, på sjuksköterskeutbildningen. Kliniklärarna hade tre terminers pedagogisk utbildning efter yrkesexamen. På 1990-talet blev kraven för högskolans lärare desamma för kliniska lärare som för lärare i teori, det vill säga minst magistergrad för att få undervisa på utbildningen. Kravet på pedagogisk utbildning försvann då.[16]

År 1975 beslöt riksdagen att vissa vårdutbildningar inom och vid sidan av gymnasieskolan som tidigare varit yrkesutbildningar skulle föras över till högskolan, däribland sjuksköterskeutbildningen.[17] Så skedde genom 1977 års högskolereform. Då fördes ett flertal gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar, främst med landstingskommunalt huvudmannaskap, över till högskolan.[18] Genom högskolereformen förstärktes forskningsanknytningen och omvårdnad utvecklades till ett eget och specifikt forskningsområde.[19]

Högskolereformen genomfördes utan att huvudmannaskapsförhållandena ändrades. 1977 års högskolelag gav alltså möjlighet även för kommuner och landsting att efter medgivande från regeringen fungera som huvudmän för högskolan gällande grundläggande högskoleutbildning.[20] I förarbetena diskuterades dock frågan om ett enhetligt statligt huvudmannaskap för all högskoleutbildning.[21] Skälen som lyftes fram för ett enhetligt statligt huvudmannaskap var att det skulle kunna främja en helhetssyn på grundläggande högskoleutbildning och praktiskt underlätta förverkligandet av riktlinjer för innehåll och organisation. Vidare lyftes fram att ett enhetligt statligt huvudmannaskap skulle kunna värna sambandet mellan grundläg-

[13] Prop. 1975:9 s. 504.
[14] SOU 1978:50 s. 11.
[15] Prop. 1978/79:197 s. 52.
[16] Mogensen, Thorell-Ekstrand & Löfmark (2010) s. 18 ff.
[17] Bet. 1975:UbU17 och rskr. 1975:179 med anledning av prop. 1975:9.
[18] Prop. 1976/77:59, bet. 1976/77:UbU20 och rskr. 1976/77:246.
[19] Prop. 1975:9 s. 423 ff. och SOU 2019:6 s. 56 ff.
[20] 15 § högskolelagen (1977:218) och 3 § högskoleförordningen (1977:263).
[21] Huvudmannaskapsfrågan har varit omdiskuterad sedan 1968 års utbildningsutredning (U68) som förordade ett enhetligt huvudmannaskap för all högskoleutbildning, se SOU 1973:2.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

gande utbildning och forskning samt forskarutbildning liksom underlätta dimensionering och lokalisering av högskoleutbildning.[22]

I samband med 1977 års högskolereform beslöt riksdagen att frågan om ett enhetligt huvudmannaskap borde utredas förutsättningslöst.[23] Enligt Huvudmannaskapskommittén fanns två alternativ. Antingen borde de kommunala vårdutbildningarna överföras till de statliga högskolorna eller så borde de förbli i kommunal högskoleregi.[24] Kommittén menade att kvalitetsskäl talade för ett statligt huvudmannaskap för vårdutbildningarna, inte minst kopplingen mellan grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning.[25] En bibehållen kommunal högskoleutbildning inom vårdsektorn kunde samtidigt gynnas av nära kontakter med vårdutbildningen inom gymnasieskolan både vad gäller handledning och praktikplatssamordning. Det faktum att utbildningarna var väl etablerade kunde enligt kommittén anses tala emot ett statligt huvudmannaskap.[26] I princip all praktik var vid denna tidpunkt förlagd till landstingens sjukvårdsenheter och kontakten mellan vårdskolor och sjukvårdsverksamhet var inte problemfri.[27] Exempelvis fanns en begränsad tillgång till praktikplatser. Utbildningsfrågor fick stå tillbaka för sjukvårdsarbetet och det var svårt att finna en naturlig plats i sjukvårdens organisation för lärare och studenter.[28] Enligt kommitténs bedömning var praktiksamordnarfunktionen i många landsting dock god och kunde fortsätta även vid ett statligt huvudmannaskap. Samordning ansågs vara en nödvändighet för att trots ett begränsat antal praktikplatser kunna utöka antalet utbildningsplatser.[29]

Samordningen av praktiken sköttes vid denna tidpunkt oftast av landstingens utbildningsnämnd eller sjukvårdsförvaltning, alternativt av en studierektor vid vårdskolan. Ingen samordning skedde i princip i fråga om de statliga vårdhögskolorna. Utbildningen kontaktade i dessa sammanhang klinikföreståndaren eller distriktssköterskan direkt. De enskilda sjuksköterskeskolorna använde de egna sjukhusen,

[22] Prop. 1975:9 s. 504 f. Ett enhetligt huvudmannaskap har också förordats i senare förarbeten, exempelvis prop. 1976/77:59 s. 85.
[23] Bet. 1976/77:UbU20 s. 33 f. och rskr. 1976/77:246.
[24] SOU 1981:9 s. 190 ff.
[25] SOU 1981:9 s. 125 och 198 ff.
[26] Närheten till vårdverksamheten är ett argument som har framförts som en försvårande omständighet för ett statligt huvudmannaskap vid flera tillfällen, exempelvis i SOU 1974:84.
[27] Innan Ädelreformen år 1992, då även kommuner blev huvudmän för hälso- och sjukvård, bedrevs vården primärt av landstingen.
[28] SOU 1981:9 s. 141.
[29] SOU 1981:9 s. 195.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

men hade därutöver avtal med andra sjukhus. Inget arvode utgick för handledning av studenter i den kommunala högskoleutbildningen och inga praktikavtal existerade.[30] Vid de statliga vårdhögskolorna utgick däremot arvode för handledning till handledarna. De statliga vårdhögskolorna ansågs av kommittén mot denna bakgrund ha en fördel jämfört med de kommunala motsvarigheterna gällande möjligheten att frigöra praktikplatser. Kommittén konstaterade att det under senare år funnits en strävan att i förhandlingar mellan staten och de båda kommunförbunden finna andra former av kompensation för handledning än personliga arvoden till praktikhandledaren.[31] För läkarutbildningen gällde exempelvis att varje läkare anställd vid undervisningssjukhus måste biträda vid handledning och något arvode aktualiserades därför inte. Huvudmannaskapskommittén konstaterade att om vårdutbildningarna skulle bli statliga skulle det medföra en kostnad för staten för de praktikplatser som behövde användas hos landstingen samt vissa lokalkostnader, som var svåra att beräkna och skulle bli föremål för förhandling mellan staten, landstingen och kommunerna.[32] Kommittén använde sig av en schablon och beräknade den årliga kostnaden för praktik till 80–100 miljoner kr och lokaler samt utrustning till 100 miljoner kr. Totalt beräknades statens kostnader öka med 305–335 miljoner kr per år. Kommitténs slutsats var att huvudmannaskapsfrågan inte hade några avgörande effekter på kvalitet och vidareutveckling av utbildningen.[33]

Regeringen gjorde samma bedömning som utredningen, men ansåg att kostnaderna för ett statligt huvudmannaskap skulle bli för höga, däribland kostnaden för praktik. Staten borde därför inte överta huvudmannaskapet. Utredningen hade dessutom enligt regeringen visat att huvudmannaskapet inte avsevärt skulle påverka möjligheten att vidareutveckla utbildningen.[34] Utskottet ansåg att principiella skäl talade för ett statligt huvudmannaskap, men att statsfinansiella skäl medförde att det landstingskommunala huvudmannaskapet borde behållas.[35] Utskottet vidhöll sin uppfattning även några år senare.[36]

[30] SOU 1981:9 s. 68 ff.
[31] Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet slogs år 2005 samman till Sveriges Kommuner och Landsting, numera Sveriges Kommuner och Regioner.
[32] SOU 1981:9 s. 143 och 147.
[33] SOU 1981:9 s. 143 och 147 samt bilaga 3.
[34] Prop. 1981/82:89 s. 9.
[35] Bet. 1981/82:UbU20 s. 10.
[36] Bet. 1988/89:UbU5 s. 18 f. och bet. 1989/90:UbU21 s. 20.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

År 1991 begärde riksdagen att en ny utredning skulle göras av huvudmannaskapsfrågan, som i första hand skulle beakta de ekonomiska aspekterna.[37] En särskild utredare tillkallades med uppdrag att undersöka möjligheten att överföra vårdhögskolornas utbildningar till statligt huvudmannaskap. I utredningens betänkande konstaterades att fler forskarutbildade sjuksköterskor behövdes både inom vård och utbildning. Några problem som lyftes fram med de landstingskommunala vårdhögskolorna var att de saknade en naturlig koppling till etablerade forskningsorganisationer. Det fanns också skillnader i kunskapssyn och kompetens hos olika huvudmän och högskolor, där praktik och teori betonades i olika utsträckning. Särskilt vårdhögskoleutbildningarna ansågs sedan 1980-talet ha fjärmat sig från praktik till förmån för en ökad teoretisering av utbildningen, vilket också ansågs ha påverkat organiseringen och utvecklingen av den praktiska utbildningen. Jämfört med läkarutbildningen ansågs sjuksköterskeutbildningen ha en sämre koppling till det praktiska sjukvårdsarbetet, trots att landstingen var huvudmän för både utbildningen och sjukvårdsverksamheten. Detta ansågs enligt utredningen bero på att sjuksköterskeutbildningen till skillnad från läkarutbildningen saknade kliniskt anknutna lärare som kunde genomföra den praktiska utbildningen. I stället fick lärarna på vårdhögskolorna svara för både den praktiska och teoretiska utbildningen och dessa lärare saknade ofta erfarenhet av högskolestudier och forskning. Organiseringen av praktiken byggde på att anställda i hälso- och sjukvårdsverksamheten tog det direkta handledaransvaret, trots att de ofta saknade utbildning för handledning och inte heller hade något tidsmässigt utrymme för handledningen. Läraren blev en konsult, vilket utredningen ansåg ökade klyftan mellan utbildningen och yrkesverksamheten.[38]

En möjlighet som utredningen lyfte fram var att överföra sjuksköterskeutbildningen till statligt huvudmannaskap. Det ansågs dock finnas regionalpolitiska nackdelar med en sådan lösning och dessutom fanns redan ett hårt tryck på praktikplatser på universitetsorterna. En annan tänkbar lösning var att förstatliga utbildningen på orter där forskningsanknytningen var som störst. Utredningen förordade en sådan lösning för åtminstone två orter.[39] Utredningen påtalade att

[37] Bet. 1990/91:UbU12 s. 63 f. och rskr. 1990/91:355 med anledning av prop. 1990/91:100 bil. 10.
[38] SOU 1993:12 s. 33 ff.
[39] SOU 1993:12 s. 95 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

problemet med att överföra huvudmannaskapet för vårdutbildningarna inte var organisatoriskt utan finansiellt betingat. Det ansågs inte vara möjligt att överföra medel som satsats på utbildningar av kommuner och landsting till en annan huvudman.[40]

Regeringen bedömde att huvudmannaskapet borde få variera mellan statliga universitet och högskolor, landstingsdrivna högskolor samt enskilda utbildningsanordnare. Ett eventuellt förändrat huvudmannaskap skulle regleras i avtal mellan staten och huvudmännen på ett för båda parter kostnadsneutralt sätt.[41] Vid ett förstatligande av huvudmannaskapet skulle ersättning för både teoretisk och klinisk utbildning inkluderas i ersättningen för vårdutbildningen och den kliniska delen av utbildningen köpas av varje statlig högskola från sjukvårdshuvudmannen. Samarbetsavtal mellan lärosätet och sjukvårdshuvudmannen skulle tillgodose högskolans inflytande över den kliniska utbildningens innehåll och omfattning. Vid förstatligande av vårdutbildningar kunde beställaransvaret antingen kvarstå hos landstinget alternativt primärkommunen eller föras över till staten. Om landstinget avsåg köpa utbildning av en statlig högskola borde detta ske inom ramen för ett långsiktigt vårdutbildningsavtal (VUA), som bland annat skulle reglera kvalitet, ersättning och rollfördelning.[42] Utskottet anförde att där så kunde ske i samförstånd med nuvarande huvudmän och utan ökade kostnader för staten blev en övergång till statligt huvudmannaskap möjlig, vilket ansågs vara värdefullt. Kvaliteten i utbildningarna ansågs vara garanterad genom att regeringen fattade beslut om examensrätten.[43]

Under åren 1995–1999 tecknade Gotlands kommun och samtliga landsting utom Jönköpings läns landsting avtal med statliga universitet och högskolor om att dessa skulle genomföra sjuksköterskeutbildningen på landstingens uppdrag. Landstingen och Gotlands kommun behöll dock huvudmannaskapet över utbildningarna.[44]

Huvudmannaskapsfrågan diskuterades även i samband med den högskolereform som genomfördes den 1 juli 1993 och som innebar en minskad detaljreglering av högskoleområdet.[45] 1992 års högskolelag och 1993 års högskoleförordning innehöll bestämmelser om univer-

[40] SOU 1993:12 s. 73.
[41] Prop. 1993/94:177 s. 63 ff.
[42] Prop. 1993/94:177 s. 66 ff.
[43] Bet. 1993/94:UbU13 s. 2 ff.
[44] Se kapitel 6.
[45] Prop. 1992/93:1.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

sitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap.[46] Några förändringar av huvudmannaskapet för de kommunala och landstingskommunala högskoleutbildningarna genomfördes alltså inte heller vid detta tillfälle. Högskolelagen kom därför att innehålla särskilda bestämmelser även för dessa utbildningar, exempelvis utbildningarna till arbetsterapeut, barnmorska, biomedicinsk analytiker, ortopedingenjör, sjukgymnast och sjuksköterska (inklusive specialistutbildningar) samt utbildning inom social omsorg. Landsting och kommuner fick anordna högskolor endast med regeringens medgivande och medgivandet kunde begränsas till att avse endast grundutbildning.[47] Ersättningen reglerades på så sätt att en kommun eller ett landsting fick ersättning från kommunen där studenten var folkbokförd vid emottagande av studenter för högskoleutbildning. Om staten tog emot en student till utbildning som också anordnades av landsting hade staten rätt till ersättning av landstinget beroende på studentens folkbokföringsort.[48]

År 1998 tillsattes Vårdkommissionen av regeringen. Kommissionens uppgift var bland annat att diskutera huvudmannaskapet för vårdbildningarna och effekterna för dimensionering av och rekrytering till vård- och omsorgsutbildningarna. Kommissionen ansåg att ett statligt huvudmannaskap för utbildningarna skulle möjliggöra ansvarstagande för nationell utbildningspolitik och att ett statligt huvudmannaskap skulle kunna förbättra möjligheten att tillgodose kommunernas och andra vårdgivarens personalbehov. Avtalskonstruktionen mellan landstingen och staten ansågs medföra en oklar ansvarsfördelning mellan parterna exempelvis gällande dimensionering, liksom begränsade möjligheter till samordning mellan utbildning och forskning. Finansieringen bestod av dels ett generellt statsbidrag till landstingen, dels ett riktat bidrag för vårdhögskoleutbildningarna. Statsbidraget utgjorde 20 procent av den totala kostnaden. Därutöver förekom interkommunal utjämning. Kommissionen ansåg att vårdutbildningarna senast år 2001 borde övergå till statligt huvudmannaskap. Kommissionen påpekade att en lösning mellan staten och landstingen skulle förutsätta en ekonomisk reglering enligt finansieringsprincipen.[49]

[46] 1 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) i dess ursprungliga lydelse och 12 kap. högskoleförordningen (1993:100) i dess ursprungliga lydelse.
[47] 1 kap. 10 § högskolelagen (1992:1434) i dess ursprungliga lydelse.
[48] 5 kap. 3–4 §§ högskolelagen (1992:1434) i dess ursprungliga lydelse.
[49] Ds 1999:44 s. 135 ff.och 180.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Regeringen framhöll sin avsikt att inleda förhandlingar med landstingen för att klargöra förutsättningarna för att överföra de landstingskommunala utbildningarna till staten.[50] En förhandlingsdelegation tillsattes därefter för att klargöra under vilka förutsättningar som det samlade huvudmannaskapet för vårdutbildningarna på ett kostnadsneutralt sätt skulle kunna överföras till staten.[51] Förhandlingarna ledde till att en principöverenskommelse om ett statligt övertagande av huvudmannaskapet för landstingens samt Gotlands kommuns vårdhögskoleutbildningar undertecknades av staten och Landstingsförbundet den 11 januari 2001. Principöverenskommelsen godkändes senare av regeringen, landstingen och Gotlands kommun. Efter riksdagens godkännande övertog staten den 1 januari 2002 huvudmannaskapet för vårdhögskoleutbildningarna, utom för den landstingskommunala vårdhögskolan i Jönköping, som i stället övertogs av den enskilda utbildningsanordnaren Stiftelsen Högskolan i Jönköping.[52] Reformen var kostnadsneutral genom att statsbidragen till landstingen minskades. Dåvarande lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting samt lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting ändrades så att en standardkostnad för högskoleutbildning inte längre beräknades. Genom övertagandet av huvudmannaskapet tog staten det övergripande ansvaret för att organisera, genomföra och finansiera vårdutbildningarna. Regeringen uttalade i anslutning till övertagandet bland annat att högre utbildning är en nationell angelägenhet och att staten har ett ansvar för att tillförsäkra att högskoleutbildning av hög kvalitet och på lika villkor bedrivs inom samtliga samhällssektorer.[53]

8.6.2 Nuvarande medverkan i utbildning

Hälso- och sjukvårdshuvudmännen är involverade i ett flertal högskoleutbildningar som inkluderar verksamhetsförlagd utbildning. Dessa högskoleutbildningar framgår av högskoleförordningens (1993:100) examensbeskrivning. Hälso- och sjukvårdshuvudmännen är därutöver också involverade i gymnasiala vårdutbildningar samt yrkeshögskoleutbildningar, men sådana utbildningar behandlas inte här.

[50] Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 16 s. 194, bet. 1999/2000:UbU1 och rskr. 1999/2000:96.
[51] Regeringens beslut den 27 april 2000.
[52] Prop. 2000/01:71, bet. 2000/01:UbU17 och rskr. 2001/01:262.
[53] Prop. 2000/01:71 s. 26 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Tabell 8.1 Högskoleutbildningar med verksamhetsförlagd utbildning som berör hälso- och sjukvårdshuvudmän

Examina på grundnivå respektive avancerad nivå

Examina på grundnivå	Examina på avancerad nivå
Arbetsterapeut	Apotekare
Audionom	Barnmorska
Biomedicinsk analytiker	Hälso- och sjukvårdskurator
Dietist	Logoped
Fysioterapeut	Läkare
Optiker	Psykolog
Ortopedingenjör	Psykoterapeut
Receptarie	Sjukhusfysiker
Röntgensjuksköterska	Specialistsjuksköterska
Sjuksköterska	Tandläkare
Socionom	
Tandhygienist	
Tandtekniker	

Källa: Bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

Specialistutbildningar

I patientsäkerhetslagen regleras frågan om specialistutbildning för legitimerade läkare, sjukhusfysiker och tandläkare. Enligt 4 kap. 8 § patientsäkerhetslagen ska en legitimerad läkare, sjukhusfysiker eller tandläkare som genomgått viss vidareutbildning efter ansökan få bevis om specialistkompetens. Det är enligt 4 kap. 10 § samma lag Socialstyrelsen som prövar ansökningar om bevis om specialistkompetens. För läkare och tandläkare finns en reglerad specialistutbildning. Så är inte fallet för sjukhusfysiker. Det finns i nuläget endast en oreglerad vidareutbildning, som dock inte kan resultera i något bevis på specialistkompetens för sjukhusfysiker. Socialstyrelsen har lämnat förslag på en reglerad specialistutbildning för sjukhusfysiker till regeringen, som dock inte har resulterat i åtgärder ännu.

Bastjänstgöring och specialisttjänstgöring för läkare

Regionerna ansvarar för bas- och specialisttjänstgöringen för läkare (BT respektive ST). Tidigare innefattade läkarutbildningen allmän tjänstgöring innan läkarexamen utfärdades. Numera anställs läkare

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

för bastjänstgöring efter att läkarexamen har avlagts och detta utgör det första steget i specialiseringen. Enligt 10 kap. 5 § hälso- och sjukvårdslagen ska det finnas möjligheter till anställning för läkares specialiseringstjänstgöring inklusive bastjänstgöring i en omfattning som motsvarar det planerade framtida behovet av läkare med specialistkompetens i klinisk verksamhet. Enligt 5 kap. 2 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) är behörig för anställning som läkare för allmäntjänstgöring den som har avlagt läkarexamen eller genomgått medicinsk utbildning utomlands och ska genomgå kompletterande utbildning. Behörig för anställning som läkare för specialiseringstjänstgöring är den som har legitimation som läkare.

Närmare bestämmelser om genomförandet av specialiseringstjänstgöringen finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om läkarnas specialiseringstjänstgöring (HSLF-FS 2021:8). Enligt 2 kap. 1–2 §§ föreskrifterna ska den vårdgivare som tar emot läkare för specialiseringstjänstgöring svara för att det finns förutsättningar för att genomföra sådan tjänstgöring av hög och jämn kvalitet. Ansvaret innefattar tillgång till en studierektor, en handledare i en sådan omfattning att det motsvarar behovet av handledning och medarbetare som kan ge nödvändiga instruktioner om verksamhetsspecifika tekniker och tillvägagångssätt. Ansvaret inkluderar också att vårdgivaren säkerställer en systematisk granskning och utvärdering av om verksamheten uppfyller uppställda krav. Enligt 2 kap. 3–4 §§ samma föreskrifter ska en verksamhetschef vid något av tjänstgöringsställena där en BT-läkare genomför sin tjänstgöring ha det övergripande ansvaret för bastjänstgöringen. Detsamma gäller för en verksamhetschef i förhållande till ST-läkare. Verksamhetschefen ansvarar för att det för varje BT- respektive ST-läkare tas fram ett utbildningsprogram och utses en huvudansvarig handledare. Enligt 2 kap. 5 § samma föreskrifter ska studierektorn ha specialistkompetens och ha genomgått handledarutbildning.

Skälen till att avskaffa den praktiska tjänstgöringen för att få läkarlegitimation var att skapa ett sammanhållet utbildningssystem för läkare från student till specialist. Utbildningsstrukturen ansågs kunna bidra till specialister med högre kompetens och bättre förutsättningar för att tillgodose befolkningens behov av god kunskapsbaserad vård. Därför föreslogs att läkarnas specialiseringstjänstgöring skulle inledas med en fristående första introduktionsdel, bastjänstgöring.[54]

[54] Prop. 2017/18:274.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Riksdagen antog förslagen och beslutade att lagändringarna skulle träda i kraft den 1 juli 2020.[55] Genom en senare proposition föreslogs att lagändringarna i stället skulle träda i kraft den 1 juli 2021.[56]

Enligt 4 kap. 7 § hälso- och sjukvårdsförordningen förutsätts delaktighet av anställda läkare inom regionernas hälso- och sjukvård vid en sjukvårdsenhet där det bedrivs högskoleutbildning för läkarexamen eller forskning. Anställda läkare är skyldiga att biträda vid handledning av medicine studerande. För specialistutbildade läkare finns en skyldighet att inom sitt verksamhetsområde utföra den undervisning och den examination som behövs för att högskoleutbildning för läkarexamen ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

Specialiseringstjänstgöring för tandläkare

I tandvårdslagen regleras frågan om regionernas medverkan i tandläkares specialiseringstjänstgöring. Enligt 13 § tandvårdslagen (1985:125) ska det i regionerna finnas möjlighet till anställning för tandläkarnas specialiseringstjänstgöring i en omfattning som motsvarar det planerade framtida behovet av tandläkare med specialistkompetens i klinisk verksamhet. I 14 § samma lag anges att tandläkare under specialistutbildning ska förordnas för viss tid. Tandläkare i vars arbetsuppgifter ingår att i väsentlig omfattning medverka i högskoleutbildning för tandläkarexamen ska anställas för begränsad tid om regeringen föreskriver det. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tandläkarnas specialiseringstjänstgöring (HSLF-FS 2017:77) styr de närmare kraven på tjänstgöringens genomförande. Det är enligt 4 kap. 1 § föreskrifterna vårdgivaren som ska ansvara för att det finns förutsättningar för att kunna genomföra specialisttjänstgöring av hög och jämn kvalitet och därutöver att det finns tillgång till handledare som kan ge den handledning som behövs och medarbetare som kan ge ST-tandläkare nödvändiga instruktioner. Vårdgivaren svarar enligt 4 kap. 2 § samma föreskrifter för att verksamheten kontinuerligt granskas. 4 kap. 3–4 §§ anger att verksamhetschefen vid det aktuella tjänstgöringsstället där specialisttjänstgöringen utförs ska utse en huvudansvarig handledare till honom eller henne samt ansvara för att det tas fram en individuell utbildningsplan. Den huvudansvarige

[55] Bet. 2018/19:SoU5 och rskr. 2018/19:50.
[56] Prop. 2019/20:158, bet. 2019/20:SoU22 och rskr. 2019/20:262.

handledaren ska enligt 6 kap. 2 § samma föreskrifter ha ett bevis om aktuell specialistkompetens och ha genomgått handledarutbildning.

8.6.3 Huvudmännens medverkan i forsknings- och utvecklingsarbete

Frågan om en eventuell lagfäst skyldighet att medverka i högskoleutbildning för hälso- och sjukvårdshuvudmännen knyter särskilt an till det ansvar som huvudmännen har gällande medverkan i forsknings- och utvecklingsarbete.

18 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen reglerar ett ansvar för hälso- och sjukvårdshuvudmännen att medverka vid finansiering, planering och genomförande av kliniskt forskningsarbete inom hälso- och sjukvården samt folkhälsovetenskapligt forskningsarbete. Regioner och kommuner ska i den omfattning som behövs samverka med varandra och med berörda universitet och högskolor. Denna bestämmelse överfördes från den tidigare gällande hälso- och sjukvårdslagen. I förarbetena motiverades den lagstadgade skyldigheten med ett behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan stat och landsting vad gäller klinisk forskning och utvecklingsverksamhet. För att upprätthålla forskningskompetens och hög kvalitet i hälso- och sjukvården ansågs möjligheten till klinisk forskning i hälso- och sjukvården vara viktig. Omstruktureringen av vården och införandet av nya ekonomiska styrsystem ansågs dock ha förändrat förutsättningarna för kliniskt forsknings- och utvecklingsarbete. Förändringen skapade ett behov av att identifiera och särredovisa kostnader för forsknings- och utvecklingsverksamhet samt tydliggöra vilket ansvar som åvilade staten respektive landstingen, som samtliga finansierade forsknings- och utvecklingsverksamheten. Det ansågs vara svårt att dra gränser mellan de olika delarna av forsknings- och utvecklingsverksamheten, eftersom grundforskning, klinisk forskning och utvecklingsverksamhet tenderar att hänga samman. Sjukvårdshuvudmännen ansvarar för att både erbjuda en god vård samt för att tillse att verksamheten utvecklas och utvärderas. Det ansågs finnas ett behov av att särskilja kostnader för forskning, utveckling och klinisk utbildning från den sjukvårdande verksamheten. Därför borde landstingens rätt och ansvar för att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete tydliggöras i hälso- och sjukvårdslagen. I förarbetena betonades att det inte var frågan om ett nytt åtagande eller ansvarsområde för landstingens del, utan

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

endast att formellt lagfästa de förhållanden som sedan länge var rådande. Förslaget ansågs därför sakna konsekvenser för resursfördelningen mellan stat och landsting. Vidare ansågs förslaget innebära en principiell markering av forskningens och utvecklingsarbetets stora betydelse inom hälso- och sjukvården. Samverkan, som också betraktades som central för forsknings- och utvecklingsarbete, ansågs bäst kunna byggas upp genom regionalt samarbete.[57]

Propositionen tog sin utgångspunkt i två utredningar som förordat att en lagfäst skyldighet att medverka i forsknings- och utvecklingsarbete borde införas. Utredningen HSU 2000 anförde att det enligt kommitténs bedömning var tveksamt huruvida det fanns tillräckligt lagstöd för landsting att finansiera klinisk forskning med kommunala medel, trots att det ansågs som önskvärt. En lagstadgad skyldighet att medverka i forsknings- och utvecklingsarbete var därför motiverad också ur detta perspektiv.[58] Sjukvårdshuvudmännen hade sedan tidigare ett åtagande inom forsknings- och utvecklingsarbetet i fråga om att ordna klinisk utbildning för bland andra blivande sjuksköterskor.[59] Även Prioriteringsutredningen förordade att lagfästa hälso- och sjukvårdshuvudmännens ansvar i syfte att värna en fortlöpande utvärdering av de medicinska åtgärderna och en effektiv resursanvändning genom klinisk forskning. Utredningen påtalade att det blivit allt svårare för läkare, sjuksköterskor och annan vårdpersonal att genom samlade insatser planera och genomföra sådana studier och analysera resultat. Att lagfästa denna skyldighet kunde därför markera frågans vikt.[60]

Ytterligare en bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen relaterar till regioners och kommuners medverkan i forskning. Enligt 13 a kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen ska hälso- och sjukvårdshuvudmännen inom ramen för primärvården möjliggöra medverkan vid genomförande av forskningsarbete. Enligt förarbetsuttalandena finns ett behov av att lyfta fram forskning som en del av primärvårdens grunduppdrag till följd av att primärvården numera fått en starkare roll som första linjens hälso- och sjukvård. Klinisk och patientnära forskning anses ha en avgörande betydelse för utvecklingen av en god och hållbar hälso- och sjukvård. Klinisk forskning bör ses som ett komplement till vårdproduktionen. Regeringen framhöll att pri-

[57] Prop. 1996/97:5 s. 171 ff.
[58] SOU 1994:132 s. 28.
[59] SOU 1994:132 s. 17.
[60] SOU 1995:5 s. 194 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

märvårdens grunduppdrag i denna del inte innebär att mängden forskningsprojekt behöver öka, utan att primärvården på ett konstruktivt sätt ska ges möjlighet att medverka.[61] Förslaget att reglera primärvårdens grunduppdrag ansågs innebära en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen, dock proportionerlig och väsentlig för att åstadkomma en nödvändig omställning av hälso- och sjukvården.[62]

8.7 Tillsyn av hälso- och sjukvårdshuvudmän och verktyg i tillsynen

Kontrollen av hur hälso- och sjukvårdshuvudmännen fullgör sina skyldigheter och ansvarsområden sker primärt genom tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Om ett lagfäst ansvar att medverka i högre utbildning för hälso- och sjukvårdshuvudmän skulle införas aktualiseras därför frågor om tillsyn som implementeringsmekanism och vilka verktyg som står tillsynen till buds.

Enligt 1 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg har myndigheten som huvudsaklig uppgift att bland annat svara för tillsyn inom hälso- och sjukvård och som en del av tillsynen pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal. Verksamheten ska bedrivas strategiskt, effektivt och enhetligt. Tillsyn innebär enligt 7 kap. 3 § patientsäkerhetslagen (2010:659) granskning av att verksamhet och personal uppfyller lagenliga krav och mål. Tillsynen ska främst inriktas på granskningen av att vårdgivaren fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. patientsäkerhetslagen. Inspektionen för vård och omsorg ska enligt 7 kap. 4 § patientsäkerhetslagen inom ramen för tillsynen lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps, förmedla kunskap och erfarenheter och ge råd till allmänheten. Syftet med tillsynen av hälso- och sjukvården och dess personal är enligt 2 § förordningen med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Tillsynen ska planeras och genomföras med utgångspunkt i egna riskanalyser om inte annat följer av gällande rätt och innefatta kontroll av hur verksamheterna fullgör sin skyldighet att bedriva egenkontroll.

[61] Prop. 2019/20:164 s. 84 f.
[62] Prop. 2019/20:164 s. 86 ff.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Tillsynen är också tänkt att omfatta en granskning av i lagstiftningen angivna mål och anvisningar. Tillsynen ska inte bara omfatta områden där tydlighet lätt kan iakttas, utan även inrymma områden med större tolkningsutrymme. Kontrollerande tillsyn innebär främst inspektioner av olika slag medan granskning mot mål bör inriktas på förebyggande och främjande tillsyn som inte kan kopplas till sanktioner, exempelvis rådgivning och vägledning.[63] Verksamhetstillsynen förutsätts främst kontrollera att vårdgivarna fullgör sina skyldigheter att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete och tillsynsverksamheten förutsätts ha ett systemperspektiv.[64]

Tillsynen omfattar alltså huvudmän, vårdgivare samt hälso- och sjukvårdspersonal. Tillsynen styrs framför allt av patientsäkerhetslagen, som främst fokuserar på vårdgivare samt hälso- och sjukvårdspersonal.

På hälso- och sjukvårdens område förekommer sällan en möjlighet till domstolsprövning. Därför fyller tillsyn en viktig rättsstatlig kontrollfunktion som kan bidra till ökad lagenlighet på hälso- och sjukvårdens område och kan bidra till legitimitet för den offentliga förvaltningen som sådan.[65] Hälso- och sjukvårdslagen samt tandvårdslagen utgör också exempel på målrationell lagstiftning. Sådan lagstiftning förutsätter uppföljning av tillsynsmyndigheter.[66] Tillsynen möjliggör en formlös granskning om exempelvis kan bedöma tillämpningen av olika målsättningsstadganden, exempelvis 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen. Därför kan tillsynen bidra till att standardisera vissa aspekter av hälso- och sjukvårdsrätten.[67] Tillsynens rättsliga kontroll kan uppmärksamma fel i enskilda ärenden, brister i lagstiftningen och genomföra en systematisk uppföljning av rättstillämpningen. Tillsynen kan också ha betydelse för ekonomiskt ansvarsutkrävande exempelvis genom skadestånd.[68] Tillsyn utgör alltså ett viktigt verktyg för att åstadkomma en efterkontroll av legalitet och kvalitet i hälso- och sjukvården som inte sker i någon annan form.[69] Dock kan tillsynen som regel inte ändra beslut och besluten som tillsynsmyndigheterna fattar är som regel inte bindande.

[63] Prop. 2008/09:160 s. 72 f.
[64] Prop. 2009/10:210 s. 127 ff.
[65] Asplund (2021) s. 102 ff.
[66] Prop. 1981/82:97 s. 28.
[67] Asplund (2021) s. 89 och 414 och där angivna hänvisningar.
[68] Marcusson (2009) s. 248.
[69] JO, beslut den 25 maj 2010, dnr 3834-2009, JO 2009/10 s. 398 och Bremdal (2014) s. 63.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Utöver tillsynen av Inspektionen för vård och omsorg omfattas regioner och kommuner också av Riksdagens ombudsmäns (JO:s) och Justitiekanslerns extraordinära tillsyn. Bedömningen av sakfrågor i hälso- och sjukvården ankommer dock primärt på Inspektionen för vård och omsorg. De extraordinära tillsynsorganen bedömer sällan sådana aspekter i sin tillsyn och ifrågasätter sällan tillsynsmyndigheters bedömningar i sakfrågor.[70]

Tillsynen som Inspektionen för vård och omsorg bedriver av hälso- och sjukvårdshuvudmän omfattar exempelvis hur väl de garanterar vårdgarantins uppfyllelse, samverkar med andra och utövar sitt planeringsansvar för att tillse kortare köer. Det förtydligade ansvar som huvudmännen numera har enligt hälso- och sjukvårdslagen ansågs enligt förarbetsuttalandena inte innebära problem för tillsynens bedrivande eller begränsa tillsynsmyndighetens möjligheter att vidta åtgärder enligt patientsäkerhetslagen.[71]

Om ytterligare en skyldighet för huvudmännen skulle regleras i hälso- och sjukvårdslagen gällande medverkan i högre utbildning skulle denna skyldighet vidga Inspektionen för vård och omsorgs tillsynsuppdrag i förhållande till huvudmännen. Tillsyn av en sådan bestämmelse skulle främst ske i form av verksamhetstillsyn.

Den största delen av tillsynen är lagstyrd, men i övrigt är det upp till tillsynsmyndigheten att göra prioriteringar i uppdraget och bestämma om tillsynens inriktning. I förarbetena uttalades att ramlagstiftningen inom hälso- och sjukvården förutsätter ett flexibelt regelsystem och en tillsynsdefinition som inte leder till ökad detaljreglering i syfte att underlätta tillsynen. Det ansågs finnas en risk för att tillsynen skulle fokusera på områden där det är lätt att vara tydlig och att delar med större tolkningsutrymme undviks. Det betonades vidare att tillsynen har ett kontrollerande, förebyggande och främjande syfte.[72]

8.7.1 Sanktionsmöjligheter i tillsynen

Tillsynen är främst tänkt att ske genom dialog och frivilliga åtgärder på ett sätt som inte aktualiserar sanktioner. Några exempel på åtgärder kan vara att ändra rutiner eller ge en individ råd och stöd.

[70] Se exempelvis JO 2015/16 s. 507 och Asplund (2021) s. 424 och där angivna hänvisningar.
[71] Prop. 2016/17:43 s. 84 och 87.
[72] Prop. 2008/09:160 s. 72 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Om patientsäkerheten motiverar det ska Inspektionen för vård och omsorg vidta ytterligare åtgärder med hjälp av sanktionsmöjligheter.[73]

Sanktionerna som inspektionen har till sitt förfogande regleras främst i patientsäkerhetslagen.[74] Patientsäkerhetslagen inriktar sig dock främst på vårdgivare samt hälso- och sjukvårdspersonal. Detta innebär att de sanktionsmöjligheter som inspektionen har enligt patientsäkerhetslagen inte kan tillämpas mot hälso- och sjukvårdens huvudmän.

I 7 kap. 23 § patientsäkerhetslagen anges att Inspektionen för vård och omsorg ska vidta åtgärder om någon har åsidosatt en bestämmelse som gäller verksamhet som omfattas av myndighetens tillsyn. Myndigheten kan i förhållande till vårdgivare utfärda föreläggganden enligt 7 kap. 20 och 24 §§ patientsäkerhetslagen i syfte att komma till rätta med brister i patientsäkerheten. För det fall att ett sådant föreläggande inte följs och missförhållandena är tillräckligt allvarliga får inspektionen även förbjuda verksamhet enligt 7 kap. 26–28 §§ samma lag. Sanktionsmöjligheterna får enligt 7 kap. 3 § patientsäkerhetslagen endast användas när verksamheten inte uppfyller lagstadgade krav och kan alltså inte användas i fråga om målsättningsstadganden. Utgångspunkten är att inspektionen som regel ska utfärda ett föreläggande om vårdgivaren har åsidosatt det systematiska kvalitetssäkringsarbetet i 3 kap. patientsäkerhetslagen om det är motiverat ur säkerhetssynpunkt.[75]

Inspektionen för vård och omsorg kan förena föreläggganden med vite under de förutsättningar som följer av lagen (1985:206) om viten (viteslagen). Förvaltningsdomstol prövar frågan om utdömande av vite på ansökan av myndigheten enligt 6 § viteslagen och ett flertal kriterier måste vara uppfyllda.

Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn omfattar också hälso- och sjukvårdspersonal. Om inspektionen exempelvis fått kännedom om att hälso- och sjukvårdspersonal åsidosätter sina skyldigheter inom hälso- och sjukvården ska myndigheten vidta åtgärder för att skyldigheterna ska fullgöras.

---

[73] Prop. 2009/10:210 s. 226 f. med hänvisning till prop. 1995/96:176 s. 82 ff. och s. 98 f.

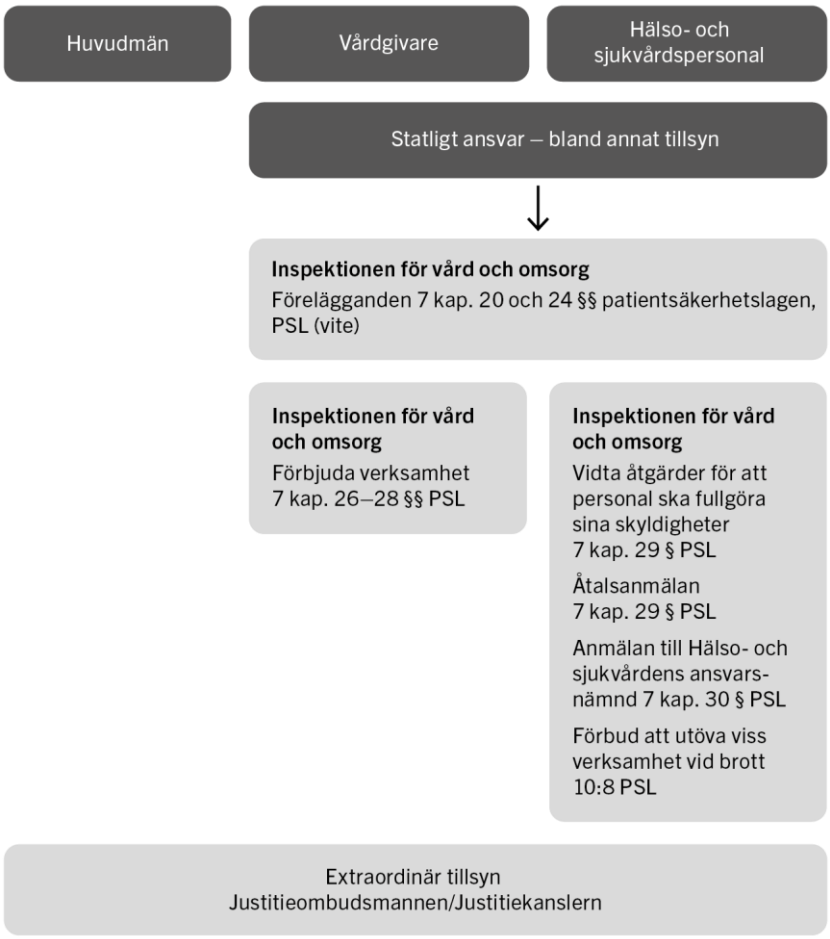
[74] Det finns också vissa sanktionsmöjligheter för Inspektionen för vård och omsorg som följer av annan lagstiftning, exempelvis 29–30 §§ lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster som gör det möjligt för myndigheten att ta ut sanktionsavgifter i hälso- och sjukvården.

[75] Prop. 2009/10:210 s. 140 f.

Sammanfattningsvis har Inspektionen för vård och omsorg alltså möjligheter att vidta sanktioner gentemot vårdgivare samt hälso- och sjukvårdspersonal, men inte mot huvudmän. Detta innebär att möjligheten att implementera en eventuell skyldighet att medverka i utbildning för hälso- och sjukvårdshuvudmännen är begränsad. Möjligheterna att vidta sanktioner mot hälso- och sjukvårdshuvudmän kan illustreras med följande figur:

Figur 8.1 Sanktionsmöjligheter i hälso- och sjukvårdstillsynen

Tillsyn utförd av Inspektionen för vård och omsorg



Källa: Utredningens illustration.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

8.8 Tidigare utredningars syn på en skyldighet för hälso- och sjukvårdshuvudmännens medverkan i utbildning

Att reglera en skyldighet för hälso- och sjukvårdshuvudmännen att medverka i utbildning inom hälso- och sjukvårdsverksamhet har diskuterats i tidigare statliga offentliga utredningar. Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård uppmärksammade frågan i ett delbetänkande:

> Det är stor vikt att alla utförare, såväl inom kommunernas som landstingens primärvård, upplåter utbildningsplatser för studenter inom utbildning på såväl grundnivå som avancerad nivå av samtliga i primärvården förekommande professioner. Detta för att säkerställa framtida kompetensförsörjning inom primärvården och för att alla blivande medarbetare i vården ska få en förståelse för primärvårdens uppdrag. När tyngdpunkten för vården förflyttas från sjukhus till primärvård och den nära vården inklusive hemsjukvård måste det speglas även i utbildningarnas innehåll. […] Landstingen har möjlighet att även ställa krav på att utförare i primärvården ska bidra vid genomförande av utbildning såväl på grundnivå som avancerad nivå, även utan att det finns ett rättsligt reglerat krav på det i det nationella uppdraget. Till skillnad från när det gäller forskning är huvudmännens ansvar för utbildning inte närmare reglerat i HSL. Det är utredningens uppfattning att frågan om utbildningsuppdraget bör ses över i ett lämpligt sammanhang. I samband med det bör även detta ingå som en del av primärvårdens grunduppdrag.[76]

I detta delbetänkande angavs i konsekvensanalysen att det föreslagna nya grunduppdraget till primärvården inte beräknades medföra några ekonomiska konsekvenser för staten, eftersom det endast rörde sig om ett förtydligande av primärvårdens befintliga uppdrag. Ett visst intrång i den kommunala självstyrelsen konstaterades, men frågan om utbildning var inget som lyftes fram.[77]

Utredningen konstaterade i ett senare delbetänkande att det varierar mellan olika huvudmän var praktik och verksamhetsförlagd utbildning äger rum. Trots att en betydande del av hälso- och sjukvården utförs med kommunen som huvudman är möjligheten till praktik och verksamhetsförlagd utbildning i kommunala verksamheter mycket varierande. Utredningen ansåg att det saknades tillräckliga interna strukturer hos huvudmännen samt samverkansstrukturer med lärosäten. Att jämförelsevis lite verksamhetsförlagd utbildning i dag

[76] SOU 2018:39 s. 340 f.
[77] SOU 2018:39 s. 365 ff.

genomförs i den hälso- och sjukvård som kommunerna ansvarar för ansågs vidare skapa felaktiga förväntningar hos studenter om var yrket kan utövas och därigenom försvåra rekryteringen till dessa hälso- och sjukvårdsverksamheter.[78] Utredningen uttalade:

> Till skillnad från vad som är fallet när det gäller forskning är huvudmännens ansvar för utbildning inte reglerat i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL). Detta är något vi tidigare lyft i utredningen och som allt fler aktörer beskriver som ett problem. Även om det är självklart för alla att ett så kunskapsorienterat område som hälso- och sjukvård är helt beroende av kopplingen till utbildning riskerar det, genom att inte finnas med i den lagstiftning som reglerar kärnverksamheten, att bli satt på undantag. Det anses också påverka status på utbildningsverksamhet att den inte omfattas av lagreglering. Utbildning, oavsett var och på vilken nivå det gäller, kräver tid, personella resurser och adekvat finansiering. För att säkra framtidens kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården måste alla aktörer ta ett aktivt ansvar och finnas med vad gäller utbildning på olika nivåer. Inte minst påpekas detta när det gäller behovet av handledning och tillgången på handledare. Något som kommer att bli en stor utmaning för att kunna möta det ökade utbildningsbehovet av yrkesgrupper såsom t.ex. specialister i allmänmedicin, dietister eller distriktssköterskor. Många påpekar behovet av att inom hälso-och sjukvården, liksom inom andra samhällssektorer, öka statusen i undervisning och undervisningsaktiviteter, inte minst i kliniska och patientnära verksamheter. Utredningen avser därför återkomma i frågan om behovet av att reglera även utbildningsuppdraget i HSL.[79]

Det gjorde utredningen i ett delbetänkande. Utredningen föreslog att en ny bestämmelse skulle införas genom 18 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen. Lydelsen av förslaget var:

> Regioner och kommuner ska säkerställa att utbildning sker i den hälso- och sjukvård som de ansvarar för.[80]

Ytterligare en förändring föreslogs i 3 a kap. 1 § p. 9 i hälso- och sjukvårdsförordningen, nämligen att regioner och kommuner inom ramen för sitt hälso- och sjukvårdsansvar ska säkerställa att primärvården särskilt medverkar till utbildning av de professioner som förekommer i primärvården.[81] Bestämmelsen skulle enligt förslaget synliggöra utbildningens betydelse för kompetensförsörjning och

[78] SOU 2019:29 s. 239.
[79] SOU 2019:29 s. 243.
[80] SOU 2020:19 s. 38.
[81] SOU 2020:19 s. 49 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

möjliggöra att fler aktörer i hälso- och sjukvården skulle medverka i utbildningsfrågan. Utredningen anförde:

> En förutsättning för en fungerande och god hälso- och sjukvård är kompetenta medarbetare inom alla delar av hälso- och sjukvården. När svensk hälso- och sjukvård genomgår en omställning, mångfalden av aktörer ökar och vård i allt större utsträckning ges på annan plats än på sjukhus, behöver utbildningen av hälso- och sjukvårdens medarbetare anpassas. Den del av utbildningen som här främst avses är den verksamhetsförlagda utbildningen. Denna del av hälso- och sjukvårdsutbildningar behöver överensstämma med de arbetsförhållanden som de blivande medarbetarna senare kommer att arbeta under. Den verksamhetsförlagda utbildningen kan inte längre vara koncentrerad till sjukhusen, utan behöver förläggas till alla delar av hälso- och sjukvården. Ökade möjligheter att förlägga den verksamhetsförlagda utbildningen till hälso- och sjukvårdsverksamhet även utanför sjukhus, torde också öka förutsättningarna för en senare rekrytering och anställning utanför sjukhusverksamheten, eftersom den verksamhetsförlagda utbildningen utgör en arena för kommande rekryteringar. I dag finns ingen reglering i lag avseende regioners och kommuners ansvar att medverka till att VFU kan ske i den hälso- och sjukvård de ansvarar för. Utbildningsutbytet mellan lärosäten och huvudmän bygger som ovan beskrivits i stället på avtal och överenskommelser. Det är således upp till avtalande parter att bestämma formerna för den verksamhetsförlagda utbildningen. Även utan ett i lag reglerat krav kring regioners och kommuners medverkan i utbildningsfrågan har huvudmän möjlighet att kräva att de vårdgivare de ansvarar för medverkar till verksamhetsförlagt lärande. Det är upp till den enskilda regionen eller kommunen att vid en upphandling med stöd av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) eller vid ett vårdvalsförfarande med stöd av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) avgöra vilka krav och villkor som ska gälla för de hälso- och sjukvårdstjänster som ska levereras. Eftersom den verksamhetsförlagda utbildningen i praktiken inte förläggs till alla delar av hälso- och sjukvården, är utredningens bedömning av hur den praktiska verksamheten hanterar, inkluderar och prioriterar frågan om utbildning dock att det inte ställs krav på vårdgivares medverkan i tillräckligt hög utsträckning. I dag är det främst den verksamhet som regionerna och kommunerna bedriver i egen regi som tillhandahåller utbildningsplatser. Avsaknaden av ett formellt uppdrag att tillhandhålla utbildningsplatser upplevs på vissa håll medföra att det i princip blir en ny diskussion och förhandling om antal platser varje termin. Vårdsam är Göteborgsområdets lokala samordningsorgan (kopplat till ett regionalt avtal mellan Göteborgs universitet och VGR) med företrädare för universitetet och vårdgivare (region och kommun samt vissa privata vårdgivare). Företrädare för Vårdsam efterfrågar bl.a. ett ökat deltagande från såväl privata som kommunala vårdgivare. Att stärka utbildningsuppdraget till regioner uppfattas enligt representanter som ett sätt att underlätta arbetet med VFU. […] En lagreglering synliggör ansvaret och sänder en viktig signal till både

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

> huvudmän och vårdverksamheter om utbildningens betydelse för en god hälso- och sjukvård. Det ställer krav på regioner och kommuner att utifrån rådande behov av utbildningsplatser, vid planeringen av hälso- och sjukvården, i sin tur ställa erforderliga krav på vårdgivare att tillhandahålla utbildningsplatser i verksamheterna. Bestämmelsen innebär inte att regioner och kommuner måste tillse att varje enskild vårdgivare tillhandahåller sådana platser. Ur ett regionalt eller kommunalt helhetsperspektiv ska dock säkerställas att behovet tillgodoses. Den praktiska utformningen av hur detta hanteras är en fråga för respektive region eller kommun. […] En förutsättning för ett ändamålsenligt utbildningsutbyte och för att studenterna ska kunna komma ut i lämpliga VFU-placeringar, är en fortsatt samverkan mellan huvudmännen och utbildningsanordnarna. […] Utbildningsfrågan har nära koppling till forskningsfrågan. Den föreslagna bestämmelsen har viss likhet med 18 kap. 2 § första stycket HSL som anger att regioner och kommuner ska medverka vid finansiering, planering och genomförande av dels kliniskt forskningsarbete på hälso- och sjukvårdens område, dels folkhälsovetenskapligt forskningsarbete. Med hänsyn till att utbildningen, till skillnad från forskningen, inte enbart har staten som huvudman har den nu föreslagna bestämmelsen fått en föreslagen delvis annorlunda utformning. Avseende utbildning är det inte enbart fråga om behovet av regioners och kommuners medverkan till insatser som staten ansvarar för, utan regionen och kommunen är, tillsammans med andra huvudmän, ansvariga för utbildningen.[82]

I utredningens konsekvensanalys angavs att kodifieringen av huvudmännens ansvar skulle tydliggöra vad som redan reglerades genom avtal mellan huvudmän och lärosäten. Syftet var att skapa bättre förutsättningar för delaktighet i verksamhetsförlagd utbildning i alla delar av hälso- och sjukvården oavsett huvudman och driftsform genom att involvera fler aktörer. Förslaget ansågs innebära ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, dock godtagbart och proportionerligt. Syftet var att anpassa utbildningarna till nuvarande förhållanden genom att låta både kommunala och privata aktörer medverka i kompetensförsörjningsfrågan, vid sidan av regionerna. Utredningen ansåg inte att statens kostnader kunde öka, då förslagen inte förutsatte någon ökning av studentantalet. Däremot ansågs finansieringsprincipen bli aktuell. Utredningen anförde att staten redan i nuläget finansierar ersättning till huvudmännen för mottagande av studenter. Detta sker genom statens bidrag till lärosäten för helårsstudenter och helårsprestationer. För utbildning på grund- och avancerad nivå tilldelas lärosätena ett takbelopp för att utbilda studenter. Ersättnings-

[82] SOU 2020:19 s. 251–253.

nivån beror av registrerade studenter, antal högskolepoäng som presteras under ett år samt aktuellt utbildningsområde. Utredningens förslag var att finansieringen av omkostnader fortsättningsvis borde ske från respektive lärosäte utgående från utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning. Utredningen konstaterade att eftersom skyldigheten placerats på huvudmännen var de kostnadsmässiga konsekvenserna för privata företag inte klarlagda. Ersättningen till de privata företagen var således en fråga för regionerna och kommunerna att hantera. Enligt utredningen var det upp till regionerna och kommunerna att bestämma om och i så fall vilken ersättning som kunde lämnas till vårdgivare som tillhandahåller platser för verksamhetsförlagd utbildning.[83]

I propositionen angavs att förslagen i denna del bereds inom Regeringskansliet.[84] Hittills har något lagförslag inte lämnats.

Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska har också gett uttryck för att en ny bestämmelse om att regioner och kommuner ska säkerställa att utbildning sker i hälso- och sjukvården de ansvarar för bör införas. Utredningen anförde:

> En ny bestämmelse om att regioner och kommuner ska säkerställa att utbildning sker i den hälso- och sjukvård de ansvarar för bör införas i hälso- och sjukvårdslagen i enlighet med ett förslag från utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård som för närvarande bereds i Regeringskansliet. […] I mars 2020 föreslog utredningen att en ny bestämmelse om att regioner och kommuner ska säkerställa att utbildning sker i den hälso- och sjukvård de ansvarar för ska införas i hälso- och sjukvårdslagen. Bestämmelsen föreslås införas i syfte att synliggöra utbildningens betydelse för kompetensförsörjning och för att möjliggöra att fler aktörer i hälso- och sjukvården medverkar i utbildningsfrågan (s. 251–253). Denna utredning stödjer förslaget och gör bedömningen att en sådan ny bestämmelse bör införas. Den skulle medföra ett tydligt utbildningsåtagande för hälso- och sjukvårdshuvudmännen, som för högskolans del framför allt avser VFU. Utredningen anser att det i sin tur skulle underlätta för hälso- och sjukvårdshuvudmännen i förhållande till vårdgivarna. En sådan ny bestämmelse skulle också säkerställa att framtida vårdreformer även tar hänsyn till hälso- och sjukvårdens utbildningsuppdrag.[85]

Utredningens konsekvensutredning behandlar dock inte förslaget i denna del.

[83] SOU 2020:19 s. 255 ff.
[84] Prop. 2019/20:164 s. 60.
[85] SOU 2022:35 s. 96 f.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de centrala skälen som anförts för en lagreglering är symbolvärdet i att synliggöra utbildningens vikt och dess koppling till kompetensförsörjning i hälso- och sjukvårdsmännens organisationer, att säkerställa att tillräckliga resurser avsätts för utbildning och att utbildning beaktas vid omorganisation hos hälso- och sjukvårdshuvudmännen. Andra skäl som anförts är att möjliggöra verksamhetsförlagd utbildning hos fler verksamheter och hos fler aktörer, att underlätta kravställning vid offentlig upphandling och valfrihetssystem samt att skapa mer enhetliga villkor för huvudmännens medverkan i forskning och utveckling respektive utbildning.

8.9 Remissinstansernas bedömning

Ett stort antal remissinstanser i form av regioner, kommuner, statliga myndigheter och intresseorganisationer lämnade remissvar gällande Samordnad utveckling för god och nära vårds betänkande God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem (SOU 2020:19). I många av svaren berördes förslaget om ett lagfäst ansvar för hälso- och sjukvårdshuvudmännen att medverka i utbildning liksom att inkorporera utbildning som ett av primärvårdens grunduppdrag enligt hälso- och sjukvårdslagen. Det stora flertalet remissinstanser förefaller ha varit positiva till förslaget i denna del. Nedan refereras till ett urval av remissvar som inkluderar uttalade argument för eller emot förslagen.[86]

Förslaget emottogs väl hos i princip hela den regionala och kommunala sektorn. Sveriges Kommuner och Regioner tillstyrkte förslaget och betonade vikten av nära samarbete mellan utbildningsanordnare och verksamheter. Utformningen av platser för verksamhetsförlagd utbildning och kraven på handledarresurser ansågs inte ensidigt kunna utformas utifrån högskolornas önskemål, utan måste beakta hälso- och sjukvårdens förutsättningar och den förändring som sker i vården. Organisationen konstaterade att en förskjutning av utbildningsuppdraget från universitetssjukhus och slutenvård till primärvård och äldreomsorg är nödvändig. Kapaciteten för utbildning och forskning i de sistnämnda verksamheterna behöver öka, samtidigt som universitetens interna meriteringssystem inte kan vara det enda

[86] Remissvar till betänkandet SOU 2020:19, S2020/02841/FS.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

måttet på kompetens och kvalitet. Verksamhetens kostnader för att ta emot studenter är ofta högre än ersättningen som erbjuds och på flera håll förutsätts kommuner och regioner tillhandahålla handledning och verksamhetsförlagd utbildning utan ersättning. Sveriges Kommuner och Regioner påpekade också att det utöver mottagandet och handledningen av studenter också finns kostnader som kräver finansiering av stödstrukturer som krävs för att skapa och upprätthålla goda lärandemiljöer. ALF-avtalet utgör en viktig plattform för de lärosäten och regioner som ingår, men för övriga saknas en långsiktig finansiering av forskning och funktioner som exempelvis studierektorer, olika former av adjungeringar och förenade tjänster som utgör viktiga stöd för utbildningsuppdraget. Organisationen påtalade vikten av ett statligt stöd för att bygga upp forsknings- och utbildningskapaciteten i primärvården. Nuvarande finansieringsmodell ansågs inte vara tillräcklig.

Region Jämtland Härjedalen välkomnade utredningens förslag att tydliggöra regioners och kommuners ansvar att medverka i klinisk utbildning, även om man saknade en beskrivning av hur professionsutbildningar ska bedrivas i praktiken när den verksamhetsförlagda utbildningen bedrivs inom primärvården, på särskilda boenden och genom sjukvård i hemmet oavsett huvudman. Privata vårdgivares ansvar att medverka i utbildning borde enligt regionen också omfattas av lagstiftningen. Omställningen av verksamhetsförlagd utbildning och merkostnaden samt produktionsbortfallet till följd av handledarutbildningen borde enligt regionen finansieras genom en särskild statlig satsning. Regionen framhöll också att vid en större geografisk spridning av platser för verksamhetsförlagd utbildning kommer det särskilt att drabba studenter i glest befolkade län i form av ökade kostnader för boende och resor. Region Kronoberg välkomnade ett lagfäst ansvar att medverka i utbildning som också ansågs harmoniera väl med huvudmännens medverkan i forskning. Regionen betonade att tillsyn är nödvändig för att säkerställa implementeringen av bestämmelsen samt att både offentliga och privata vårdgivare borde ha ett ansvar för verksamhetsförlagd utbildning. Systemet med frivilliga avtalslösningar skapade enligt regionen en ojämlikhet som borde undanröjas. Regionen framhöll att beskrivningen av befintliga hinder för verksamhetsförlagd utbildning i sig var korrekt, men det saknades en konkretisering av hur hindren skulle kunna avhjälpas, särskilt bristen på personella resurser. Region Kronoberg anförde att det

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

exempelvis inte kan allokeras ytterligare handledningsresurser när omkring 50 procent av distriktsläkartjänsterna är vakanta. Region Örebro efterlyste ett förslag på nationell reglering av utbildnings- och ersättningsnivån till vårdgivare med årlig uppräkning, då samverkan inte längre huvudsakligen kommer att regleras av regionala avtal och överenskommelser. Det finns annars en risk för differentierade ersättningsnivåer och konkurrens. Även Region Sörmland framhöll vikten av att privata vårdgivare medverkar i utbildningsuppdraget för att skapa en likvärdighet. Det ansågs dock viktigt att alla vårdgivare har samma förutsättningar att erbjuda verksamhetsförlagd utbildning. Mot denna bakgrund ställde sig regionen frågande till varför principöverenskommelsen kommit att reglera ersättningen med 1 200 kr per student och praktikvecka. Det framhölls att det är viktigt att produktionsbortfall hos vårdgivaren kompenseras vid beräkning av ersättningen. Särskilt i fråga om bristyrken uppstår en stor belastning på hälso- och sjukvården när studenter ska tas emot, särskilt om utbildningsplatserna utökas. För att alla vårdgivare ska kunna erbjuda god handledning framhöll regionen att det krävs en god utbildning och tidsmässiga resurser för uppdraget. Också Region Stockholm tillstyrkte förslaget och anförde att det skulle kunna tydliggöra utbildningens viktiga roll för kompetensförsörjningen och stärka utbildningsuppdraget som en självklar del av vårdverksamheten. En lagreglering ansågs också kunna underlätta vid tecknandet av avtal. En dialog mellan region och utbildningsanordnare behövs fortsättningsvis gällande planering av verksamhetsförlagd utbildning. Omfattning av den verksamhetsförlagda utbildningen borde regionerna enligt remissyttrandet få vara med och fatta beslut om för att undvika att lärosätena självständigt uppställer krav. Därför ansåg regionen att det fortsättningsvis behövs avtal mellan regioner och lärosäten som reglerar kvalitet och kvantitet. Det ansågs också vara centralt att regionerna involveras inför uppstart och utökning av utbildningar. Region Västerbotten välkomnade också utredningens förslag och instämde i att fler aktörer behöver ansvara för den verksamhetsförlagda utbildningen. En lagreglering ansågs kunna säkerställa jämlika resurser och en god utbildningskvalitet. Regionerna ansågs dock behöva ytterligare resurser för att kunna säkerställa god kvalitet i utbildningen, inte minst gällande läkarutbildningen. Region Västerbotten framhöll att förutsättningarna för verksamhetsförlagd utbildning är olika beroende på geografi och avstånd, vilket kan medföra större

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

kostnader för studenter i vissa delar av landet. För regionerna kan vidare finnas svårigheter att fördela platserna jämlikt och upprätthålla handledarkompetens, vilket kan påverka rekryteringsmöjligheter. Därför ansåg Region Västerbotten att regioner med stora geografiska avstånd borde beviljas riktade medel. Västra Götalandsregionen framhöll att alla aktörer i offentlig och privat vård borde ha ett lika stort ansvar att tillgodose utbildningsbehovet för verksamhetsförlagd utbildning inom de yrkeskategorier och utbildningskategorier som verkar i nära vård. Viktiga kvalitetsaspekter som regionen lyfte fram var handledare med aktuell, godkänd handledarutbildning och en fungerande organisation för att säkerställa att kvaliteten i utbildningen garanteras. Vidare ansågs huvudmannens ansvar för extern granskning med högst fem års mellanrum behöva förtydligas.

Region Västernorrland avstyrkte förslaget till en del. Visserligen ansåg regionen att det behövdes en ökad tydlighet gällande vårdens omställning och dess effekter på utbildningen, men precisa och detaljerade avtal ansågs vara en mer effektiv väg att gå än att lagstifta om en skyldighet att medverka i utbildning för hälso- och sjukvårdens huvudmän. Regionen framhöll också att det är viktigt att studenter får en förståelse för vikten av att handleda studenter senare i yrkeslivet. När det gäller förslaget om att inkludera medverkan i utbildning som en del av primärvårdens grunduppdrag ansåg regionen att konsekvensanalysen inte var tillfredsställande gällande effekterna på regionernas valfrihetssystem.

Ett flertal lärosäten inkom med positiva remissvar gällande denna del av utredningens förslag. Högskolan i Borås tillstyrkte förslaget och anförde att det är bra att tydliggöra utbildningsuppdraget så skarpt som möjligt för att genomsyra vårdorganisationen på alla nivåer. Högskolan bekräftade svårigheten att finna handledare med erforderlig erfarenhet varje termin och framhöll att det inte är tillräckligt att enskilda studierektorer praktiskt försöker lösa frågor i sin organisation. Det kräver också en organisatorisk medvetenhet. Högskolan poängterade vikten av en helhetssyn och att varje lärosäte har ett nationellt perspektiv på kompetensförsörjning, utbildning och verksamhetsförlagd utbildning. Det nationella perspektivet är viktigt för att inte bygga murar mellan lärosäten och vårdverksamheter. Lunds universitet instämde i utredningens analys att det ibland kan finnas en ovilja eller oförmåga hos enskilda aktörer inom hälso- och sjukvården att delta i den verksamhetsförlagda utbildningen. Mot bak-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

grund av behovet av fler platser borde lagförslaget därför formuleras skarpare. Lunds universitet ansåg att det borde vara ett oavvisligt krav att all offentligfinansierad hälso- och sjukvård åläggs att delta i utbildningen. Inriktningen mot nära vård ansågs ställa ökade krav på utbildningens olika delar att utbilda de flesta professioner inom hälso- och sjukvården i denna sektor. En gemensam utbildningsbas för flera professioner och specialiteter skulle kunna underlätta samverkan i vården också gällande utbildning och forskning. Det utökade utbildningsuppdraget innebär dock höga krav på den nära vården, vilket Lunds universitet inte ansåg att utredningen hade tagit tillräcklig hänsyn till. Örebro universitet tillstyrkte också förslaget mot bakgrund av att verksamhetsförlagd utbildning utgör en betydande del av utbildningen till legitimationsyrken och att studenterna måste kunna garanteras en möjlighet att genomföra verksamhetsförlagd utbildning. Ett i lag tydliggjort ansvar att säkerställa platser för verksamhetsförlagd utbildning ansågs som en förutsättning för en modern utbildning inom hälso- och sjukvård, trots att behovet av samverkan mellan parterna gällande utbildningens utformning och genomförande kvarstod. Örebro universitet menade att det i nuläget ofta uppstår problem vid fördelning av platser även om avtal finns och det blir svårt för lärosätena att utöka antalet studieplatser. Umeå universitet välkomnade också förslaget, men anförde att utredningen också borde ha belyst goda erfarenheter av regionaliserade utbildningar, såsom läkarutbildningen vid Umeå universitet, som visat sig vara gynnsam för alla parter. Umeå universitet efterlyste också en skarpare skrivning avseende hur verksamhetsförlagd utbildning och forskning ska bedrivas i primärvård, på särskilda boenden och i hälso- och sjukvård i hemmet oavsett huvudman. Umeå universitet tillstyrkte förslaget att huvudmännens omkostnader för verksamhetsförlagd utbildning fortsättningsvis ska finansieras genom ersättning från respektive lärosäte och att ersättningen per högskolestudent inte ska minska. Umeå universitet lyfte också fram behovet av ett VULF-avtal. Vidare noterades att behovet av handledarutbildning för läkare bör förtydligas och att de kostnadsuträkningar som utredningen gjort inte inkluderar läkare.

Karolinska institutet tillstyrkte delvis förslaget och poängterade att utredningen använt begreppet ”utbildningsfrågan” utan att beakta att hälso- och sjukvården måste bereda möjlighet för utbildning på olika nivå och med olika huvudmän. Detta ställer olika krav på vår-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

dens medverkan liksom finansiering, exempelvis gymnasieutbildning, högskoleutbildning på grundnivå respektive avancerad nivå samt allmän- och specialisttjänstgöring. Därför menade Karolinska institutet att motivet till en ny bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen var oklart. Karolinska institutet var inte övertygat om att bestämmelsen skulle ha avsedd verkan och efterlyste en mer utvecklad formulering av lagförslaget. Remissinstansen påtalade också att utredningen sammanblandat begreppen praktik respektive verksamhetsförlagd utbildning. Karolinska institutet instämde med att det bör etableras en livskraftig utbildningsmiljö i exempelvis den kommunala hälso- och sjukvården. Det ansågs dock vara viktigt att definiera ansvar och roller hos de olika huvudmännen vad gäller olika utbildningar. Ett långsiktigt arbete i samverkan med regioner och kommuner ansågs nödvändigt för att bygga attraktiva forsknings- och utbildningsmiljöer i fråga om nära vård. Tillgång till vetenskapliga databaser för anställda i hälso- och sjukvården i kommunal sektor ansågs också väsentligt för att kunna handleda studenter. Karolinska institutet påpekade också att den föreslagna bestämmelsen i 18 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen borde utformas i likhet med bestämmelsen i 18 kap. 2 § samma lag gällande forskning. Förslaget var därför att bestämmelsen borde utformas som en skyldighet för huvudmännen att säkerställa att medverkan i planering, finansiering och genomförande av högskoleutbildning kan ske i den hälso- och sjukvård som de ansvarar för. Slutligen påpekades att det inte fanns skäl att lagfästa utbildning som en del av primärvårdens grunduppdrag, eftersom den som en del av hälso- och sjukvården redan omfattas av övrig lagstiftning samt ingångna avtal. En översyn och revidering av ersättningssystemen i primärvården ansågs vara ett mer effektivt sätt att öka primärvårdens medverkan i utbildning.

Vårdföretagarna lyfte fram att det inte endast handlar om att regioner och kommuner ska kunna ställa krav på medverkan av privata vårdgivare i utbildningen av vårdens professioner. Huvudmännen måste också ersätta vårdgivarna för utbildningsuppdrag, eftersom handledning och utbildning av studenter innebär mindre tid för patientarbete och påverkar vårdgivarens verksamhet. Vårdföretagarna framhöll att ersättningen måste vara högre och hållbar över tid. Vårdgivaren måste få betalt för tid som relaterar till forskning och utveckling även när direkta vårdkontakter och -volymer inte berörs, särskilt med beaktande av personalbristen.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Universitetskanslersämbetet betonade lärosätenas nationella utbildningsansvar och vikten av att platser för verksamhetsförlagd utbildning kan tillgodoses ur ett nationellt perspektiv och inte endast fokuserar på regionen eller kommunen. Det ansågs vara särskilt viktigt vad gäller utbildningar som inte förekommer i alla regioner, exempelvis dietistexamen. Universitetskanslersämbetet lyfte också fram de då blivande sjukvårdsregionala rådens roll i samordningen kring den verksamhetsförlagda utbildningen. I rådens roll inkluderas att planera, samordna, inventera och utveckla utbildningarna.

Bland de remissinstanser som tydligast avstyrkte förslaget kan nämnas Socialstyrelsen. Socialstyrelsen avstyrkte både ett i lag reglerat ansvar för utbildning för huvudmännen samt att huvudmännen också skulle ges ett i lag reglerat ansvar att tillse att primärvården medverkar till utbildning av professioner i primärvården. Socialstyrelsen anförde att inrättandet av Nationella vårdkompetensrådet och dess uppdrag att åstadkomma samarbete och samförstånd gällande bland annat utbildningsbehov bland lärosäten, regioner och kommuner innebar att någon reglering i lag inte var nödvändig. Socialstyrelsen delade utredningens bedömning om vikten av huvudmännens ansvar, men kritiserade utredningens användning av begreppet utbildning. Utbildningsbegreppet är vidare än verksamhetsförlagd utbildning och skulle därför enligt Socialstyrelsen kunna tolkas som ett vidgat ansvarsområde som inkluderar grundutbildning och fortbildning. Socialstyrelsen saknade också underbyggda argument för att en lagreglering skulle kunna lösa problemen med fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och påtalade att hälso- och sjukvårdens huvudmän redan i nuläget kan reglera utbildningsfrågan i avtal. Oavsett reglering i lag krävs en dialog mellan huvudmän och utbildningsanordnare om verksamhetsförlagd utbildning. Socialstyrelsen anförde också att utredningen övervärderat de positiva konsekvenserna av en reglering i lag och exempelvis inte problematiserat huvudmännens och särskilt primärvårdens förmåga att tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning för mer sällan förekommande professioner som psykologer och dietister. Socialstyrelsen påpekade vidare att det saknades en bakgrundsbeskrivning till utredningens slutsats att förslaget skulle innebära en kortare utbildningsperiod och att studenterna snabbare skulle kunna komma ut i sysselsättning.

Vårdförbundet välkomnade förslaget om att lagfästa en skyldighet att medverka i utbildning för hälso- och sjukvårdshuvudmän, men

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ansåg att skyldigheten borde rikta sig mot alla vårdgivare med offentlig finansiering och inte endast huvudmän. Vårdförbundet ansåg också att det borde finnas tydligare skrivningar om att utbildning och forskning ska bedrivas i primärvården och inte endast anges att primärvården ska medverka i forskning för att synliggöra utbildningens och forskningens roll som motor i verksamhetsutvecklingen.

Fysioterapeuterna tillstyrkte förslaget, men menade att samtliga professioners verksamhetsförlagda utbildning borde ses över och dessutom omfattas av ett centralt avtal i likhet med ALF-avtalet. En konsekvens av en sådan lösning skulle enligt föreningen vara en ökad jämlikhet mellan utbildningarna. De principer som finns för verksamhetsförlagd utbildning för andra kategorier än läkare stammar från en tid då vårdutbildningarna bedrevs av landstingskommunala högskolor. Sveriges arbetsterapeuter tillstyrkte förslaget, men tillade att de avtal som tecknas mellan lärosäten och regional primärvård måste vara tydliga i fråga om ansvarsfördelning samt vilken kompetens som krävs av exempelvis handledare. Även Svenska Läkaresällskapet tillstyrkte förslaget, men anförde att en lagreglering inte är tillräcklig. Trots att läkares allmänna tjänstgöring samt specialisttjänstgöring reglerats i lag räcker platserna inte till. Handledarresurser lyftes fram som centrala för att verksamhetsförlagd utbildning ska fungera vid vårdcentraler.

9 Privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning

I detta kapitel diskuteras privata vårdgivares förutsättningar att medverka i verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen. Utredningen ska enligt direktiven särskilt analysera möjligheterna att ställa krav på privata vårdgivares medverkan i utbildning.

En privat vårdgivare definieras i 1 kap. 3 § patientsäkerhetslagen (2010:659) som en annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård. Privata vårdgivare tillhandahåller liksom offentliga vårdgivare platser för verksamhetsförlagd utbildning för sjuksköterskestudenter. Detta sker genom avtal som träffas på huvudsakligen tre olika sätt:

1. genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling,
2. genom lagen (2008:962) om valfrihetssystem, eller
3. genom avtal med lärosäten.

Privata vårdgivare medverkar oftast i verksamhetsförlagd utbildning som en följd av att regioner och kommuner har genomfört offentliga upphandlingar av hälso- och sjukvård enligt lagen om offentlig upphandling. Hälso- och sjukvårdshuvudmännen har då möjlighet att avtala med privata vårdgivare om att utföra hälso- och sjukvård. Uppdraget kan också inkludera att tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning inom den hälso- och sjukvård som den privata vårdgivaren bedriver. Därutöver kan privata vårdgivare ansöka om att starta vårdverksamhet inom vårdområden som är upphandlade enligt lagen om valfrihetssystem. Under förutsättning att vissa krav uppfylls har den privata vårdgivaren rätt att etablera sig inom vårdområdet. I dessa fall bedrivs hälso- och sjukvården av privata aktörer med offentlig finansiering. Att tillhandahålla platser för verk-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

samhetsförlagd utbildning kan också ingå. Slutligen finns möjlighet för lärosäten att teckna avtal om att tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning direkt med privata vårdgivare, vilket förekommer på ett fåtal platser i landet. Den verksamhetsförlagda utbildningen sker då utanför den offentligt finansierade privata hälso- och sjukvården.

En allt större del av hälso- och sjukvården utförs av privata vårdgivare. År 2020 utfördes 19 procent av hälso- och sjukvården av privata utförare och inom hälso- och sjukvård finansierade den offentliga sektorn 59 procent.[1] År 2021 gjordes 23,4 miljoner patientbesök hos privata vårdgivare i öppen hälso- och sjukvård, varav 18 miljoner inom primärvården.[2] Detta motsvarar 39 procent av alla patientbesök. Inom primärvården sker 50 procent av alla patientbesök hos privata vårdgivare.[3] Antalet valfrihetssystem inom regionernas verksamhetsområden uppgår till 107 stycken i Sveriges regioner. Region Stockholm har 38 vårdval och vårdval på flest områden inom specialistsjukvården i landet. Region Uppsala och Region Skåne har 12 respektive 11 vårdval, medan övriga regioner har mellan 1 och 5 vårdval.[4]

Privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning är mot denna bakgrund av stor betydelse för att tillräckligt många utbildningsplatser för sjuksköterskestudenter ska kunna skapas. Det finns enligt utredningens uppfattning en potential att öka privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning. Graden av medverkan i verksamhetsförlagd utbildning för privata vårdgivare varierar stort över landet. Flest privata vårdgivare medverkar i verksamhetsförlagd utbildning i Stockholmsområdet, vilket förklaras av den betydande andel offentligfinansierad hälso- och sjukvård som utförs av privata vårdgivare där.

[1] Statistiska centralbyrån (2020).
[2] Sveriges Kommuner och Regioner (2022).
[3] Vårdföretagarna (2022) s. 44.
[4] Sveriges Kommuner och Regioner (2023 d).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

9.1 Privata vårdgivares medverkan i utbildning bör främjas men inte regleras i lag

Förslag: Regeringen bör ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge stöd åt regioner och kommuner som anlitar privata utförare. Stödet bör omfatta att sammanställa relevant statistik om privata vårdgivare och att utarbeta goda avtalsmodeller och annan vägledning i syfte att främja privata vårdgivares möjlighet att tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning.

Bedömning: En lagreglerad skyldighet för privata vårdgivare att medverka i utbildning är rättsligt möjlig att genomföra under förutsättning att de privata vårdgivarna erhåller ekonomisk ersättning och att samma skyldighet gäller offentliga vårdgivare. Utredningen anser dock inte att en lagreglerad skyldighet för privata vårdgivare att medverka i utbildning skulle utgöra ett effektivt verktyg för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen.

Genom att tillhandahålla stöd för regioner och kommuner att utarbeta goda avtalsmodeller och annat underlag kan Upphandlingsmyndigheten underlätta för privata vårdgivare att i högre utsträckning än i dag erbjuda platser för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen. Nationell statistik skulle bidra med viktig information om privata vårdgivare som i dag saknas. Vägledning i form av avtalsmodeller och upphandlingskriterier skulle bidra till en harmonisering som underlättar för såväl regioner och kommuner som privata vårdgivare i offentlig upphandling. I arbetet med att utveckla avtalsmodeller och upphandlingskriterier behöver Upphandlingsmyndigheten information om hur samarbetet mellan lärosäten och vårdgivare om verksamhetsförlagd utbildning lämpligen organiseras, vilken bör kunna förmedlas av Nationella vårdkompetensrådet.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Privata vårdgivare åtnjuter närings- och etableringsfrihet. Dessa friheter utgör grundläggande kärnvärden för att förverkliga den inre marknaden och den fria rörligheten i Europeiska unionen. Att ålägga

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

privata vårdgivare en lagreglerad skyldighet att medverka i utbildning skulle sannolikt betraktas som en begränsning av villkoren som råder för att utöva privat hälso- och sjukvårdsverksamhet. Möjligheten att bedriva näringsverksamhet inom hälso- och sjukvården är på flera sätt redan begränsad genom de krav som följer av att exempelvis läkar- och sjuksköterskeyrkena är reglerade yrken som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivets krav.[5] I lagstiftningen finns också många krav relaterade till patientsäkerhet och den enskildes integritet som privata vårdgivare är underkastade och som på olika sätt begränsar näringsverksamhetens bedrivande.

Medverkan i utbildning kräver nödvändiga personella resurser och kan vara förenad med kostnader för verksamheten och på andra sätt påverka villkoren för dess bedrivande. För att det ska vara förenligt med näringsfriheten som stadgas i 2 kap. 17 § regeringsformen krävs att det föreligger ett från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse. Vikten av att kunna utbilda ett tillräckligt antal sjuksköterskor för samhällets behov i syfte att kunna erbjuda hälso- och sjukvård till medborgarna kan troligen anses vara ett sådant skyddsvärt intresse. I enlighet med likhetsprincipen måste dock samma regler rimligen gälla även för offentliga vårdgivare. Ett angeläget allmänt intresse skulle svårligen kunna hävdas om de offentliga vårdgivarna undantogs från en sådan bestämmelse.

Privata vårdgivares rådighet över lös egendom, exempelvis ekonomiska medel och legitima förväntningar på förutsättningarna för verksamhetens bedrivande som sedan länge varit rådande, omfattas också av Europakonventionens egendomsskydd. Inskränkningar av rådigheten som betraktas som tillräckligt omfattande måste därför ske enligt konventionens krav och vara förenliga med det allmännas intresse, följa av lag eller annan föreskrift och vara proportionerliga. Om möjligheten att bedriva hälso- och sjukvård för privata vårdgivare skulle ske på villkor att de medverkar i utbildning, innebär det en relativt ingripande förändring av näringens villkor. Därmed berörs de privata vårdgivarnas legitima förväntningar på förutsättningarna för att bedriva privat hälso- och sjukvårdsverksamhet i Sverige som sedan länge varit rådande. Det är därför sannolikt att en skyldighet att medverka i utbildning skulle anses innebära en inskränkning av

[5] Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU. Yrkeskvalifikationsdirektivet beskrivs i kapitel 3.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

privata vårdgivares rådighet över sin egendom som omfattas av konventionens skydd. Därmed bör inskränkningen också berättiga till kostnadsersättning för de privata vårdgivarna. Detta innebär att privata vårdgivare sannolikt är berättigade till ersättning av staten för att medverka i utbildning och att offentliga vårdgivare inte kan undantas från en skyldighet att medverka i utbildning med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

Utredningens slutsats är att det vore möjligt att rättsligt reglera en skyldighet för privata vårdgivare att medverka i utbildning. Ska en tvingande reglering införas krävs att bedrivandet av hälso- och sjukvårdsverksamhet villkoras av att den privata vårdgivaren samtycker och att bedrivandet av sådan verksamhet försvåras eller omöjliggörs om den privata vårdgivaren inte accepterar dessa förutsättningar. En utgångspunkt är att privata vårdgivare inte kan uppbära ersättning genom offentliga medel för att tillhandahålla hälso- och sjukvård om de inte samtycker till kravet på att samtidigt medverka i utbildning. Detta kan påverka nuvarande avtal och avtal som ingås framgent mellan exempelvis regioner och kommuner.

En sådan skyldighet skulle kunna förverkligas genom införande av en tillståndsplikt för privata vårdföretag alternativt en skyldighet att medverka i utbildning i patientsäkerhetslagen (2010:659). En tillståndsprövning är förenad med en relativt omfattande administration och en skyldighet att medverka i utbildning borde i så fall förenas med sanktioner genom tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg i likhet med vad som i övrigt gäller vårdgivare. Regleringen skulle också vara komplicerad att utforma med en tillräcklig grad av tydlighet. Det skulle exempelvis krävas att utbildningsbegreppet tydliggörs liksom vad medverkan i utbildning är tänkt att innebära. En sådan lösning skulle även riskera att bli ekonomiskt kostsam för staten.

Även om det är möjligt att reglera en skyldighet för vårdgivare att medverka i utbildning i exempelvis patientsäkerhetslagen, ter sig en sådan reglering i nuläget något apart givet vårdgivarens nuvarande lagreglerade skyldigheter. Mer logiskt skulle vara att reglera en sådan skyldighet för huvudmän i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), vilket i så fall skulle innebära att privata vårdgivare indirekt skulle beröras när dessa bedriver offentligt finansierad hälso- och sjukvård exempelvis genom offentlig upphandling. Privata vårdgivare som inte bedriver offentligt finansierad hälso- och sjukvård skulle dock inte omfattas.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Utredningens slutsats i kapitel 8 är dock att en sådan lagfäst skyldighet för hälso- och sjukvårdshuvudmännen inte på ett effektivt sätt kan skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen. En skyldighet för privata vårdgivare att medverka i utbildning kan enligt utredningens uppfattning inte heller effektivt skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. Utredningen anser därför att en lagfäst skyldighet för privata vårdgivare att medverka i utbildning inte bör införas.

Det finns dock andra sätt att främja privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning som diskuteras i detta kapitel. I kapitlet ges några exempel där verksamhetsförlagd utbildning regleras i avtal vid offentlig upphandling och inom ramen för valfrihetssystem. Alla regioner och kommuner har dock inte avtal som reglerar verksamhetsförlagd utbildning när hälso- och sjukvård upphandlas. Att avtalen reglerar verksamhetsförlagd utbildning är viktigt för att privata vårdgivare ska kunna tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning och det är också väsentligt att avtalen utformas på ett sätt som främjar privata vårdgivares förutsättningar att medverka. När det gäller läkarmottagningar som får ersättning enligt den nationella taxan är dessa vanligen små aktörer, men som regel arbetar en sjuksköterska på mottagningarna. Enligt utredningens uppgifter är det av sårbarhetsskäl mycket sällsynt att sjuksköterskestudenter placeras vid dessa mottagningar. Om överenskommelser träffades mellan mottagningarna och regionernas verksamheter som garanterade verksamhetsförlagd utbildning vid exempelvis sjukfrånvaro, skulle också mottagningarna kunna användas som platser för verksamhetsförlagd utbildning. Vad gäller ersättning vill utredningen betona att deltagande i verksamhetsförlagd utbildning inte kan bygga på full kostnadstäckning för vårdgivare oavsett om den bedrivs i offentlig eller privat regi.[6]

För att underlätta för privata vårdgivare att medverka i verksamhetsförlagd utbildning bör regioner och kommuner ges stöd för att utveckla goda avtalsmodeller och upphandlingskriterier när privata utförare anlitas. Det skulle bidra till en harmonisering som förenklar för såväl regioner och kommuner som privata vårdgivare.

Nämnda stöd kan enligt utredningens uppfattning bäst tillhandahållas av Upphandlingsmyndigheten, som enligt 1 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten har ett

[6] Se kapitel 6.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

samlat ansvar för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten ska bland annat verka för en effektiv och socialt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Enligt 2 § samma förordning ska myndigheten ge upphandlingsstöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer som inriktas på att bidra till strategiska upphandlingar, metodutveckling och bidra till att upphandlingar planeras, genomförs, följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt. Upphandlingsmyndigheten ska vidare underlätta för små och medelstora företag samt idéburna organisationer att delta i upphandling. Myndigheten ska också vara statistikmyndighet på upphandlingsområdet enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.

Enligt uppgift är myndighetens nuvarande stöd inom utbildningsområdet begränsat. För att utveckla detta stöd behöver Upphandlingsinformationen information om hur samarbetet mellan lärosäten och vårdgivare lämpligen organiseras, vilken Nationella vårdkompetensrådet bör kunna bistå med.

9.2 Privata vårdgivarens etableringsfrihet, näringsfrihet och egendomsskydd

Om privata vårdgivare skulle åläggas en skyldighet att medverka i utbildning skulle detta troligen påverka företagens verksamhet och driftsförhållanden, eftersom medverkan i utbildning kräver att företagen avsätter tillräckliga resurser, inte minst personella resurser. Det handlar alltså primärt om rådigheten över lös egendom hos de privata vårdgivarna, exempelvis ekonomiska medel. En sådan skyldighet skulle också potentiellt sett kunna påverka företagens legitima förväntningar på villkoren för att bedriva privat hälso- och sjukvårdsverksamhet så som de sedan länge varit etablerade genom lagstiftning. Möjligheten att ställa krav på privata vårdgivare att medverka i utbildning förutsätter att sådana krav är förenliga med de rättigheter och friheter som följer av den konstitutionella rätten, exempelvis näringsfrihet och egendomsskydd.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

9.2.1 Privata vårdgivares etableringsfrihet och näringsfrihet

Europeiska unionen ska enligt artikel 3 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras.[7] Unionen ska också upprätta en inre marknad som enligt artikel 26 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) innefattar ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördragen.[8]

Näringsfrihet utgör en grundläggande rättighet i unionen och ska enligt artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.[9]

Privatpersoner, fria yrkesutövare eller juridiska personer som lagligen är verksamma i en medlemsstat har enligt artiklarna 49 och 54 FEU etableringsfrihet i andra medlemsstater. Det innebär en rätt för den som är medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig i en annan medlemsstat. Detta inkluderar rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som gäller för etableringslandet samt exempelvis upprätta kontor, filialer eller dotterbolag.

För att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare ska Europaparlamentet och rådet enligt artikel 53 FEUF utfärda direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings-, och andra behörighetsbevis och till samordning av medlemsstaternas reglering om inledande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. I fråga om läkaryrket och andra liknande yrken förutsätter detta en samordning av villkoren för att få utöva dessa yrken i de olika medlemsstaterna.

Medborgare i unionen har också en gränsöverskridande frihet att tillhandahålla tjänster som framgår av artikel 56 i FEUF. En medlemsstat får inte inskränka friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen beträffande medborgare som etablerat sig i annan stat än mottagaren av tjänsten. Tjänster definieras i artikel 57 FEUF som de prestationer som normalt utförs mot ersättning i den utsträckning

[7] Fördraget om Europeiska unionen (EUT C 326, 26.10.2012, s. 13–390).
[8] Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 326, 26.10.2012, s. 47–390).
[9] Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 326, 26.10.2012, s. 391–407).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

de inte omfattar fri rörlighet för varor, kapital och personer. Det är särskilt verksamhet av industriell och kommersiell natur samt inom hantverk och fria yrken som omfattas.

För att förverkliga friheten att tillhandahålla tjänster utfärdade Europaparlamentet och Rådet direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). Detta direktiv gör dock undantag för hälso- och sjukvård. Tjänster inom hälso- och sjukvård och läkemedelstjänster som utförs av yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården för att bedöma, bibehålla eller återställa patienters hälsotillstånd, där dessa verksamheter är förbehållna ett reglerat vårdyrke i den medlemsstat där tjänsterna tillhandahålls omfattas inte av tjänstedirektivet.[10]

Tjänster inom hälso- och sjukvården som utövas av yrkesverksamma omfattas i stället av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationsdirektivet).[11] Direktivet omfattar enligt artikel 2 alla de medborgare i en medlemsstat inklusive fria yrkesutövare som vill utöva ett reglerat yrke, antingen som egen företagare eller anställd i en annan medlemsstat än den där de har förvärvat sina yrkeskvalifikationer. Enligt artikel 5 första stycket p. 1 i direktivet får medlemsstaterna som huvudregel inte inskränka friheten att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat om tjänsteleverantören är lagligen etablerad i en medlemsstat för att där utöva samma yrke.[12]

Sedan år 1994 stadgas näringsfriheten också i 2 kap. 17 § regeringsformen. Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.[13] Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det är av grundläggande betydelse för det moderna samhället att enskilda så långt det är möjligt ska garanteras närings- och yrkesfrihet. Att ge denna frihet ett reellt innehåll är komplicerat i och med de begränsningar som med nödvändighet krävs. Likhetsprincipen är dock en lämplig utgångspunkt för grundlagsbestämmelsen, det vill säga att alla ska ha möjlighet att

[10] Skäl 22 till tjänstedirektivet.
[11] Inklusive Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktivet 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).
[12] Yrkeskvalifikationsdirektivet beskrivs närmare i kapitel 3.
[13] I samband med grundlagsreformen flyttades regleringen av näringsfriheten över utan förändringar, SFS 2010:1408.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

på lika villkor konkurrera under förutsättning att de i övrigt uppfyller krav på exempelvis kompetens. Syftet med en begränsning av närings- och yrkesfriheten får därför inte endast vara att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra. Det krävs att syftet är att skydda ett från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse.[14] Dock är närings- och yrkesfriheten på olika sätt begränsad med hänsyn till ett flertal allmänna och enskilda intressen på exempelvis hälsovårdsområdet eller för att tillgodose krav på särskilda kvalifikationer som uppställs för ett flertal yrken.[15] I den juridiska litteraturen har bestämmelsen tolkats som att den möjliggör en inskränkning av villkoren för näringen eller drivandet av näringen, men däremot inte näringens resultat efter uppfyllda villkor för bedrivandet, exempelvis vinster eller förluster i välfärdsföretag, som utgör en grundläggande och central del av näringen i sig. En intresse- och proportionalitetsbedömning måste alltid göras om näringsfriheten ska begränsas i något avseende.[16]

Frågan om lagreglering inskränker näringsfriheten har aktualiserats vid flera tillfällen.[17] Ett exempel var frågan om en inskränkning i de dåvarande landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan.[18] Lagrådet var kritiskt till förslaget, menade att det inskränkte näringsfriheten och var tveksamt till att förslaget beaktade kravet på skydd av angelägna allmänna intressen.[19] Lagstiftningen genomfördes trots kritiken.[20] Ett annat exempel är Konsumentverkets möjlighet att förelägga näringsidkare att upphöra med finansiell rådgivning till konsumenter vid vite i syfte att öka konsumentskyddet vid oseriös rådgivning. Lagrådet konstaterade att det rörde sig om en inskränkning av näringsfriheten.[21] Införandet av rökfria miljöer i tobakslagen aktualiserade också frågan om näringsfrihet, men inskränkningen ifrågasattes inte.[22] Ett förslag om indragning av fiskerättigheter utan kompensation aktualiserade enligt Lagrådet också en inskränkning i näringsfriheten, vars angelägna allmänna skäl inte beskrevs närmare.[23]

[14] Prop. 1993/94:117 s. 20 f.
[15] SOU 1993:40 del A s. 115.
[16] Bexhed & Thorstensson (2018) s. 135 ff.
[17] Exemplen i det följande omnämns i Bexhed & Thorstensson (2018).
[18] Prop. 2000/01:36 och bet. 2000/01:SoU6.
[19] Prop. 2000/01:36 s. 30 f.
[20] SFS 2000:1440.
[21] Prop. 2002/03:133, bilaga 5 s. 73 f., bet. 2003/04:LU3 och SFS 2003:862.
[22] Prop. 2003/04:65 s. 15 f. och bilaga 5, bet. 2003/04:SoU8 och SFS 2004:485.
[23] Prop. 2008/09:169 bilaga 7 och bet. 2008/09:MJU23.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Riksdagen godtog förslaget efter vissa förtydliganden.[24] Ytterligare ett exempel är förslaget om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården för de dåvarande landstingen. Frågan snabbutreddes inom Regeringskansliet och synpunkter från Lagrådet inhämtades aldrig. Propositionen återkallades av regeringen innan riksdagens behandling av den och förslaget genomfördes aldrig.[25]

Vad som ovan sagts innebär att en skyldighet att medverka i utbildning kan komma att påverka de privata vårdgivarnas näringsfrihet genom att villkoren för bedrivandet av näringen skulle förändras.

9.2.2 Privata vårdgivares egendomsskydd

Egendomsskyddet omfattar både fysiska och juridiska personer och stadgas i flera bestämmelser i den konstitutionella rätten.

Regeringsformen

Vars och ens egendom är enligt 2 kap. 15 § regeringsformen tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten enligt grunder som anges i lag.

I förarbetena till bestämmelsen anges att vad som utgör ett angeläget allmänt intresse måste bli föremål för politisk värdering och vara godtagbart i ett modernt och demokratiskt samhälle ur rättssäkerhetssynpunkt.[26] Med expropriation eller annat sådant förfogande avses att en förmögenhetsrätt tvångsvis överförs eller tas i anspråk eller exempelvis att användningen av egendomen inskränks så att den enskilde inte kan använda egendomen som tidigare.[27] Genom grundlagsreformen år 2010 stärktes egendomsskyddet bland annat genom

[24] Bet. 2008/09:MJU23, rskr. 2008/09:289 och SFS 2009:866.
[25] Prop. 2014/15:15.
[26] Prop. 1993/94:117 s. 48 och bet. 1993/94:KU24.
[27] Prop. 2009/10:80 s. 164 och 168.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

att ersättningsrätten kom att omfatta full ersättning för förluster vid expropriation.[28]

För att bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen ska kunna åberopas förutsätts att det sker en tvångsöverlåtelse av äganderätt eller en annan särskild rätt av ekonomiskt värde, exempelvis nyttjanderätter eller servitut. Det måste alltså röra sig om en övergång av ekonomiska rättigheter för att expropriation ska kunna komma i fråga. I sådana fall krävs att åtgärden som vidtas sker i enlighet med ett angeläget allmänt intresse och det förutsätter också att den enskilde erhåller full ersättning för förlusten enligt grunder som anges i lag eller annan föreskrift.[29]

Även vissa typer av rådighetsinskränkningar omfattas av 2 kap. 15 § regeringsformen under förutsättning att de gäller användning av mark eller byggnad, exempelvis strandskyddsförordnande eller beslut om naturreservat. Rådighet över annat än fast egendom omfattas inte förutsatt att det inte rör sig om expropriation. Reglering av lös egendom såsom *good will* och legitima förväntningar omfattas alltså inte av skyddet i 2 kap. regeringsformen.[30]

Detta innebär för privata vårdgivare i fråga om medverkan i utbildning att 2 kap. 15 § regeringsformen inte blir tillämplig, då bestämmelsen endast omfattar rådighetsinskränkningar av fast egendom.

Europakonventionen

Privata vårdgivare åtnjuter också egendomsskydd enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).[31] Konventionen är införlivad i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Varje fysisk eller juridisk person ska enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än

[28] Prop. 2009/10:80 s. 163 ff., bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21 och SFS 2010:1408.
[29] Åhman (2017–2018) s. 539 och 531.
[30] Åhman (2017–2018) s. 529 och där angivna hänvisningar. Åhman menar dock att om regeringsformen tolkas konformt med Europakonventionen bör detta innebära att väsentliga begränsningar av äganderätten som innebär stora förluster borde kunna betraktas som ersättningsgilla de facto-berövanden.
[31] Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Rom den 4 november 1950, SÖ 1952:35.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Europakonventionens egendomsbegrepp har i rättspraxis tolkats vidsträckt och föränderligt. Det kan exempelvis omfatta fast egendom, ekonomiska tillgångar, nyttjanderättigheter, fordringar och immaterialrättigheter, socialförsäkringar och allmänna bidrag i vissa fall.[32] Som regel omfattas den egendom som redan existerar och alltså inte framtida affärer eller vinster.[33] Om affärsverksamheten är beroende av tillstånd skyddas den dock och skyddet omfattar de ekonomiska intressen som finns i verksamheten.[34]

Det är möjligt för en stat att inskränka rådigheten över egendomen om det är nödvändigt för att reglera utnyttjandet av egendom i det allmännas intresse om inskränkningen är lagenlig, vilket innefattar att regleringen ska vara tydlig och förutsebar, tillgodose ett allmänt intresse och stå i proportion till syftet som ska uppnås.[35]

Europakonventionens egendomsbegrepp är vidare än regeringsformens och gör inte skillnad på egendomstyper. Både lös och fast egendom åtnjuter ett skydd mot berövanden och rådighetsbegränsningar. Även immateriell egendom skyddas, exempelvis patenträttigheter, upphovsrätt och *good will*.[36] Europadomstolens tolkning av egendomsbegreppet medför också att det har fått en autonom innebörd som inte behöver relatera till hur egendom betraktas nationellt.[37] Också legitima förväntningar skyddas av Europakonventionen, det vill säga att fortsättningsvis effektivt kunna nyttja en viss ekonomisk rätt, exempelvis en omsättningsmöjlighet eller kapitalisering, om denna rätt upphör. En legitim förväntning kan beskrivas som anspråket på att få bruka en viss rätt under förutsättning att det sedan tidigare finns rättsregler som är etablerade och tydligt definierar ett visst förhållande som anspråket grundas på. Ett exempel är ingångna avtal som grundar sig på lagstiftning mellan det allmänna

[32] Danelius (2015) s. 571.
[33] *Greek Federation of Customs Officers v. Greece*, no. 24581/94, beslut meddelat den 6 april 1995.
[34] *Malik v. The United Kingdom*, no. 23780/08, dom meddelad den 13 mars 2012, p. 91–92 och 94. Alkoholtillstånd, tillstånd att arbeta som revisor och tillstånd till grustäkt är tre exempel på tillstånd som ansetts vara omfattade, *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*, no. 10873/84, dom meddelad den 7 juli 1989, p. 53, *Van Marle, et al. v. The Netherlands*, no. 8543/79; 8674/79; 8675/79; 8685/79, dom meddelad den 26 juni 1986 och *Fredin v. Sweden*, no. 12033/86, dom meddelad den 18 februari 1981.
[35] *Beyeler v. Italy*, no. 33202/96, dom meddelad den 5 januari 2000, p. 107 f.
[36] *Anheuser-Busch v. Portugal*, dom meddelad den 11 januari 2007, p. 72, Danelius (2015) s. 572 och Åhman (2017–2018) s. 531.
[37] Åhman (2017–2018) s. 531.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

och enskilda.[38] Ett ingrepp i rättigheten innebär en begränsning av nyttjandet eller ett berövande. Om ett sådant ingrepp i egendomsskyddet ska vara tillåtet krävs ett allmänt intresse, ett författningsstöd av viss kvalitet och att ingreppet är nödvändigt.[39] Proportionalitetsprincipen är avgörande för att bedöma om begränsningen är konventionsenlig.

Det som sagts ovan innebär för privata vårdgivare att en skyldighet att medverka i utbildning kan komma att begränsa rådigheten över exempelvis företagens ekonomiska tillgångar och därmed inskränka konventionens egendomsskydd. Detsamma gäller de privata vårdgivarnas legitima förväntningar på förutsättningarna för att bedriva hälso- och sjukvårdsverksamhet.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Egendomsskyddet stadgas även i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.[40] Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Enligt artikel 51.1 i stadgan gäller den alla EU-stater när de tillämpar unionsrätten. I förhållande till Europakonventionen betonar stadgan explicit rättmätig ersättning och skydd för immateriella rättigheter.

Stadgan ska enligt artikel 52.3 motsvara rättigheterna som garanteras genom Europakonventionen även om unionsrätten kan ge ett ännu mer långtgående skydd. Ingen bestämmelse i stadgan får enligt artikel 53 tolkas som att den inskränker de mänskliga rättigheterna.

För privata vårdgivare innebär detta att deras rådighet över sin lösa egendom också skyddas av stadgan och att skyddet är likartat det som följer av Europakonventionen.

[38] *Gratzinger & Gratzingernova v. The Czech Republic*, no. 39794/98, dom meddelad den 10 juli 2001, *N.K.M. v. Hungary*, no. 66529/11, dom meddelad den 14 maj 2013 och Nordin & Pettersson (2008) s. 1018–1028.
[39] Åhman (2017–2018) s. 532.
[40] Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 326, 26.10.2012, s. 391–407).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

9.3 Hälso- och sjukvårdshuvudmännens möjligheter att sluta avtal om att utföra uppgifter

Enligt 12 kap. 4 § regeringsformen kan förvaltningsuppgifter överlämnas åt kommuner. Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande endast göras med stöd av lag.

Generella bestämmelser som gäller kommuner och regioners möjlighet att överlämna uppgifter åt privata utförare återfinns i kommunallagen (2017:725). Enligt 3 kap. 12 § kommunallagen får kommuner och regioner med de begränsningar som framgår av lag överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen får kommun- eller regionfullmäktige besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. Om angelägenheten innefattar myndighetsutövning får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag.

En privat utförare definieras enligt 10 kap. 7 § kommunallagen som en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Begreppet avser inte hel- eller delägda kommunala bolag och inte heller stiftelser eller föreningar. Kommunen är i enlighet med 10 kap. 8 § kommunallagen skyldig att kontrollera och följa upp sådan verksamhet. En kommun eller region som sluter avtal med en privat utförare ska genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Kommunen eller regionen ska också granska exempelvis hur verksamheten uppfyller krav enligt föreskrifter samt avtalsvillkor och måste ha resurser för att kunna ta över driften vid händelse av konkurs hos utföraren.[41]

I speciallagstiftning finns ytterligare bestämmelser om att överlämna verksamhet till privata utförare, exempelvis i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade. I det följande beskrivs specialbestämmelserna på hälso- och sjukvårdens område.

Regioner och kommuner ansvarar i egenskap av huvudmän för att tillhandahålla hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Detta omfattar den vård som huvudmännen själva till-

[41] Prop. 2013/14:118 s. 33 och 38.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

handahåller samt vård som genom avtal bedrivs å huvudmannens vägnar och som därmed bekostas av offentliga medel. Huvudmännen har däremot inget ansvar för hälso- och sjukvård som bedrivs av privata aktörer med enbart privat finansiering och som tillhandhålls utan uppdrag av offentlig sektor.[42]

Hälso- och sjukvårdshuvudmän har enligt 15 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen möjlighet att sluta avtal med annan om att utföra de uppgifter som regionen eller kommunen ansvarar för med bibehållet huvudmannaskap. Avtalet ska ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av bestämmelsen överlämnas till en juridisk person eller en enskild individ.

Myndighetsutövning definieras inte i förvaltningslagen (2017:900). I 1971 års förvaltningslag fanns en definition av begreppet som innebar ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”, som ansågs ha en direkt inverkan på enskilda på ett särskilt påtagligt sätt.[43] Det handlar alltså om en form av ensidigt beslutsfattande från myndighetens sida som får rättsliga verkningar för den enskilde på något sätt. I sådana ärenden skulle särskilda förfaranderegler vara tillämpliga för att trygga den enskildes rättsliga ställning. I andra typer av ärenden var kraven på handläggningen mindre omfattande.[44] 1971 års förvaltningslags definition av begreppet myndighetsutövning har betydelse för att förstå myndighetsutövningsbegreppet som fortsättningsvis används i andra bestämmelser.[45]

Hälso- och sjukvårdsverksamheten omfattar sällan myndighetsutövning utan främst konkret hälso- och sjukvård som betraktas som faktiskt handlande. Tidigare förvaltningslagar var av detta skäl inte tillämpliga på den offentliga hälso- och sjukvården. 2017 års förvaltningslag omfattar dock den offentliga hälso- och sjukvården, vilket motiverades med att handläggning av ärenden som rör enskildas vård och hälsa bör präglas av stor respekt för den enskildes personliga integritet och självbestämmande. Därför bör patienten få information om

[42] Prop. 2016/17:43 s. 86 f.
[43] 3 § förvaltningslagen (1971:290) och prop. 1971:30 del II s. 285.
[44] Prop. 1971:30 del 2 s. 285 ff.
[45] Exempelvis regeringsformens myndighetsutövningsbegrepp, som utgår från definitionen i 1971 års förvaltningslag, se prop. 1973:90 s. 397.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

omständigheter av betydelse för besluten i vården så att denne kan tillvarata sina rättigheter.[46]

Trots att en utförare tillhandahåller hälso- och sjukvård behåller huvudmannen i en sådan situation det övergripande ansvaret för att alla individer får god vård.[47] Andra delar av det övergripande ansvaret kan exempelvis vara att bestämma om villkor för mål, inriktning och kvalitet liksom att följa upp och kontrollera att vården bedrivs på ett godtagbart sätt, även om huvudmännen inte har rätt att besluta över den dagliga verksamheten hos vårdgivaren.[48] Huvudmännen kan säkerställa ett övergripande ansvar exempelvis genom att ställa tillräckliga och relevanta krav i avtalen med vårdgivarna. Avtalen bör reglera allas likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet samt god förvaltning. Därutöver bör avtalen reglera samverkan med andra huvudmän, patienters ombud samt brukarorganisationer.[49]

Avtalen mellan huvudmän och privata vårdgivare är subsidiära i förhållande till krav på vårdgivaren som framgår av föreskrifter liksom statlig tillsyn. Regioner och kommuner har liksom Inspektionen för vård och omsorg ett ansvar för att kontrollera att de författningsreglerade krav som uppställs på verksamhetsutövaren efterlevs. För det fall att huvudmannen och Inspektionen för vård och omsorg skulle komma till olika slutsatser bör tillsynsmyndighetens bedömning ges företräde.[50]

9.4 Privata vårdgivare i offentlig upphandling

Lagen (2016:1145, LOU) om offentlig upphandling omfattar enligt 1 kap. 2 § åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar för att anskaffa bland annat tjänster genom att tilldela en leverantör ett kontrakt.[51] En upphandlande myndighet avser enligt 1 kap. 22 § LOU en statlig eller kommunal myndighet, vilket omfattar beslutande församlingar i en kommun eller region. Flera sådana myndigheter kan också gå samman i en offentlig upphandling. Enligt 1 kap. 16 § LOU

[46] Prop. 2016/17:180 s. 33 ff. och 53.
[47] Prop. 2016/17:43 s. 146 och prop. 1993/94:188 s. 39 f.
[48] Prop. 2013/14:118 s. 57.
[49] Prop. 2004/05:89 s. 19 ff. och 27.
[50] Prop. 2013/14:118 s. 56 f.
[51] Lagen om offentlig upphandling har införlivat Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG i svensk rätt.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

definieras leverantör eller grupp av leverantörer som den som på marknaden tillhandahåller varor eller tjänster eller utför byggentreprenader. Ett kontrakt definieras enligt 1 kap. 15 § LOU som ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och avser leverans av bland annat tjänster. Det kan dock noteras att kontraktet i formell mening saknar betydelse för upphandlingslagarnas tillämplighet och att möjligheten att överpröva en upphandling och ett ingånget avtal beror av andra faktorer.[52]

Sättet att genomföra en offentlig upphandling varierar beroende på om upphandlingens värde över- eller understiger det så kallade tröskelvärdet samt om typen av vara eller tjänst omfattas av särskilda bestämmelser. Enligt 5 kap. 1 § LOU anges tröskelvärdena i direktiv alternativt i beslut eller meddelanden av Europeiska kommissionen. Regeringen tillkännager tröskelvärdena i euro och svenska kronor vartannat år. Tröskelvärdet som fastställdes den 1 januari 2022 uppgår för exempelvis regioner och kommuner till 215 000 euro eller 2 236 731 kr.[53]

Om upphandlingen överskrider tröskelvärdet finns enligt 6 kap. 1 § LOU sex upphandlingsförfaranden som den upphandlande myndigheten kan välja mellan: öppet förfarande, selektivt förfarande, förhandlat förfarande med respektive utan föregående annonsering, konkurrenspräglad dialog eller förfarande för inrättande av innovationspartnerskap.

Om upphandlingen underskrider tröskelvärdet gäller nationell lagstiftning samt 19 kap. LOU. Detta innebär konkret att färre bestämmelser om hur upphandlingen ska genomföras gäller, exempelvis vad beträffar tidsfrister och annonsering. Den upphandlande myndigheten kan därför utforma upphandlingen i friare former. Dock måste de grundläggande principerna i LOU iakttas.

9.4.1 Hälso- och sjukvårdstjänster utgör sociala tjänster

Hälsovård, socialtjänst och närbesläktade tjänster utgör en särskild kategori av sociala tjänster och andra tjänster som omnämns i bilaga 2 till LOU. Hälso- och sjukvård samt socialvård utgör en kategori

[52] Prop. 2015/16:195 del I sid. 321 f.
[53] Regeringens tillkännagivande (2022:190) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

med en särskild så kallad CPV-kod och det finns även ett stort antal underkategorier med egna CPV-koder inom ramen för hälso- och sjukvård.[54]

Om sådana tjänster ska upphandlas får det ske enligt 19 kap. LOU om upphandlingens värde överstiger tröskelvärdet. Vissa bestämmelser i de direktivstyrda delarna av LOU ska följas, exempelvis gällande annonsering. Annonsering ska ske i EU:s gemensamma databas för annonsering av upphandlingar (TED).

Om värdet understiger tröskelvärdet får tjänsterna direktupphandlas av regionen eller kommunen enligt 19 a kap. LOU.

Det finns ett särskilt tröskelvärde för denna typ av tjänster som från den 1 januari 2022 är 7 802 550 kr.[55] De sociala tjänsterna och andra särskilda tjänster bedöms med hänsyn till sin natur ha ett begränsat gränsöverskridande intresse, vilket förklarar det högre tröskelvärdet.

9.4.2 Upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster över tröskelvärdet

Upphandlingar av hälso- och sjukvårdstjänster som överskrider tröskelvärdet i 5 kap. 1 § LOU regleras i 19 kap. LOU. Den upphandlande myndigheten ska enligt 19 kap. 2 § behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska också iakttas. Det är enligt 19 kap. 4 § LOU möjligt för en grupp av leverantörer att få delta i en upphandling oavsett i vilken juridisk form det sker. Den upphandlande myndigheten kan dock kräva att gruppen har en viss juridisk form när kontraktstilldelning har skett om det krävs för att kontraktet ska kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt. En leverantör kan också enligt 19 kap. 5 § LOU åberopa ett annat företags kapacitet vad gäller ett visst kontrakt.

Den upphandlande myndigheten är skyldig att tillhandahålla upphandlingsdokument. Ett upphandlingsdokument definieras enligt 1 kap. 23 § LOU som varje dokument som en upphandlande myndighet använder för att beskriva eller fastställa innehållet i en upphandling. Begreppet omfattar olika typer av dokument som tas fram eller

[54] *Common Procurement Vocabulary* (CPV) är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används.
[55] Regeringens tillkännagivande (2022:190) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

hänvisas till av myndigheten för att beskriva eller fastställa innehållet i en upphandling. Det kan exempelvis röra sig om annonser, förhandsannonser, tekniska specifikationer, föreslagna avtalsvillkor och upplysningar om allmänt tillämpliga skyldigheter.[56]

Enligt 6 kap. 7 § LOU ska i upphandlingsdokumenten föremålet för upphandlingen fastställas genom att beskriva myndighetens behov och vad som krävs i fråga om egenskaper hos de varor, tjänster eller byggentreprenader som ska anskaffas, de minimikrav som alla anbud ska uppfylla och kriterierna för tilldelning av kontrakt. Den information som lämnas i upphandlingsdokumenten ska vara tillräcklig för att en leverantör ska kunna bedöma upphandlingens art och omfattning och därmed kunna ta ställning till om den ska ansöka om att få delta i förfarandet. Med minimikrav anges i synnerhet fysiska, funktionella och rättsliga villkor och egenskaper.[57] I förarbetena till bestämmelsen uttalades att det för att undvika godtycke och korruption är viktigt att beskriva upphandlingen i upphandlingsdokumenten och ge leverantörerna tillräcklig information för att kunna medverka i upphandlingen och lämna konkurrenskraftiga anbud, i synnerhet gällande upphandlingar av gränsöverskridande intresse. Den upphandlande myndigheten får dock själv avgöra i vilka dokument som informationen lämnas.[58]

I 19 kap. 9 § LOU finns ytterligare uppgifter om upphandlingsdokumenten. Dessa ska innehålla uppgifter om hur förfarandet ska genomföras, vilka krav som en anbudssökande eller anbudsgivare ska uppfylla för att få delta i upphandlingen, anbudets minimikrav, vilka tilldelningsprinciper som ska användas, deras viktning, prioritetsordning och vilka kommersiella villkor och andra särskilda villkor som ska gälla vid fullgörande av kontraktet. Uppgifter som i övrigt är relevanta ska också ingå i upphandlingsdokumenten. Bestämmelsen avser exempelvis krav på lämplighet och övriga krav som bedöms vara nödvändiga.[59] Minimikrav avser de villkor och egenskaper som alla anbud ska uppfylla eller inneha.[60] Tanken är att alla intresserade leverantörer transparent ska ges information om upphandlingens förutsättningar, samt möjlighet att medverka och lämna konkurrens-

[56] Prop. 2015/16:195 del II s. 944.
[57] Skäl 45 till Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.
[58] Prop. 2021/22:5 s. 108.
[59] Prop. 2021/22:5 s. 198.
[60] Prop. 2015/16:195 del 2 s. 995.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

kraftiga anbud. Informationen ska lämnas på så sätt att en normalt omsorgsfull leverantör med en rimlig arbetsinsats ska kunna få klarhet i om upphandlingen är av intresse att delta i.[61] Tekniska specifikationer ska enligt 9 kap. 1 § LOU omfatta de tekniska egenskaper som varan, tjänsten eller byggentreprenaden ska ha. Specifikationerna ska ingå i något av upphandlingsdokumenten. När det som anskaffas ska användas av fysiska personer ska de tekniska specifikationerna enligt 9 kap. 2 § LOU bestämmas med beaktande av samtliga användares behov, exempelvis tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Att iaktta de tekniska specifikationerna är viktigt för att kunna upprätthålla de allmänna principerna.

9.4.3 Direktupphandling av hälso- och sjukvårdstjänster

Direktupphandling får enligt 19 a kap. 2 § LOU användas i fråga om hälso- och sjukvårdstjänster om upphandlingens värde beräknas understiga tröskelvärdet i 5 kap. 1 § LOU. Direktupphandling avser ett förfarande för tilldelning av kontrakt eller ingående av ramavtal utan krav på att den upphandlande myndigheten först ska informera om sin avsikt att upphandla genom en annons om anbudsinfordran. Myndigheten kan ändå frivilligt välja att konkurrensutsätta kontraktet. Myndigheten bestämmer i övrigt själv hur man vill genomföra upphandlingen på bästa sätt.

Den upphandlande myndigheten måste enligt 19 a kap. 8 § LOU dock iaktta de grundläggande principerna såsom likvärdig och icke-diskriminerande behandling av leverantörerna. Även bestämmelser om dokumentation och efterannonsering ska iakttas. Direktupphandling innebär stor frihet för den upphandlande myndigheten. Myndigheten kan välja att teckna kontrakt genom få steg eller genom mer detaljerade förfaranden.[62]

9.5 Valfrihetssystem

Ett alternativ till offentlig upphandling är valfrihetssystem, som regleras i lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). LOV bygger precis som LOU på EU-rättsliga principer som konkurrens, icke-

[61] C-19/00, *SIAC Construction*, EU:C:2001:553 p. 42 och RÅ 2002 ref. 50.
[62] Prop. 2021/22:5 s. 101.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

diskriminering, transparens och proportionalitet. Valfrihetssystem omfattar kommuner och regioner som vill konkurrenspröva kommunala verksamheter genom att valet av utförare av vård- eller omsorgstjänster överlåts till brukaren eller patienten. Vårdvalssystemet innebär att alla som omfattas av regionens ansvar för hälso- och sjukvård kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster samt välja och få tillgång till en fast läkarkontakt.

Alla vårdgivare som uppfyller regionens krav har enligt 8 kap. 1 § LOV rätt att etablera sig inom ramen för valfrihetssystemet mot ersättning av offentliga medel. Den upphandlande myndigheten är skyldig att behandla alla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och tillämpa principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Dessa principer anges också i 1 kap. 2 § LOV. Annonsering och förfrågningsunderlag ska enligt 3–4 kap. LOV innehålla bland annat uppgifter om ekonomisk ersättning och särskilda kontraktsvillkor. Detta omfattar exempelvis villkor för att bli godkänd som leverantör, uppdrag, ekonomiska villkor, andra krav och en avtalsmall med affärsmässiga villkor. Vårdgivare som ansöker om att få delta kan enligt 5 kap. 1–2 §§ LOV också inkludera andra företags kapacitet.

Regionerna är sedan år 2009 enligt 7 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen skyldiga att ha vårdvalssystem i primärvården och kan välja att ha det i den öppna specialiserade vården. Ett vårdvalssystem ska utformas så att alla utförare behandlas lika, om det inte finns skäl för något annat. Ersättningen från regionen till utförare inom ett vårdvalssystem ska följa den enskildes val av utförare.

När underlaget är färdigt sker annonsering på en särskild valfrihetswebbplats.[63] Leverantörernas anbud kan godkännas eller avstyrkas.

9.6 Läkarvårdsersättning

I lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning finns bestämmelser om vissa ersättningar till läkare i privat verksamhet i primärvården och den öppna hälso- och sjukvården i övrigt och om patientavgifter i samband med sådan vård (läkarvårdsersättning). Den vård som avses är enligt 3 § samma lag medicinskt motiverad vård, behandling eller

[63] Upphandlingsmyndigheten (2023).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

undersökning som ges av en läkare eller under läkarens överinseende samt rådgivning som lämnas av läkare i födelsekontrollerande syfte eller i fråga om abort eller sterilisering. I förordningen (1994:1121) om läkarvårdsersättning finns bestämmelser om arvode som lämnas till läkare för vårdinsatser.

Läkarvårdsersättning innebär att en viss ersättning (nationell taxa) lämnas till läkare i privat verksamhet i primärvården och den öppna hälso- och sjukvården i övrigt enligt 5 § samma lag. Läkarvårdsersättning lämnas endast till läkare som har samverkansavtal med regionen rörande sin verksamhet, om inget vårdavtal kan tecknas. En läkare i privat verksamhet som ger vård enligt avtal med regionen får ta emot ersättning från regionen på de villkor och enligt de grunder som regionen och läkaren kommit överens om. Verksamheten måste enligt 8 § lagen om läkarvårdsersättning bedrivas på heltid och läkaren får inte vara anställd av en region. Som regel ska regionen när ett samverkansavtal och vårdavtal ingås tillämpa lagen om offentlig upphandling eller lagen om valfrihetssystem. Den nationella taxan bygger på en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges läkarförbund och Fysioterapeuterna, som fastställs av regeringen och framgår av förordningen om läkarvårdsersättning.

I utredningen Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd föreslås att lagen samt förordningen om läkarvårdsersättning ska upphävas. Utredningens förslag har ännu inte blivit föremål för lagstiftningsåtgärder.[64]

Utredningen veterligen används mottagningar som erhåller läkarvårdsersättning i nuläget inte för verksamhetsförlagd utbildning för sjuksköterskestundeter, bland annat på grund av mottagningarnas begränsade storlek och sårbarhet.

9.7 Två avtalstyper

9.7.1 Vårdavtal

Ett vårdavtal ingås antingen inom ramen för ett vårdvalssystem eller valfrihetssystem enligt förfarandereglerna i LOV eller efter en vanlig upphandling enligt förfarandereglerna i LOU. För alla vårdavtal

[64] Ds 2023:23.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

råder full avtalsfrihet. I syfte att med tillgängliga resurser tillhandahålla en så god och effektiv vård som möjligt för medborgarna är det den upphandlande myndigheten som bestämmer avtalsvillkoren, inklusive vilken ersättning som ska betalas.

9.7.2 Samverkansavtal

Samverkansavtal kan ingås mellan en region och en privat vårdgivare under förutsättning att den privata vårdgivaren uppfyller kraven i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning samt förordningen (1994:1121) om läkarvårdsersättning. Samverkansavtalet innebär ingen garanti för att vårdgivaren kommer att få utföra vård, utan beror av patienternas vilja att söka vård hos vårdgivaren.

Ett samverkansavtal betraktas enligt rättspraxis inte som ett avtal i avtalsrättslig mening utan som ett beslut om att vårdgivaren får erbjuda vissa vårdtjänster inom ramen för det offentliga finansieringssystemet.[65] JO har konstaterat att ett samverkansavtal inte heller betraktas som ett offentligrättsligt beslut utan utgör ett avtal mellan regionen och vårdgivaren.[66]

9.7.3 Exempel på reglering av verksamhetsförlagd utbildning i avtal med privata utförare

Privata vårdgivares medverkan i verksamhetsförlagd utbildning sker främst genom offentlig upphandling eller valfrihetssystem. Det blir därför väsentligt att undersöka hur upphandlande myndigheter reglerar frågor om verksamhetsförlagd utbildning i underlaget. Här nedan ges exempel från tre regioner som har valt att reglera utbildningsrelaterade villkor som illustrerar hur en sådan reglering kan utformas.

Totalt 9 kommuner har valfrihetssystem som inkluderar hälso- och sjukvård. De flesta kommuner använder sig av valfrihetssystem framför offentlig upphandling i fråga om verksamhet som berör hemsjukvård och äldreomsorg och en samlingsportal finns för LOV-förfrågningsunderlagen.[67] Vissa kommuner reglerar frågan om medverkan i verksamhetsförlagd utbildning, medan andra inte gör det.

[65] RÅ 2006 ref. 26.
[66] JO:s beslut den 13 april 2015, dnr 681-2013.
[67] En motsvarande samlingsportal saknas för upphandlingar enligt LOU, vilket gör dem svåra att överblicka.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Uppsala kommun har exempelvis reglerat frågan om verksamhetsförlagd utbildning som ett krav, men inte Enköpings kommun. Stockholms stad ställer inte något explicit krav på att ta emot studenter. Totalt 25 kommuner har infört valfrihetssystem för särskilda boenden. Också här varierar förhållandena mellan kommuner. Örebro kommun har exempelvis inte angett verksamhetsförlagd utbildning i underlaget, medan Uppsala kommun har gjort det.[68]

Region Skåne

I Region Skånes avtalsmall för offentlig upphandling regleras utbildningsrelaterade villkor. Sådana villkor bör i förekommande fall också återspeglas i kravspecifikationen. Anbudsgivaren ska beskriva hur denne planerar att tillhandahålla verksamhetsförlagd utbildning för de professioner som är verksamma vid enheten.[69] Avtalsmallen anger följande villkor:

> Under samma förutsättningar som gäller för Region Skånes egna verksamheter förbinder sig Leverantören att medverka i Region Skånes åtaganden för läkarutbildning och medellånga vårdutbildningar samt för berörda specialistutbildningar för sjuksköterskor. Leverantören ska bidra till Uppdragsgivarens långsiktiga strategi för personalförsörjning genom att tillhandahålla verksamhetsförlagd utbildning för de professioner som är verksamma vid enheten. Leverantören ska, enligt gällande ramavtal Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) och ALF-avtal erbjuda verksamhetsförlagd utbildning och praktikplatser för såväl gymnasiala utbildningar som eftergymnasiala utbildningar. Ersättning för verksamhetsförlagd utbildning regleras genom ramavtalet mellan Region Skåne och Högskolan Kristianstad, Malmö universitet och Lunds universitet.
>
> Uppdragsgivaren ansvarar för fördelning av utbildningsplatser samt ersättning per student. Samtliga utbildningsplatser ska uppfylla de kvalitetskrav som de olika avtalen föreskriver och med den pedagogiska inriktning som utbildningsprogrammen fastställer. Leverantören ansvarar för att gällande målbeskrivningar, som tillhandahålls av kursledningen, uppfylls. Om studenten inte uppnår ställda mål p.g.a. utebliven handledning eller bristande utrymme för praktik, är det Leverantörens ansvar att bereda plats för kompletterande praktik för vilken ingen ytterligare ersättning utgår. Handledarnas kompetens ska motsvara lärosätenas krav. I den mån dessa krav inte är uppfyllda ska Leverantören prioritera deltagande i aktuell utbildning. Handledarutbildning ges av respektive lärosäte som även ansvarar för praktikplatsplacering.

[68] Upphandlingsmyndigheten (2023).
[69] Region Skåne, Avtalsmall – Sjukvårdstjänster. Version 2.4.6, avsnitt 5.8.18.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

I avtalsmallen för LOV-avtal anges följande:

5.5.11 Verksamhetsförlagd utbildning

Leverantören ska bidra till Uppdragsgivarens långsiktiga strategi för kompetensförsörjning genom att tillhandahålla verksamhetsförlagd utbildning för de professioner som är verksamma vid enheten. Leverantören ska erbjuda verksamhetsförlagd utbildning och praktikplatser för såväl gymnasiala utbildningar (t ex undersköterskor), eftergymnasiala utbildningar (medicinska sekreterare), utbildningar på grund och avancerad nivå (sjuksköterskor m fl.) samt för läkarutbildningen. Leverantören måste bereda plats för de antal studenter som motsvarar enheternas andel av det samlade vårdutbudet.

5.5.11.1 Sjuksköterskeutbildning med flera utbildningar

Uppdragsgivaren kan uppdra åt Leverantören att fullgöra utbildningstjänstgöringsuppdrag för en eller flera utbildningar enligt nedan. Enligt ramavtal tecknat mellan Region Skåne och Lunds universitet, Högskolorna i Malmö och Kristianstad ska verksamhetsförlagd utbildning för sjuksköterskor inkluderande specialistsjuksköterskor, barnmorskor, fysioterapeuter/sjukgymnaster, arbetsterapeuter, biomedicinska analytiker, psykologer, audionomer och socionomer bedrivas inom regionens enheter, eller enheter knutna till regionen, enligt överenskommelser reglerade i ramavtal. Ett liknande avtal finns kring LIA-platser för medicinska sekreterare som är tecknade med Yrkeshögskolor i Malmö, Lund, Landskrona och Kristianstad. Uppdragsgivaren ansvarar för fördelning av utbildningsplatser. Samtliga Leverantörer ersätts för studenter som går utbildning till sjuksköterska, specialistsjuksköterska, arbetsterapeut, fysioterapeut/sjukgymnast, barnmorska, audionom, kurator och psykolog. Ersättning för studerande som går YH-utbildning till medicinska sekreterare utgår inte.

Samtliga utbildningsplatser ska uppfylla de kvalitetskrav som de olika avtalen föreskriver och med den pedagogiska inriktning som utbildningsprogrammen fastställer. Verksamhetschefen ska ansvara för att gällande målbeskrivningar, som tillhandahålls av kursledningen uppfylls. Om studenten inte uppnår ställda mål p.g.a. utebliven handledning eller bristande utrymme för praktik, är det Leverantörens ansvar att bereda plats för kompletterande praktik för vilken ingen ytterligare ersättning utgår. Handledarnas kompetens ska motsvara lärosätenas krav. I den mån dessa krav inte är uppfyllda ska ledighet beviljas för deltagande i utbildning.[70]

[70] E-postmeddelande från enhetschef vid Koncernkontoret i Region Skåne den 12 oktober 2023.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Region Stockholm

Region Stockholm använder följande mall för LOV:[71]

> Leverantören ska på anmodan av Beställaren tillhandahålla utbildningsplatser för verksamhetsintegrerat lärande (VIL) för studerande på utbildningar till de vårdprofessioner som huvudsakligen är verksamma inom Uppdraget. Med studerande avses i detta fall studerande inom gymnasium, yrkeshögskola, universitet och högskola.
>
> Leverantören ska i första hand ta emot vårdstuderande från gymnasie-, yrkeshögskole-, universitets- och högskoleutbildningar inom Stockholms län.
>
> Beställarens ensidiga rätt att kräva att Leverantören tillhandahåller utbildningsplatser för VIL är, för varje sådan vårdprofession som avses i första stycket, begränsad till en omfattning som motsvarar 10 veckor per inom Uppdraget verksam årsarbetare och år. Med ”årsarbetare” avses summan av verksam personals sysselsättningsgrader, där 100 % sysselsättningsgrad motsvarar 1,0 årsarbetare och 75 % 0,75 årsarbetare etc. Begreppet ”verksam personal" omfattar i detta sammanhang personal som är anställda av Leverantören, personal som är anställda hos av Leverantören anlitad underleverantör och annan personal som Leverantören anlitar för utförande av Uppdraget. Parterna kan överenskomma om att Leverantören ska tillhandahålla utbildningsplatser för VIL i större omfattning.
>
> Leverantören ansvarar för att de kliniska utbildningsmiljöerna hos Leverantören uppfyller de kvalitetskrav som anges i Beställarens vid var tid gällande utbildningsdirektiv som finns på Region Stockholms hemsida, utbildningsdirektiv-2022.pdf (regionstockholm.se).
>
> Leverantören ansvarar vidare för att av Leverantören anställd eller anlitad personal som handleder studenter har för ändamålet adekvat handledarutbildning eller annan likvärdig pedagogisk kompetens. Information om vilka krav som gäller avseende handledarutbildning eller annan pedagogisk kompetens finns på följande länk, https://www.sll.se/globalassets/7.-jobb-och-personal/verksamhetsintegrerat-larande/pedagogisk_kompetens_region_stockholm.
>
> Leverantören ska delta i samverkansnätverk för tillgång till personer med pedagogiska funktioner och akademisk kompetens.
>
> Leverantörens rätt till ersättning för tillhandahållande av utbildningsplatser för VIL regleras i Bilaga 2, Ersättningsvillkor.”
>
> Leverantören ska utföra ovan angivna utbildningsinsatser enligt lagstiftningskrav, utbildningsdirektiv i Region Stockholm samt principer och riktlinjer för utbildningsinsatser i Region Stockholm.

[71] Region Stockholm, avtalsmall 2023-10-10.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

För avtal enligt LOU används följande mall:[72]

Leverantören ska tillhandahålla utbildningsplatser och utbildningsinsatser enligt vad som anges nedan.

2.1 Utbildningsplatser för verksamhetsintegrerat lärande (VIL)

Leverantören ska på anmodan av Beställaren tillhandahålla utbildningsplatser för verksamhetsintegrerat lärande (VIL) för studerande på utbildningar till de vårdprofessioner som huvudsakligen är verksamma inom Uppdraget. Med studerande avses i detta fall studerande inom gymnasium, yrkeshögskola, universitet och högskola.

Leverantören ska i första hand ta emot vårdstuderande från gymnasie-, yrkeshögskole-, universitets- och högskoleutbildningar inom Stockholms län.

Beställarens ensidiga rätt att kräva att Leverantören tillhandahåller utbildningsplatser för VIL är, för varje sådan vårdprofession som avses i första stycket, begränsad till en omfattning som motsvarar 10 veckor per inom Uppdraget verksam årsarbetare och år. Med ”årsarbetare” avses summan av verksam personals sysselsättningsgrader, där 100 % sysselsättningsgrad motsvarar 1,0 årsarbetare och 75 % 0,75 årsarbetare etc. Begreppet ”verksam personal” omfattar i detta sammanhang personal som är anställda av Leverantören, personal som är anställda hos av Leverantören anlitad underleverantör och annan personal som Leverantören anlitar för utförande av Uppdraget. Parterna kan överenskomma om att Leverantören ska tillhandahålla utbildningsplatser för VIL i större omfattning.

Leverantören ansvarar för att de kliniska utbildningsmiljöerna hos Leverantören uppfyller de kvalitetskrav som anges i Beställarens vid var tid gällande utbildningsdirektiv som finns på Region Stockholms hemsida, utbildningsdirektiv-2022.pdf (regionstockholm.se).

Leverantören ansvarar vidare för att följa de lärandemål som gäller för respektive utbildning och som framgår av utbildningsprogrammen eller kursplanerna för respektive utbildning. Information om vilka lärandemål som gäller för respektive utbildning kan även erhållas från utbildningsanordnare för respektive utbildning. Utbildningsanordnarna är de lärosäten och skolor som tillhandahåller utbildningarna. Mer information och vägledning kan erhållas från Region Stockholms hälso- och sjukvårdsförvaltning, avdelning utbildning.

Leverantören ansvarar vidare för att av Leverantören anställd eller anlitad personal som handleder studenter har för ändamålet adekvat handledarutbildning eller annan likvärdig pedagogisk kompetens. Information om vilka krav som gäller avseende handledarutbildning eller annan pedagogisk kompetens finns på följande länk,
https://www.sll.se/globalassets/7.-jobb-och-personal/verksamhetsintegrerat-larande/pedagogisk_kompetens_region_stockholm.

[72] Region Stockholm, avtalsmall 2023-10-10.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Leverantören ska delta i samverkansnätverk för tillgång till personer med pedagogiska funktioner och akademisk kompetens.

Leverantörens rätt till ersättning för tillhandahållande av utbildningsplatser för VIL regleras i Bilaga 2, Ersättningsvillkor.

För båda avtalsmallarna gäller följande allmänna krav på utbildningsinsatser:

Allmänna krav avseende Leverantörens utförande av utbildningsinsatser

Leverantören ska utföra ovan angivna utbildningsinsatser enligt de krav och rekommendationer som följer av vid var tid gällande lagar och föreskrifter, däribland av patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om läkarnas specialiseringstjänstgöring, allmäntjänstgöring och bastjänstgöring;

Beställarens vid var tid gällande utbildningsdirektiv som finns på Region Stockholms hemsida, utbildningsdirektiv-2022.pdf (regionstockholm.se); och

Beställarens vid var tid gällande principer och riktlinjer för utbildningsinsatser och tillhandahållande av utbildningsplatser som finns på Region Stockholms hemsida, AT-tjänstgöring – Region Stockholm och Specialiseringstjänstgöring (ST)– Region Stockholm

Leverantören ska på anmodan medverka i uppföljnings-, utvärderings- och kvalitetssäkringsarbete rörande ovan angivna utbildningsinsatser.

Region Västra Götaland

Region Västra Götaland tillämpar följande avtalsmall vid offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling när privata utförare deltar i utbildning:[73]

Utbildningsuppdrag och klinisk forskning

Syftet med utbildningsuppdraget är att säkerställa återväxt av sjukvårdspersonal inom respektive kompetensområden samt att säkra en utbildning som håller hög kvalitet.

Leverantören ska medverka i verksamhetsintegrerat lärande (VIL) innefattande bland annat klinisk utbildning av vård- och medicinstuderande genom att exempelvis tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inom de professioner som tjänstgör hos Leverantören.

Där läkare tjänstgör är Leverantören skyldig att tillhandahålla utrymme för ST-läkare under specialistutbildning till urolog eller till läkare inom allmänmedicin i enlighet med Västra Götalandsregionens behov. Uppdraget innebär så kallad sidotjänstgöring.

[73] E-postmeddelanden från HR-strateg vid Koncernkontoret i Västra Götalandsregionen den 25 oktober respektive 7 november 2023.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ST-studierektorn, i första hand på Sahlgrenska Universitetssjukhuset, kommer i dialog med Leverantören definiera vilket behov, mål och innehåll som aktuell ST-läkare har för den aktuella randningsperioden. ST-läkare som skickas ska ha basal kirurgisk vana och aktivt delta i mottagnings- och operationsverksamhet. Leverantören ska följa ST-utbildningsboken. ST-läkaren ska ha en handledare på plats och denna ska vara väl insatt i kraven för ST-utbildningen.

För utbildningar på universitet, högskolor, gymnasier och yrkeshögskolor ska krav på utbildningsplatser och handledare följa de avtal som gäller mellan regionen och respektive utbildningsanordnare.[1] För läkarutbildning gäller regionalt avtal mellan Göteborgs universitet och Västra Götalandsregionen om samarbete kring grundutbildning för läkare.[2] För ST-utbildning ska de regiongemensamma riktlinjerna följas.[3]

Uppföljning och granskning av utbildningens kvalitet ska ske i enlighet med nationella föreskrifter och av Västra Götalandsregionen fastställda modeller.

I Uppdraget ingår handledning i den omfattning som krävs för respektive utbildningsplats. Handledare ska ha av regionen och utbildningsanordnare godkänd handledarutbildning och kompetens.

9.8 Kontroll och tillsyn av privata utförare

Kontrollen av att de privata utförarna lever upp till de krav som uppställs i lag sker på flera olika sätt. I kapitlet har tidigare beskrivits det uppföljningsansvar som åligger en region eller kommun som överlåter uppgifter åt privata utförare.

Det krävs som huvudregel inte något tillstånd för att enskilda ska få bedriva verksamhet inom hälso- och sjukvårdens område. Såväl offentliga som privata utförare ska dock enligt 2 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) vara anmälda som vårdgivare till vårdgivarregistret hos Inspektionen för vård och omsorg senast en månad innan verksamheten påbörjas. Om verksamheten helt eller till väsentlig del förändras eller flyttas ska detta anmälas till Inspektionen för vård och omsorg, vilket följer av 2 kap. 2 § patientsäkerhetslagen. I 2 kap. 1 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) anges krav på vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla. Uppgifter som ska föras in i vårdgivarregistret framgår av 2 kap. 3 § patientsäkerhetsförordningen. Underlåtenhet att anmäla hälso- och sjukvårdsverksamhet är straffsanktionerad och kan leda till böter enligt 10 kap. 1 § patientsäkerhetslagen.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

I förarbetena till bestämmelsen om anmälningsskyldighet diskuterades för- och nackdelar med en tillståndsplikt för att få bedriva verksamhet inom hälso- och sjukvården. Anmälningar ansågs lättare att hantera för vårdgivaren och ansvarig myndighet och en granskning skulle ändå endast avse en viss given tidpunkt och riskerade att inge en falsk trygghet. Tillsynen framhölls som central som verktyg för staten för att säkra vårdens kvalitet och säkerhet.[74]

Genom vårdgivarregistret ges Inspektionen för vård och omsorg en möjlighet att kontrollera privata vårdgivares verksamhet genom tillsyn. Tillsynen som Inspektionen för vård och omsorg bedriver beskrivs i kapitel 8.

Också Riksdagens ombudsmän (JO) bedriver tillsyn över vårdgivare. JO:s tillsyn av privata aktörer är dock begränsad till frågor om myndighetsutövning, vilket innebär att privata vårdgivare i princip inte blir föremål för JO:s tillsyn. De omfattas i stället endast av tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg.[75]

En kontrollfunktion utövas också av hälso- och sjukvårdspersonal, som enligt 6 kap. 2 § patientsäkerhetslagen har ett personligt ansvar för hur han eller hon fullgör sina arbetsuppgifter. Det personliga ansvaret inkluderar enligt 6 kap. 1 § samma lag exempelvis att utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. En patient ska ges sakkunnig och omsorgsfull vård som uppfyller dessa krav. Hälso- och sjukvårdspersonalen är enligt 6 kap. 4 § patientsäkerhetslagen också skyldig att bidra till att hög patientsäkerhet upprätthålls. Det omfattar en skyldighet att rapportera risker för vårdskador och händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada liksom andra skador till följd av säkerhetsbrister i verksamheten till vårdgivaren.

9.9 Privata vårdgivare med direkta avtal med lärosäten

Det är ovanligt att privata vårdgivare har tecknat avtal direkt med lärosäten gällande verksamhetsförlagd utbildning. Det är endast Mälardalens universitet och Umeå universitet som veterligen har sådana avtal. Avtalen omfattar sammanlagt fyra privata vårdgivare.[76]

[74] Prop. 1995/96:176 s. 69 ff.
[75] Se Lerwall (2016) s. 422 f. gällande överlappning av ordinära och extraordinära tillsynsmyndigheter.
[76] Universitetskanslersämbetet (2021 b).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Utredningen har inhämtat uppgifter från två av dessa vårdgivare. Avtalen har tillkommit både på lärosätenas och de privata vårdgivarnas initiativ. Skälen för avtalens tillkomst har bland annat varit att tillförsäkra den privata vårdgivaren ersättning för att tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning och för att kunna utöva inflytande över avtalets utformning och utbildningens administration. De privata vårdgivarna som har direkta avtal med lärosätena förefaller vara nöjda med avtalen.[77]

9.10 Privata vårdgivares erfarenheter av medverkan i utbildning i egenskap av utförare

Det finns begränsat med sammanställd information som återger privata vårdgivares erfarenheter av medverkan i utbildning som utförare av offentligt finansierad hälso- och sjukvård. För att inhämta information har utredningen dels haft regelbunden kontakt med Vårdföretagarna som organiserar privata vårdgivare, dels genomfört möten och kommunicerat med olika privata vårdgivare som utför vård åt regioner eller kommuner liksom ett par av dem som har direktavtal med lärosäten om verksamhetsförlagd utbildning. Privata vårdgivare är ibland också företrädda i de regionala vårdkompetensråden, vilka utredningen besökt och på andra sätt kommunicerat med. Vidare har utredningen utbytt information med regioner och kommuner om hur upphandlingar genomförs med avseende på privata vårdgivares medverkan i utbildning. Via Vårdföretagarna har utredningen också inhämtat information om privata vårdgivare som bedriver vård som inte är upphandlad av regioner eller kommuner. Det gäller i första hand mindre verksamheter som erbjuder vård enligt lagen om läkarvårdsersättning.

Utredningen kan konstatera att de privata vårdgivarna uttrycker en tydlig vilja att medverka i utbildning, och att de ser möjligheter att erbjuda fler platser för verksamhetsförlagd utbildning än i dag. Det finns dock ett antal hinder för att den uttryckta viljan ska kunna realiseras fullt ut.

Den ekonomiska ersättningen från lärosätena till hälso- och sjukvården för verksamhetsförlagd utbildning kommer inte alltid de pri-

[77] Utredningens telefonsamtal med företrädare för Bäckbacka Röbäck AB den 3 oktober 2023 respektive Attendo AB den 25 oktober 2023.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

vata vårdgivarna till del. De privata vårdgivarna framhåller vikten av att den ekonomiska ersättningen gäller lika för alla vårdgivare, och att lika ersättning är ett viktigt incitament för att medverka i utbildning.

Vidare efterfrågar de privata vårdgivarna bättre information om vad det innebär att medverka i utbildning och vad som förväntas av dem. Tillgång på flexibel handledarutbildning som passar yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården lyfts också fram som något som skulle underlätta medverkan i utbildning.

Privata vårdgivare kan till skillnad från regioner och kommuner bedriva hälso- och sjukvård i hela landet. Det innebär att de när det gäller utbildning kan behöva interagera med flera lärosäten som erbjuder utbildning och flera regioner och kommuner som upphandlar hälso- och sjukvård. För privata vårdgivare skulle nationell harmonisering underlätta och minska kostnaderna. Det kan till exempel gälla kompetenskrav på handledare, handledningsmodeller, ekonomiska ersättningsvillkor och utformning av kravställning i upphandlingsunderlag och avtal.

De privata vårdgivarna är, i likhet med många kommuner, också ofta för små för att var för sig bära utbildningsstödjande strukturer, till exempel motsvarande de studierektorsfunktioner som vanligtvis finns inom regionerna. Även tillgång till ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning skulle underlätta för privata vårdgivare som är verksamma i stora delar eller hela landet. Vissa privata vårdgivare önskar också utökade möjligheter att delta i de utvecklingsarbeten rörande utbildning som bedrivs liksom i forskning.

Därutöver betonar privata vårdgivare vikten av långsiktighet i utbildningsuppdraget, så att för vårdföretagare blir rationellt att investera för att medverka i utbildning, till exempel i handledarutbildning och annan kompetensutveckling. Vissa privata vårdgivare ser problem med att regioner och kommuner avtalar om medverkan i utbildning, men att de avropar verksamhetsförlagd utbildning oförutsägbart och oregelbundet.

Det fåtal privata vårdgivare som har egna avtal med lärosäten framhåller inflytandet över den verksamhetsförlagda utbildningen som positivt.

10 Konsekvenser

I detta kapitel redogörs för konsekvenser av utredningens förslag utifrån olika perspektiv. När det gäller ekonomiska konsekvenser redovisas förutom effekterna även förslag till finansiering. Inledningsvis beskrivs dock konsekvenser om utredningens föreslagna åtgärder inte skulle genomföras samt vilka övriga alternativ som utredningen övervägt.

10.1 Om inga åtgärder genomförs

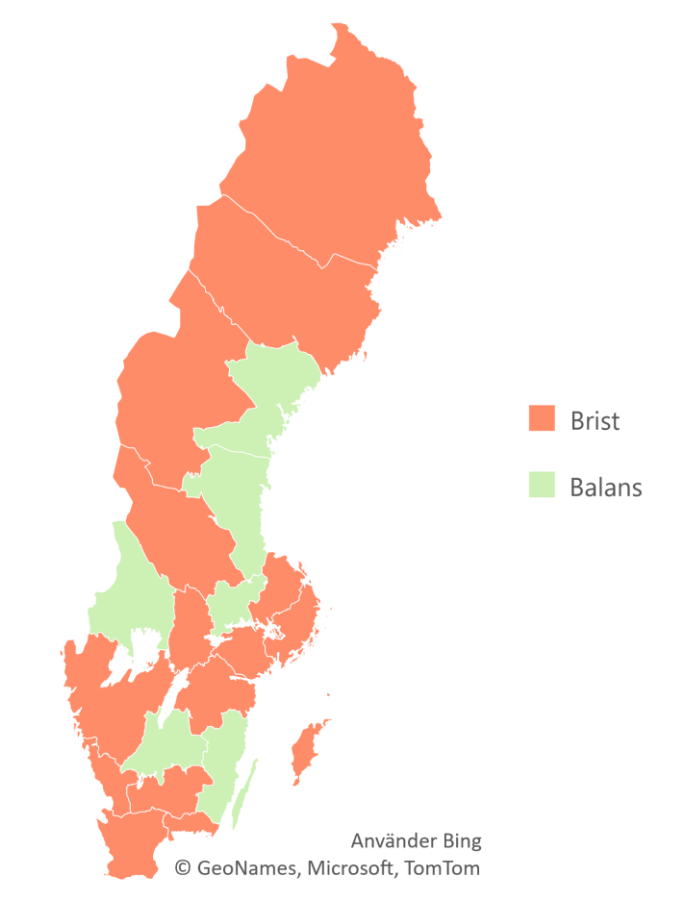
Om inga åtgärder genomförs bedömer utredningen att den nuvarande bristen på platser för verksamhetsförlagd utbildning kommer att bestå, och att den politiska målsättningen att öka antalet platser på sjuksköterskeutbildningen inte kommer att kunna uppnås. Det finns rent av en påtaglig risk att antalet utbildningsplatser minskar till följd av den ökning av antalet veckor verksamhetsförlagd utbildning som krävs för att uppfylla kraven i yrkeskvalifikationsdirektivet. Utredningens analys visar att lärosätena behöver öka mängden verksamhetsförlagd utbildning med 35 procent för att nå upp till direktivets krav och lärosätenas planerade utbyggnad av utbildningarna. Om inte antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvården ökar kan lärosätena därför behöva minska antalet utbildningsplatser.

Statistiska centralbyrån bedömer i en framtidsprognos utifrån nuvarande utbildningsvolymer och kommande behov av legitimerade sjuksköterskor, att det år 2035 kommer att råda brist på grundutbildade sjuksköterskor i 15 av 21 län. Bristen riskerar dessutom att förvärras om den samtidiga bristen på specialistsjuksköterskor, som är ännu mer utbredd än bristen på grundutbildade sjuksköterskor, åtgärdas genom att fler grundutbildade sjuksköterskor vidareutbildar sig.[1]

[1] Statistiska centralbyrån (2022).

Figur 10.1 Arbetsmarknadsläge för grundutbildade sjuksköterskor år 2035

Utifrån regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser



Källa: Statistiska centralbyrån (2022), s. 14.

I en fördjupad analys av Statistiska centralbyråns prognos, gör Universitetskanslersämbetet bedömningen att antalet nybörjarplatser behöver öka med 1 000 jämfört med dagens nivåer, för att nå balans mellan tillgång och efterfrågan på grundutbildade sjuksköterskor.[2]

Det är utredningens bedömning att en fortsatt eller ökad brist på sjuksköterskor riskerar att leda till försämrade möjligheter att upprätthålla hälso- och sjukvård av god kvalitet och tillgänglighet, och sämre arbetsmiljö i vården. För sjuksköterskeutbildningen innebär

[2] Universitetskanslersämbetet (2021 a).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

brist på sjuksköterskor risk för lägre kvalitet på befintliga platser för verksamhetsförlagd utbildning, vilket då den verksamhetsförlagda utbildningen ska utgöra minst 50 procent i sin tur skulle inverka negativt på hela sjuksköterskeutbildningens kvalitet. En fortsatt eller ökad brist på sjuksköterskor riskerar också att leda till sämre möjligheter till forskning, utbildning och utveckling i hälso- och sjukvården. Vetenskapsrådets senaste utvärdering av den kliniska forskningen inom regionerna som ingår i ALF-avtalet visar att forskning ofta behöver prioriteras bort till förmån för vårdproduktion. Vetenskapsrådet ser med oro på denna utveckling, eftersom forskningen behöver vara en integrerad och naturlig del av hälso- och sjukvården för att kontinuerligt utveckla och förbättra den.[3]

10.2 Alternativ som övervägts

I detta avsnitt beskrivs vilka åtgärder som utredningen övervägt under arbetet med betänkandet och hur utredningen resonerat kring utformningen av de åtgärder som föreslås.

Lagstadgad utbildningsskyldighet

Utredningen har i syfte att identifiera åtgärder för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning analyserat dels möjligheten att införa en lagstadgad skyldighet för sjukvårdshuvudmän att medverka i utbildning, dels en vidareutveckling av nuvarande avtalsmodell genom att införa ett VULF-avtal.[4] Utredningen bedömer att ett VULF-avtal bättre bidrar till att skapa den hållbara och långsiktiga samverkan som behövs mellan lärosäten och vårdgivare för att skapa fler platser och bättre nyttja befintliga platser för verksamhetsförlagd utbildning. En lagstadgad utbildningsskyldighet bedöms inte vara ett effektivt verktyg för att skapa fler platser. Dessutom skulle en lagreglering sannolikt aktivera finansieringsprincipen, vilket skulle bli väldigt kostsamt för staten om skyldigheten skulle omfatta alla vårdutbildningar.[5]

[3] Vetenskapsrådet (2023) s. 20 f.
[4] Se kapitel 8 respektive 6.
[5] Finansieringsprincipen tillämpas sedan år 1993 och innebär att staten inte ska ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering, se prop. 1993/94:150, bilaga 7.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Krav på privata vårdgivares medverkan i utbildning

I enlighet med direktiven har utredningen analyserat möjligheten att ställa krav på privata vårdgivares medverkan i utbildning.[6] Utredningen bedömer att en reglering för privata vårdgivare är rättsligt möjlig att genomföra om den samtidigt införs även för offentliga vårdgivare. En sådan reglering skulle dock framstå som apart i jämförelse med andra lagreglerade skyldigheter för vårdgivare och förmodligen vara förenad med en ersättningsskyldighet i förhållande till privata vårdgivare. Utredningen bedömer inte heller att en särskild reglering av privata vårdgivares medverkan i utbildning är en effektiv åtgärd för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning. I stället lämnar utredningen flera förslag i syfte att undanröja hinder för att underlätta privata vårdgivares deltagande i utbildning.[7]

VULF-avtalets konstruktion

Utredningen ser ett behov av att vidareutveckla den nuvarande avtalsmodellen för verksamhetsförlagd utbildning. Det gäller strukturellt i form av avtalsparter och organisation för samverkan för att inkludera även kommuner och privata vårdgivare och för att etablera starkare samverkansorganisationer på både nationell och regional nivå. Det gäller även geografiskt i form av samverkan i större geografiska områden för att möjliggöra ett bättre nyttjande av platser.

Vid utformningen av det nationella VULF-avtalet har utredningen övervägt olika alternativ för vilka parter som ska teckna avtalen. Ett alternativ har varit att staten tecknar avtal med de sju regioner som i dag ingår i ALF-avtalet, ett annat att avtalet tecknas mellan staten och de regionala vårdkompetensråden. Utredningen förordar dock ett tredje alternativ, att staten tecknar avtalet med Sveriges Kommuner och Regioner och Vårdföretagarna. Därigenom inkluderas såväl staten i egenskap av huvudman för högre utbildning och forskning som alla olika typer av vårdgivare, samtidigt som antalet parter blir hanterbart i det nationella avtalet.

Utredningen har därutöver analyserat olika alternativ för den regionala organisationen kring VULF-avtalet. Ett alternativ har varit att de sju regioner som i dag deltar i ALF-avtalet får ansvar för att hantera

[6] Se kapitel 9.
[7] Se kapitel 6 och 9.

även VULF-avtalet. En nackdel med detta alternativ är att kommuner och privata vårdgivare riskerar att exkluderas. Ett annat alternativ som övervägts har varit att de regionala vårdkompetensråden får ansvar för den regionala samordningen och samverkan. Utredningen bedömer dock att de regionala vårdkompetensråden inte har någon formell beslutsrätt, varför de inte lämpar sig att ansvara för regionala VULF-avtal.

Det förslag som utredningen förordar är att lärosätena i de sju regionala ALF-avtalen, som företrädare för staten, får i uppdrag att agera noder för VULF-avtalens regionala indelning. Bakgrunden är att dessa lärosäten med medicinska fakulteter har de bredaste utbuden av hälso- och sjukvårdsutbildningar, står för den största delen av forskningen och har befintliga strukturer för samarbete kring ALF-avtalen som kan återanvändas.[8]

Forskarskolor, forskningsanslag eller finansiering av forskningstid

Utredningen bedömer att nuvarande avtalsmodell kan vinna på att utvecklas även innehållsmässigt. Genom att inkludera förutsättningar och villkor för forskarmeritering kan hindren för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och utbyggnad av sjuksköterskeutbildningen i form av brist på handledare och lärare med vetenskaplig kompetens undanröjas.

Vid utformningen av den satsning på forskning som ingår i VULF-avtalet har utredningen analyserat olika alternativ för att få fler forskningsmeriterade och kliniskt verksamma lärare och öka antalet forskningsmeriterade handledare. De alternativ som övervägts är forskarskolor för sjuksköterskor, särskilda anslag för omvårdnadsforskning och finansiering av forskningstid.

Anledningen till att forskarskolor valts bort är dels att det redan finns ett antal etablerade forskarskolor som är tillgängliga även för sjuksköterskor, dels att de generellt är tvärprofessionella, vilket innebär att de inte nödvändigtvis avhjälper problemet med bristen på disputerade sjuksköterskor.

Utredningen bedömer vidare att en utlysning av forskningsanslag särskilt inriktad mot omvårdnadsforskning eller hälsovetenskaplig forskning visserligen skulle kunna bidra till att stärka forsknings-

[8] Utredningens förslag till utformning av VULF-avtalet beskrivs i kapitel 6.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

området som helhet, men att effekterna av en sådan utlysning skulle sakna precision när det gäller målet att bredda basen av forskarutbildade sjuksköterskor. Vid bedömning av ansökningar om forskningsanslag bör alltid ansökans relevans och kvalitet, snarare än yrkesbakgrunden eller akademisk hemvist hos sökande, ges företräde. Forskningsprojekt inom ämnet omvårdnad kan dessutom redan finansieras via ALF-medel.

Utredningen föreslår i stället en satsning på finansiering av forskningstid för forskarstudier och postdoktoral meritering för sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor.[9] Därigenom kan antalet sjuksköterskor med doktorsexamen och postdoktoral meritering öka, och de kan därefter konkurrera om forskningsmedel i till exempel ALF-systemet. Finansiering av forskningstid för kliniskt verksamma kan också bidra till att stärka de etablerade forskarskolorna genom att öka antalet deltagande doktorander.

Nyutveckling eller vidareutveckling av nationellt it-stöd

Utredningen identifierade tidigt att avsaknaden av ett nationellt it-stöd för hantering av platser för verksamhetsförlagd utbildning är ett hinder för ett effektivt nyttjande av tillgängliga platser. Utredningen överenskom därför med Universitets- och högskolerådet att genomföra en förstudie om ett nationellt it-stöd. I förstudien analyserade Universitets- och högskolerådet även de befintliga system som sjukvårdshuvudmän och lärosäten använder, för att bedöma om något av de systemen skulle kunna vidareutvecklas till ett nationellt it-stöd. Universitets- och högskolerådets bedömning är dock att inget av de befintliga systemen lämpar sig att vidareutveckla. Utredningen föreslår i linje med förstudien att ett nytt nationellt it-stöd bör utvecklas.[10]

[9] Se kapitel 6.
[10] Se kapitel 7.

10.3 Konsekvenser för universitet och högskolor

Fler platser för verksamhetsförlagd utbildning, handledare och vetenskapligt meriterade lärare

Utredningens förslag förväntas öka antalet platser för verksamhetsförlagd utbildning, vilket är positivt för universitet och högskolor. VULF-avtalets innehåll med satsningar på finansiering av forskningstid för sjuksköterskor förväntas också leda till att tillgången till vetenskapligt meriterade lärare och kliniskt verksamma vetenskapligt meriterade handledare ökar. Det är en förutsättning både för att kunna bibehålla och utöka utbildningsvolymerna, men även för att säkerställa en utbildning av god kvalitet. Även en enhetlig ersättning till samtliga vårdgivare som deltar i verksamhetsförlagd utbildning och viss annan harmonisering av villkor bedöms bidra till bland annat verksamhetsförlagd utbildning i fler verksamheter och fler handledare med rätt kompetens.[11]

Ökade kostnader för ersättning för verksamhetsförlagd utbildning

Utredningens förslag om en enhetlig ersättning för vårdgivare som deltar i verksamhetsförlagd utbildning, som föreslås ingå i VULF-avtalet, innebär sannolikt för många universitet och högskolor att kostnaderna för ersättning kommer att öka. I dag är den genomsnittliga ersättningen 1 600 kr per vecka och student. I samband med att staten tog över huvudmannaskapet för vårdhögskoleutbildningarna år 2002 bestämdes att den kliniska praktiken skulle regleras i avtal mellan högskola och landsting och att ersättningen skulle vara 1 200 kr per praktikvecka och student om inte annat överenskommits. Det angavs i budgetpropositionen för 2002 att den utbildningsersättning högskolan erhöll från staten per student inkluderade kompensation för praktikkostnaderna.[12]

Ersättningen för vårdutbildningar budgetåret 2002 var 37 286 kr per helårsstudent.[13] År 2023 uppgick ersättningen till 62 127 kr per helårsstudent.[14] Om ersättningen för praktik skulle räknas upp på motsvarande sätt som ersättningen per helårsstudent, motsvarar ersätt-

[11] Se kapitel 6.
[12] Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 16 s. 97.
[13] Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 16 s. 123.
[14] Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 16 s. 130.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ningen år 2002 om 1 200 kr en ersättning om cirka 2 000 kr år 2023. Motsvarande beräkning har gjorts av en tidigare utredning med avseende på 2018 års nivå.[15]

För många universitet och högskolor skulle en nationell praktikersättning uppräknad i takt med ersättningen per helårsstudent innebära att kostnaden för verksamhetsförlagd utbildning skulle öka med 400 kr per vecka och student. Räknat på en student som studerar under tre år, med rekommendationen om 43 veckors verksamhetsförlagd utbildning, innebär det att lärosätets kostnad för ersättning blir 86 000 kr per student. Den totala ersättning som lärosätet erhåller för att utbilda studenten under de tre åren är 186 381 kr. Båda siffrorna utgår från 2023 års nivå.

Eftersom många lärosäten kommer att behöva öka andelen verksamhetsförlagd utbildning utifrån de nya kraven i högskoleförordningen, behöver den teoretiska utbildningen på motsvarande sätt minska. Det bör i alla fall på sikt leda till lägre kostnader för personal och lokaler för universiteten och högskolorna.

Bättre förutsättningar för kvalitetssäkring och ökad genomströmning

Lärosätena förväntas med VULF-avtalet på sikt få en bättre tillgång till platser för verksamhetsförlagd utbildning av god kvalitet, med större möjligheter att hitta platser nära studentens studie- eller bostadsort och bättre villkor för studenter som genomför verksamhetsförlagd utbildning utanför studieorten. Med hjälp av ett nationellt it-stöd för placeringar kommer lärosätena också att ha större möjligheter att följa upp kvaliteten på platserna för verksamhetsförlagd utbildning. Detta sammantaget kommer förmodligen att leda till färre avhopp och en ökad genomströmning. Det innebär i sin tur mindre administration gällande omplaceringar för universitet och högskolor och färre studieavbrott samt en mer effektiv användning av den samlade nationella resursen för högre utbildning.

[15] SOU 2018:77 s. 297 ff.

Bättre förutsättningar för forskning

En central aspekt av VULF-avtalet är att etablera strukturer som stärker den samverkan mellan hälso- och sjukvården och lärosätena som är nödvändig för hälso- och sjukvårdsutbildning och klinisk forskning av god kvalitet. Den förbättrade samverkan förväntas, förutom fler platser för verksamhetsförlagd utbildning och förbättrade förutsättningar för utbildning i hälso- och sjukvården, leda till starkare forskningsmiljöer och forskningsanknytning i utbildningen. Genom att bygga regionala noder kring de medicinska fakulteterna som har bredast utbildningsutbud och bedriver mest forskning läggs också grunden för en mer effektiv användning av den samlade nationella resursen för högre utbildning och forskning med bibehållen respekt för varje lärosätes autonomi.

Effektivare nyttjande av platser för verksamhetsförlagd utbildning

Det nationella it-stödet som utredningen föreslår möjliggör en effektivare användning av platser för verksamhetsförlagd utbildning genom att ge tekniska möjligheter för en matchning av utbud och efterfrågan i större geografiska områden. Det skapar därmed förutsättningar för att hantera de inlåsningseffekter som dagens system med drygt 130 lokala avtal innebär. Även merkostnadsersättning till studenter för resor och boende vid verksamhetsförlagd utbildning utanför den ordinarie studieorten bidrar till ett effektivare nyttjande av platser.

Modernt och säkert it-stöd

Ett nationellt it-stöd kommer att innebära att lärosätena får ett modernt och säkert it-stöd som är anpassat efter lärosätenas behov. Det kommer att minska den manuella hanteringen av placeringar för verksamhetsförlagd utbildning och göra det lättare att hantera samverkan med fler vårdgivare. Lärosätena kommer också att kunna följa upp både kvalitet och kvantitet inom verksamhetsförlagd utbildning, då alla platser hanteras i ett och samma system, oavsett vårdgivare. It-stödets konstruktion kommer att kunna stödja en laglig och korrekt behandling av personuppgifter, vilket inte alltid är fallet i nuvarande system.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Att gemensamt utveckla ett it-stöd i stället för att lärosäten eller sjukvårdshuvudmän enskilt eller i mindre samarbeten utvecklar egna lösningar innebär också ett mer effektivt nyttjande av it-resurserna.

Administration av avtal för verksamhetsförlagd utbildning samlas i de regionala noderna

De lärosäten som har medicinska fakulteter och som därmed blir värdorganisation för de regionala noderna kommer att få en ökad administration, då de regionala avtalen samt regional samverkan ska hanteras av noderna. Lärosätena föreslås dock erhålla ersättning för administration och samordning genom VULF-avtalet. Den lokala avtalsadministrationen på lärosätesnivå bör minska, eftersom det regionala avtalet är tänkt att innefatta alla deltagande parter i nodens område och därmed göra lokala avtal överflödiga. En förflyttning från dagens drygt 130 lokala avtal till sex eller sju regionala avtal bör för lärosätena gemensamt innebära en minskad avtalsadministration totalt sett.

VULF-avtalets inverkan på lärosätenas autonomi

Ett VULF-avtal kan uppfattas som en inskränkning av lärosätenas autonomi, även om det formellt sett är frivilligt att ingå. Det finns sedan länge en acceptans för ALF- och TUA-avtalen kopplade till läkar- respektive tandläkarutbildningen. Vidare har lärosätena genom Sveriges universitets- och högskoleförbund argumenterat för ett ULF-avtal inom skolans område. Flertalet lärosäten har också ställt sig positiva till tidigare förslag om VULF-avtal.[16]

Etablering av it-support till vårdgivare

Lärosäten som ansluter till det nationella it-stödet kommer att behöva etablera en lokal supportorganisation vid lärosätet, för att ge stöd till de vårdgivare vilka de samverkar med. Som stöd till den lokala supportorganisationen kommer det att finnas en gemensam support på nationell nivå. Någon form av lokal support för den här typen av verk-

[16] För en beskrivning av VULF-avtalets konstruktion, se kapitel 6.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

tyg behövs dock oavsett om det är ett nationellt eller lokalt system, varför det bör vara möjligt att omprioritera inom ramen för befintlig it-verksamhet. En skillnad är dock att antalet vårdgivare förväntas öka, vilket kan innebära en ökad mängd frågor till supporten.

Simulering kan frigöra utbildningstid i vården

Förslaget om att regeringen bör verka för att simulering ska räknas som klinisk utbildning bedöms möjliggöra högre kvalitet på verksamhetsförlagd utbildning och förbättrar möjligheterna att nå kunskapsmålen, samtidigt som det möjliggör utbildning av fler sjuksköterskor utan att ställa krav på mer tid för verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvården.[17] Det är svårt att uppskatta i vilken omfattning simulering skulle användas och i så fall hur mycket utrymme i hälso- och sjukvården som simulering skulle kunna frigöra.

10.4 Konsekvenser för hälso- och sjukvårdshuvudmän samt andra vårdgivare

Bättre kompetensförsörjning

Den viktigaste konsekvensen av ett VULF-avtal för sjukvårdshuvudmän och vårdgivare är att hälso- och sjukvårdens långsiktiga kompetensförsörjning underlättas. När fler platser för verksamhetsförlagd utbildning kan skapas, kommer fler sjuksköterskor att kunna utbildas, vilket är en förutsättning för vårdens kompetensförsörjning. Fler platser för verksamhetsförlagd utbildning inom vården innebär en belastning för vården, då fler resurser inom vården behöver nyttjas för handledning. Utredningens förslag syftar dock till att fler vårdgivare och verksamheter än tidigare ska involveras i verksamhetsförlagd utbildning, vilket innebär att arbetsinsatsen kan fördelas jämnare inom hälso- och sjukvården.

[17] Se kapitel 3.

Kompetens- och karriärutveckling för sjuksköterskor

VULF-medel ska enligt utredningens förslag bland annat kunna användas till att finansiera forskningstid för sjuksköterskor.[18] Med större möjligheter till forskningsmeritering i anställningarna länkas utbildning, forskning och klinisk verksamhet samman, vilket för sjuksköterskor verksamma inom vården skulle ge möjlighet till kompetens- och karriärutveckling och därmed bidra till att göra sjuksköterskeyrket mer attraktivt.

Enhetlig ersättning och harmonisering av villkor

I dag får inte alla kommuner och privata vårdgivare som tillhandahåller platser för verksamhetsförlagd utbildning ersättning för det. I utredningens förslag till VULF-avtal regleras ersättningen och ska vara lika för alla vårdgivare. Det innebär att det kommer att råda mer rättvisa ekonomiska förhållanden för vårdgivare som deltar i verksamhetsförlagd utbildning.

De nationella och regionala VULF-avtalen som beskrivs i kapitel 6 förväntas innebära en harmonisering av vissa grundläggande förutsättningar för verksamhetsförlagd utbildning. Harmonisering underlättar för vårdgivare att medverka i utbildning. Det gäller i synnerhet för vårdgivare som samverkar med fler än ett lärosäte, eftersom de i dag kan behöva förhålla sig till olika krav och villkor beroende på lärosäte. Detsamma gäller privata vårdgivare som utför hälso- och sjukvård på uppdrag av flera sjukvårdshuvudmän. Privata vårdgivare kan till skillnad från regioner och kommuner bedriva verksamhet i hela landet. Det innebär att de kan möta olika krav från de 25 lärosäten som i dag bedriver sjuksköterskeutbildning och därtill ha kontakt med de 20 regioner och 290 kommuner som är huvudmän för hälso- och sjukvård.

Även utredningens förslag om en generisk, modulbaserad handledarutbildning, gemensam bedömningsmetod och gemensamma bedömningskriterier underlättar för hälso- och sjukvårdshuvudmän och vårdgivare att erbjuda platser och handleda studenter från flera olika lärosäten.[19]

[18] Se kapitel 6.
[19] Se kapitel 4.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Effektivare förvaltning av it-stöd

Alla vårdgivare får med ett nationellt it-stöd tillgång till ett modernt systemstöd med hög säkerhet. Det innebär också att vårdgivare som samverkar med flera olika lärosäten kan arbeta i ett och samma system, oavsett lärosäte. Om det nationella it-stödet införs, och systemägarskapet läggs hos en nationell myndighet, försvinner en del arbetsuppgifter och ansvar för de sjukvårdshuvudmän som i dag tillhandahåller egna systemstöd för placeringar för verksamhetsförlagd utbildning. Sjukvårdshuvudmännen får även mindre kostnader för förvaltning och utveckling av dessa system, förutsatt att de kan avvecklas.

Vårdgivarnas behov av it-stöd

En potentiellt negativ konsekvens av förslaget om ett nationellt it-stöd är att sjukvårdshuvudmännen kan uppleva att de får sämre möjligheter att påverka utvecklingen av systemet, då de själva inte längre är systemägare. Därför är det viktigt att systemet, även om det utgår ifrån lärosätenas processer och behov, så långt det är möjligt även tar hänsyn till sjukvårdens administration av verksamhetsförlagd utbildning.[20] Något som dock blir svårt att uppfylla är det stöd för flera olika typer av praktik och utbildningar och den samlade bild över praktik inklusive verksamhetsförlagd utbildning som vårdens it-stöd i dag kan ge. Det innebär också att vårdgivare kan behöva arbeta i två system, ett för högskolepraktik och ett för andra typer av praktik.

Minskat tryck på platser och mer kvalitativ verksamhetsförlagd utbildning om simulering godkänns

Förslaget om att regeringen bör verka för att simulering ska godtas som klinisk utbildning skulle om det blir verklighet innebära minskad belastning på hälso- och sjukvården för verksamhetsförlagd utbildning åtminstone räknat per utbildad sjuksköterska. Aktuell kunskap indikerar att simulering rätt använt också kan möjliggöra utbildning av sjuksköterskor som är bättre förberedda att utföra de arbetsuppgifter som krävs inom modern hälso- och sjukvård.[21] I samman-

[20] Se kapitel 7.
[21] Se kapitel 3.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

hanget kan också noteras att Vårdförbundet Student arbetar för att alla vårdstudenter ska få tillgång till kliniska träningscentra, då de anser att simulering är ett bra sätt att förbereda sig inför de praktiska momenten och därmed möjliggöra en kvalitativ verksamhetsförlagd utbildning.[22]

Förslaget om förstärkt stöd till sjukvårdshuvudmännen i upphandlingsfrågor ger bättre förutsättningar för regioner och kommuner att nyttja privata utförare för verksamhetsförlagd utbildning.[23]

10.5 Konsekvenser för studenter

Enhetlig ersättning för resor och boende samt fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av hög kvalitet

Utredningen bedömer att förslaget om ett VULF-avtal har flera positiva konsekvenser för studenter. Alla studenter oavsett lärosäte får ersättning för eventuella extrakostnader i de fall verksamhetsförlagd utbildning genomförs på annan ort än i närheten av studentens ordinarie studieort. Avtalet kan också möjliggöra placeringar med större geografisk spridning, vilket kan förenkla för studenter på specialistutbildningar, distansutbildningar eller regionaliserade utbildningar och därmed också bidra till ökad genomströmning på utbildningen. Att ett VULF-avtal generellt bedöms öka tillgången till vetenskapligt meriterade lärare och möjliggöra fler platser för verksamhetsförlagd utbildning av hög kvalitet är dessutom värdefullt för alla studenter på sjuksköterskeutbildningen. Medel för forskning i ett VULF-avtal ger även möjligheter för studenter att efter avslutad grundutbildning gå vidare till forskarutbildning.[24]

Ökat studentinflytande och säkert systemstöd

Förslaget om ett nationellt it-stöd för hantering av platser för verksamhetsförlagd utbildning har positiva konsekvenser för studenter. Det är inte alla systemstöd som i dag har stöd för att studenterna själva ska kunna önska eller rangordna placeringar och att säkerställa en sådan funktionalitet skulle innebära ett ökat inflytande för studen-

[22] Vårdförbundet Student (2023) s. 17.
[23] Se kapitel 9.
[24] Se kapitel 6.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

terna. Ett systemstöd bör också kunna bidra till förenklad administration för studenterna exempelvis gällande förtur och undantag. Systemet ska också kunna samla all information om placeringen, till exempel vilka intyg som krävs, adresser, arbetstider och omdömen på ett ställe, vilket underlättar för studenterna. Att studenterna kan känna sig trygga med att deras personuppgifter behandlas på ett lagligt och korrekt sätt jämfört med hur personuppgifter behandlas i nuvarande system är också en positiv konsekvens.[25]

Verksamhetsförlagd utbildning i större geografiska områden

Det finns ett par möjliga negativa konsekvenser för studenterna. En större geografisk flexibilitet i placeringarna kan för vissa studenter upplevas negativt, om det innebär en risk att placeras utanför ordinarie studie- eller bostadsort mot sin vilja. Tanken med möjlighet till verksamhetsförlagd utbildning i större geografiska områden är emellertid inte att överge rådande närhetsprincip mellan lärosäte och placering, utan att möjliggöra en effektivare matchning av utbud och efterfrågan och därigenom bättre hushålla med platser som nationell resurs. För studenterna bör det också vara bättre att kunna erbjudas verksamhetsförlagd utbildning längre bort från studie- eller bostadsorten än att tvingas till studieavbrott på grund av att det saknas platser för verksamhetsförlagd utbildning. Studenternas möjligheter att prioritera och rangordna placeringar kan också till viss del hantera risken för långa ofrivilliga avstånd.

Att sjuksköterskestudenterna ges möjlighet till ersättning för extrakostnader om verksamhetsförlagd utbildning genomförs på annan ort kan skapa ojämlikheter mellan studentgrupper, då inte alla utbildningar erbjuder ersättning.

10.6 Konsekvenser för andra myndigheter

Vetenskapsrådet

Utredningen föreslår att en nationell statlig myndighet, lämpligen Vetenskapsrådet, ska ansvara för administrationen av det nationella VULF-avtalet och tillhandahålla administrativt stöd till de regionala

[25] Se kapitel 7.

noderna. Det innebär ett utökat uppdrag och utökad finansiering för den myndighet som utses som ansvarig.

För en uppskattning av vilka resurser som behövs för VULF-administrationen har utredningen studerat det kansli som finns hos Vetenskapsrådet för administrationen av ALF-avtalet. Kansliet utgör administrativt stöd till den nationella styrgruppen för ALF. Arbetet omfattar enligt ansvarig för kansliet framför allt att hjälpa ordförande med dagordningar, kallelser och protokoll för styrgruppens fyra möten per år. Kansliet ansvarar dessutom för all diarieföring för styrgruppen. Utöver det bistår kansliet med hantering av frågor utanför ordinarie möten, samt samordning av utvärderingen av den kliniska forskningen inom ALF. Utvärderingen består av tre delutvärderingar och genomförs vart fjärde år. Själva utvärderingen bemannas av ytterligare ungefär två resurser per delutvärdering. Resursbehovet för kansliet varierar över året, men kansliansvarig uppskattar att det på årsbasis behövs resurser motsvarande en årsarbetskraft, exklusive de resurser som tillkommer vid forskningsutvärderingarna.[26]

Universitets- och högskolerådet

Utredningens förslag om att Universitets- och högskolerådet ska få i uppdrag att utveckla och förvalta ett nationellt it-stöd för hantering av platser för verksamhetsförlagd utbildning[27], innebär att Universitets- och högskolerådet får ett utökat uppdrag. De resurser som krävs för den initiala utvecklingen av systemet finansieras förslagsvis genom ett regleringsbrevsuppdrag till Universitets- och högskolerådet. Den fortsatta förvaltningen och utvecklingen av systemet bör finansieras via VULF-avtalet. Ett alternativ skulle kunna vara att lärosäten debiteras en avgift för nyttjande av systemet.

Socialstyrelsen

Utredningens förslag förväntas leda till att fler sjuksköterskor examineras. Det innebär att Socialstyrelsen kommer att behöva hantera fler legitimationsansökningar än tidigare. Universitetskanslersämbetet bedömer att antalet nybörjare behöver öka med 20 procent eller

[26] Utredningens möte med Vetenskapsrådet den 10 november 2023.
[27] Se kapitel 7.

1 000 studenter jämfört med läsåret 2019–2020 och kvarstå på den nivån fram till år 2035. Med nuvarande examinationsfrekvens innebär det cirka 740 ytterligare examinerade sjuksköterskor per år som förväntas ansöka om legitimation.

Nationella vårdkompetensrådet, som är ett rådgivande organ inom Socialstyrelsen, föreslås få i uppdrag att utveckla en generisk, modulbaserad handledarutbildning samt verka för en harmonisering av bedömningsmetod och bedömningskriterier för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen.[28] Utredningens bedömning är att båda dessa uppdrag faller inom ramen för rådets basuppdrag. Utvecklingen av en handledarutbildning kräver dock sannolikt ytterligare finansiering, vilket redogörs för i avsnitt 10.16.2 nedan.

Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten föreslås få i uppdrag att ge stöd till kommuner och regioner vid upphandling av hälso- och sjukvård och omsorg.[29] Stödet föreslås omfatta att sammanställa relevant statistik och att utarbeta goda avtalsmodeller och annan vägledning. Utredningen bedömer att ett sådant uppdrag bör kunna ges Upphandlingsmyndigheten utifrån dess basuppdrag och att det inte bör kräva några ytterligare resurser. Nationella vårdkompetensrådet bör vid behov stödja Upphandlingsmyndigheten i detta arbete.

10.7 Övriga konsekvenser för staten

Förslaget om ett VULF-avtal innebär ökade kostnader för staten. Samtliga kostnader redovisas i avsnittet om ekonomiska konsekvenser nedan.

Utredningens förslag förväntas leda till fler platser för verksamhetsförlagd utbildning, vilket underlättar för Sverige att leva upp till kraven i yrkeskvalifikationsdirektivet. Förslagen förväntas även leda till att fler sjuksköterskor kan utbildas och examineras, vilket förbättrar kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården.

Ett nationellt it-stöd ger bättre planerings- och uppföljningsunderlag inför beslut om utbildningarna. Det innebär dock en initial

[28] Se kapitel 4.
[29] Se kapitel 9.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

investeringskostnad för staten, när systemet ska utvecklas. På sikt bedömer utredningen att ett nationellt it-stöd innebär en mer kostnadseffektiv hantering av it-resurserna inom universitets- och högskolesektorn.

10.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen, eftersom förslagen inte innefattar regelgivning. Ett VULF-avtal skulle formellt vara frivilligt för regionerna och kommunerna att ansluta till. Ett VULF-avtal med vissa villkorade medel kan uppfattas som en detaljstyrning av kommuner och regioner.

VULF-avtalets konstruktion[30], med avtal på både nationell och regional nivå, innebär också att avtalen kan anpassas utefter de geografiska regionernas unika behov och särdrag.

Staten har även tidigare, med riktade statsbidrag, försökt skapa incitament för kommuner och regioner att tillhandahålla fler platser för verksamhetsförlagd utbildning.[31] Ett frivilligt VULF-avtal, med vissa finansiella medel för gemensam prioritering mellan avtalsparterna, innebär inte en större detaljstyrning än de riktade statsbidragen. Ett avtal är dessutom till skillnad från en lagstadgad skyldighet för sjukvårdshuvudmännen ömsesidigt, vilket ger alla parter inflytande och främjar ett gemensamt ansvarstagande i utbildningsfrågan.

10.9 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningen bedömer att införandet av ett VULF-avtal med enhetlig ersättning till vårdgivare ger fler kommuner incitament att erbjuda platser för verksamhetsförlagd utbildning. I dag ersätts kommunerna inte alltid för verksamhetsförlagd utbildning. VULF-avtalet kan även ge glesbygdskommuner större möjligheter att erbjuda och genomföra verksamhetsförlagd utbildning, då studenter via det nya avtalet föreslås ersättas för merkostnader till följd av verksamhetsförlagd utbildning på annan plats. Detta bör i sin tur gynna kommunernas möjlighet att rekrytera sjuksköterskor. Ett nationellt it-stöd gör också

[30] Se kapitel 6.
[31] Se kapitel 2.

att kommunernas platser kan tillgängliggöras i fler regioner än i dag, vilket ökar kommunernas synlighet bland studenterna och på sikt kanske kan locka fler studenter till bland annat glesbygd och socioekonomiskt utsatta områden.

En fungerande kompetensförsörjning i hälso- och sjukvården på landsbygden är en viktig förutsättning för att kunna erbjuda en vård av god kvalitet i hela landet. Att tillhandahålla service på landsbygd är också en förutsättning för landsbygdens generella utveckling och förmåga att locka till sig och behålla arbetskraft inom andra områden. Likvärdiga möjligheter till välfärd samt kompetensförsörjning och kompetensutveckling är några av de områden som ligger till grund för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken.[32] Att säkerställa vårdens kompetensförsörjning på landsbygden är ett viktigt verktyg för att nå målet om att det ska finnas likvärdig tillgång till vård, skola och omsorg oberoende av bostadsort.

Förbättrade möjligheter att erbjuda verksamhetsförlagd utbildning på landsbygden är också en viktig förutsättning för att kunna erbjuda regionaliserade utbildningar och för att göra distansutbildningar mer attraktiva. Att öka tillgängligheten till utbildning i hela landet är en viktig åtgärd för att möjliggöra för unga som vill att bo kvar på landsbygden. Det är också en viktig åtgärd för att ge dem som inte har möjlighet att flytta för studier en möjlighet att skaffa den utbildning de önskar.[33]

Att erbjuda likvärdig ersättning för alla vårdgivare och att stärka de utbildningsstödjande strukturerna inom hälso- och sjukvården gör att fler verksamheter kan ta emot studenter för verksamhetsförlagd utbildning. Detta kan möjliggöra verksamhetsförlagd utbildning inom socioekonomiskt utsatta områden, vilket på sikt kan förbättra kompetensförsörjningen även inom dessa områden. Att öka verksamhetsförlagd utbildning inom både glesbygd och socioekonomiskt utsatta områden är en av åtgärderna Nationella vårdkompetensrådet föreslår i sin rapport om primärvårdens kompetensförsörjning.[34]

[32] Skr. 2020/21:133 s. 26 ff.
[33] Prop. 2017/18:179 s. 58.
[34] Socialstyrelsen och Nationella vårdkompetensrådet (2022) s. 33 ff.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

10.10 Konsekvenser för företag

För att ta fram statistik för vilka vårdföretag som kan komma att omfattas av utredningens förslag har utredningen konsulterat Vårdföretagarna. Analysen behöver göras i flera steg för att avgränsa urvalet. I ett första steg har utredningen använt Socialstyrelsens statistikdatabas (se tabell nedan), för att analysera inom vilka näringsgrenar privatanställda sjuksköterskor främst är sysselsatta. Näringsgrenarna är: 86 Hälso- och sjukvård, 87 Vård och omsorg med boende samt 78 Arbetsförmedling, bemanning och andra personalrelaterade tjänster. Då näringsgrenen Arbetsförmedling, bemanning och andra personalrelaterade tjänster inte innefattar vårdgivande verksamheter, exkluderas den från den fortsatta analysen. Det är enbart sjukvårdshuvudmän och vårdgivare som kan komma i fråga för verksamhetsförlagd utbildning.

Näringsgrenen 862 Öppen hälso- och sjukvård, tandvård, inkluderar som namnet antyder även tandvård. Då Socialstyrelsens statistikdatabas inte tillåter en mer finmaskig filtrering, har det i nedanstående redovisning inte varit möjligt att exkludera tandvård. Det görs dock i den fortsatta analysen av vilka företag som förekommer inom berörda näringsgrenar.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Tabell 10.1 Antal sysselsatta sjuksköterskor inom hälso- och sjukvård per näringsgren 2021

I offentlig respektive privat regi

Näringsgren (SNI-kod)	Antal i offentlig regi	Antal i privat regi	Andel privat sysselsatta
861 Sluten sjukvård	56 938	2 269	3,83 %
862 Öppen hälso- och sjukvård, tandvård	14 005	10 647	43,19 %
869 Annan hälso- och sjukvård	4 078	1 666	29,00 %
86 Hälso- och sjukvård totalt	**75 021**	**14 582**	**16,27 %**
871 Boende med sjuksköterskevård	20	166	89,25 %
872 Boende med särskild service för personer med utvecklingsstörning, psykiska funktionshinder eller missbruksproblem	475	456	48,98 %
873 Vård och omsorg i särskilda boendeformer för äldre och funktionshindrade personer	5 597	1 837	24,71 %
879 Annan vård och omsorg med boende	267	90	25,21 %
87 Vård och omsorg med boende totalt	**6 359**	**2 549**	**28,61 %**
881 Öppna sociala insatser för äldre och funktionshindrade personer	6 583	725	9,92 %
889 Andra öppna sociala insatser	830	93	10,08 %
88 Öppna sociala insatser totalt	**7 413**	**818**	**9,94 %**
78 Arbetsförmedling, bemanning och andra personalrelaterade tjänster	44	3 286	98,68 %
702 Konsulttjänster till företag	25	415	94,32 %
851 Förskoleutbildning	169	47	21,76 %
852 Grundskoleutbildning	1 946	363	15,72 %
853 Gymnasial utbildning	539	197	26,77 %
Övriga totalt	**2 723**	**4 308**	**61,27 %**

Källa: Socialstyrelsen (2023).

I ett andra steg har Statistiska centralbyråns branschnyckeltal använts för att ta fram data för företag inom de näringsgrenar som kan komma i fråga för verksamhetsförlagd utbildning, det vill säga näringsgren 86 Hälso- och sjukvård och 87 Vård och omsorg med boende. I nämnda statistik är det möjligt att gå djupare i näringsgrensklassificeringen, och den underliggande näringsgrenen 86.23 Tandläkarmottagningar har därför exkluderats i sammanställningen nedan. De vårdgivande företag som då återstår och som sysselsätter sjuksköter-

skor, är till största del småföretag. Cirka 95 procent av företagen har färre än 20 anställda. Enbart 1,4 procent av företagen har mer än 50 anställda, och det är också endast dessa företag som har en medianomsättning på över 100 miljoner kr.[35]

Tabell 10.2 Antal företag per näringsgren 2021

Indelade i grupper utifrån antal anställda

	0–19 anst	20–49 anst	50–99 anst	100–499 anst	Över 500 anst	Totalt
86.10 Slutenvårdskliniker	1 036	6	..	5	..	**1 053**
86.21 Allmänpraktiserande läkarmottagningar	3 889	140	28	16	..	**4 077**
86.22 Specialistläkar-mottagningar inom öppenvård	2 891	42	17	8	..	**2 963**
86.90 Andra enheter för hälso- och sjukvård	4 670	39	11	11	..	**4 733**
87.10 Vårdhem	..	5	..	0	..	**..**
87.20 Hem med särskild service för personer med utvecklings-störning, psykiska funktions-hinder eller missbruksproblem	320	80	29	15	..	**447**
87.30 Servicehus, gruppbostäder o.d. för äldre och funktionshindrade personer	89	25	14	11	10	**179**
87.90 Andra enheter för vård och omsorg med boende	444	57	18	6	..	**526**
Totalt	**13 339**	**394**	**117**	**72**	**10**	**13 978**

Källa: Statistiska centralbyrån (2023 b).
.. = uppgiften inte tillgänglig, för osäker för att anges eller borttagen av sekretesskäl. Rad- och kolumntotalerna kan därför skilja sig något ifrån summan av raderna eller kolumnerna.

Privata vårdgivare ska enligt förslaget om VULF-avtal erhålla samma ersättning för verksamhetsförlagd utbildning som andra vårdgivare, och överlag större möjligheter att delta i utbildning. Lika ersättning är inte alltid fallet i dag. Ett större deltagande i utbildning förväntas precis som för regioner och kommuner förbättra möjligheterna för privata vårdgivare att rekrytera sjuksköterskor. Med VULF-avtalets forskningsmedel ökar också möjligheterna även för privata vårdgivare att delta i forskning och utveckling samt kunna erbjuda personalen karriärvägar i form av tjänster med en viss del forskningsutrymme.

[35] Statistiska centralbyrån (2023 c).

VULF-avtalets samverkansstruktur ger också privata vårdgivare en möjlighet att samverka direkt med lärosätena. Det innebär dock också större krav på att medverka i utbildning.

Utredningen har frågat Vårdföretagarna, Region Skåne och Region Västerbotten hur mycket tid vårdverksamheterna behöver avsätta för att handleda studenter under verksamhetsförlagd utbildning för att uppskatta det produktionsbortfall som uppstår. Enbart Region Skåne har inkommit med en tidsuppskattning. Hur mycket tid som går åt är beroende av vilken termin studenten studerar på, vilka lärandemålen för den verksamhetsförlagda utbildningen är, vilken verksamhet den verksamhetsförlagda utbildningen genomförs i och huruvida studenten behöver särskilt stöd. Region Skåne bedömer att en handledare i snitt behöver avsätta tre till fyra timmar per vecka för planering och möten för verksamhetsförlagd utbildning utöver den faktiska tiden då handledning sker. Handledningstiden kombineras dock ofta med genomförandet av ordinarie arbetsuppgifter, varför det är svårt att uppskatta hur mycket tid själva handledningen tar. Region Skåne påpekar dock att handledning ses som en naturlig del av sjuksköterskeyrket och att handledning därför inte betraktas som produktionsbortfall. Enligt regionen, som har drygt 50 procent privat drivna vårdcentraler, bedömer inte heller de privata vårdgivarna att vårdproduktionen påverkas negativt av deltagande i verksamhetsförlagd utbildning.[36]

Den genomsnittliga grundlönen år 2022 för privatanställda grundutbildade sjuksköterskor var 45 500 kr.[37] Medianåldersintervallet år 2021 för sjuksköterskor sysselsatta inom privat hälso- och sjukvård var 45-49 år.[38] Det innebär att en privat arbetsgivares genomsnittliga lönekostnad för en sjuksköterska per månad är cirka 63 000 kr, inklusive semestertillägg, arbetsgivaravgifter, skatter och försäkringar.[39] Om en månad i genomsnitt har 160 arbetstimmar, blir kostnaden per arbetad timme ungefär 394 kr. Det innebär att kostnaden för den tid som behöver avsättas per vecka verksamhetsförlagd utbildning, utöver den faktiska handledningen, är ungefär 1 600 kr.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslagen inte påverkar företagens konkurrensvillkor negativt. Förslaget om en enhetlig ersättning för verksamhetsförlagd utbildning till både privata och offentliga vårdgivare gör i stället villkoren mer jämlika. VULF-

[36] E-postmeddelande från enhetschef för utbildning och lärande i Region Skåne den 2 november 2023.
[37] Statistiska centralbyrån (2023 e).
[38] Socialstyrelsen (2023).
[39] Tillväxtverket (2023).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

avtalets bidrag till att förbättra kompetensförsörjningen och stärka kopplingen mellan klinisk och akademisk verksamhet är också något som kommer även privata vårdföretag till godo.

Utredningens förslag påverkar inte små företag i något särskilt avseende. Utredningen har därför inte sett det nödvändigt att ta några särskilda hänsyn till små företag vid utformningen av förslagen. Små företag kan dock ha svårare att delta i utbildning och forskning, till följd av att verksamheten är för liten eller för specialiserad. Starkare utbildningsstödjande strukturer kan dock underlätta för små företag att delta i utbildning,

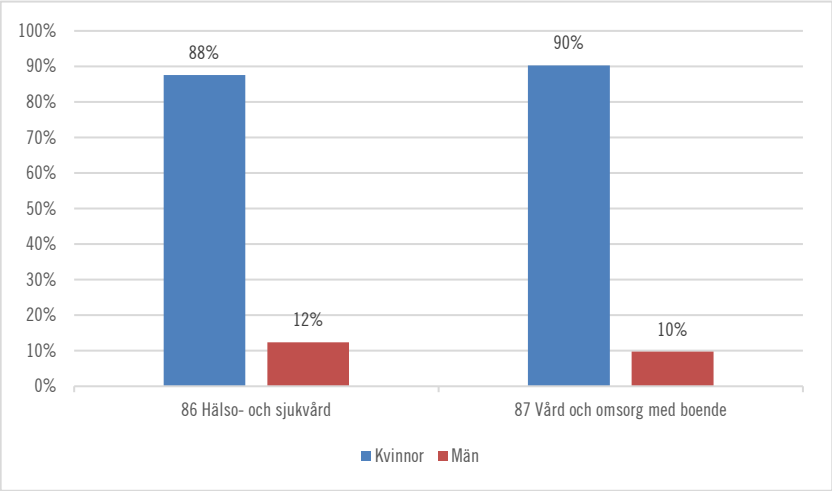
Utredningen bedömer inte att förslaget om att utveckla ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning får någon större konsekvens för privata företag som i dag tillhandahåller konsulttjänster eller liknande typer av it-stöd. Flertalet systemstöd som för närvarande används är egenutvecklade lösningar som ägs och förvaltas av hälso- och sjukvården eller lärosätena.[40]

10.11 Konsekvenser i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män

Yrket som sjuksköterska är starkt kvinnodominerat. Inom näringsgrenarna 86 Hälso- och sjukvård och 87 Vård och omsorg med boende, utgör kvinnor mellan 88 och 90 procent av de sysselsatta.

[40] Se sammanställning i avsnitt 7.2.

Figur 10.2 Könsfördelning för anställda sjuksköterskor inom näringsgrenarna hälso- och sjukvård samt vård och omsorg med boende 2021

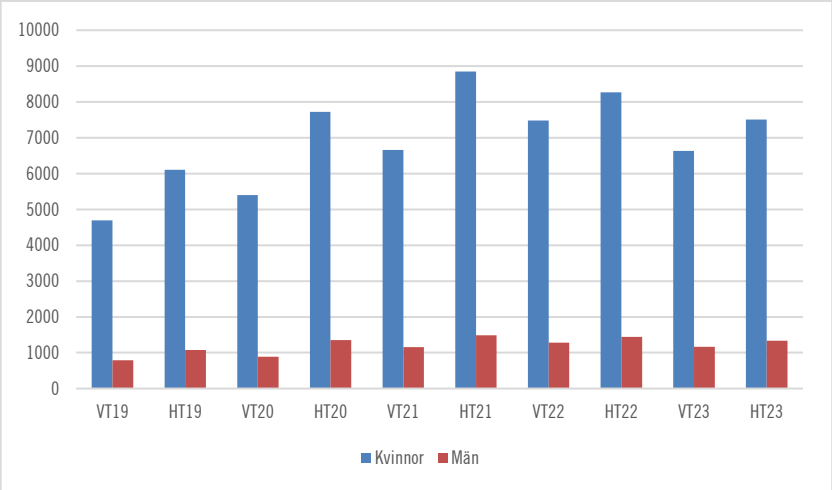


Källa: Socialstyrelsen (2023*)*.

Även studentpopulationen är kvinnodominerad, med i snitt 85 procent kvinnliga behöriga förstahandssökanden mellan vårterminen 2019 och höstterminen 2023.

Figur 10.3 Antal behöriga förstahandssökande till utbildning som leder till sjuksköterskeexamen

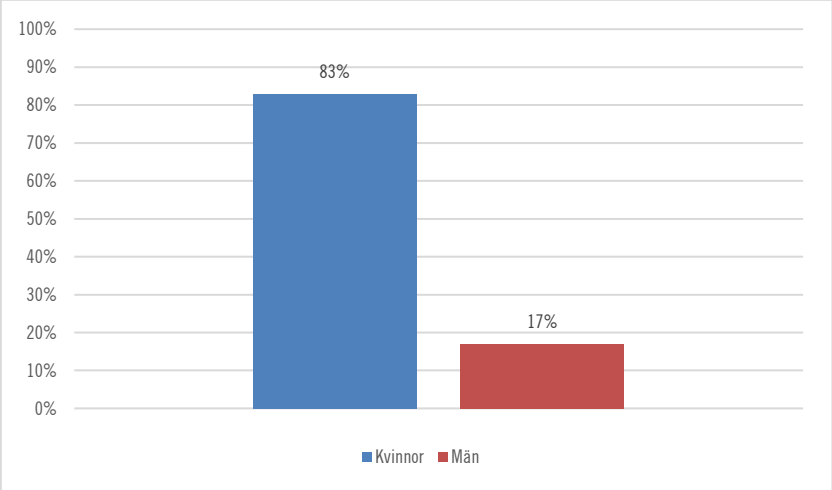
Per termin och kön



Källa: Universitetskanslersämbetet (2023 c).

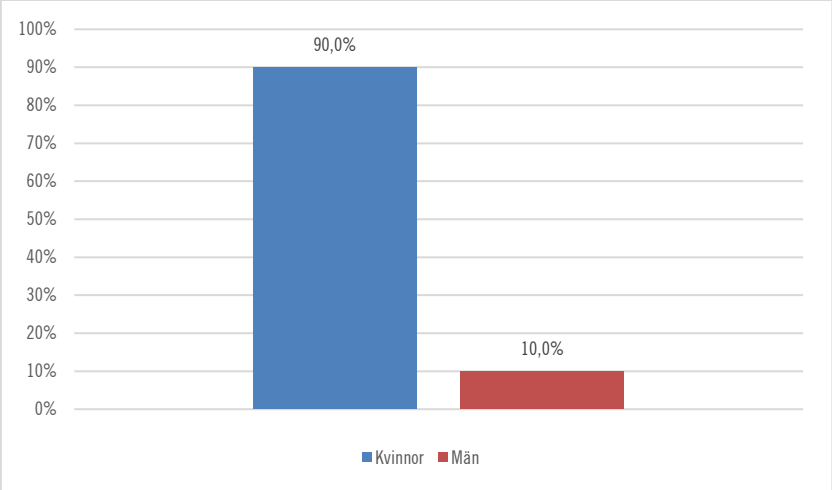
Könsfördelningen på utbildningens grundnivå återspeglas även på forskarnivå, där 83 procent av helårsdoktoranderna 2022 var kvinnor, och 90 procent av doktorsexamina inom omvårdnad utfärdades till kvinnor.

Figur 10.4 Könsfördelning för aktiva helårsdoktorander inom forskningsämnet omvårdnad 2022



Källa: Universitetskanslersämbetet (2023 g).

Figur 10.5 Könsfördelning för doktorsexamina inom forskningsämnet omvårdnad utfärdade 2022



Källa: Universitetskanslersämbetet (2023 h).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Bland professorerna inom omvårdnad är könsfördelningen något mindre ojämn, med 60 procent kvinnor 2022.[41]

Vetenskapsrådet har analyserat kvinnors och mäns förutsättningar att bedriva forskning. Det finns tydliga skillnader i hur kvinnors och mäns arbetstid fördelas mellan olika arbetsuppgifter. Kvinnor utför generellt sett mer undervisning än forskning och utveckling jämfört med män, men skillnaden är allra störst inom området medicin och hälsa.[42] Utredningen bedömer att en satsning på att finansiera forskningstid för sjuksköterskor skulle bidra till att minska dessa skillnader och ha flera positiva konsekvenser för villkor och förutsättningar inom yrket. Det skulle också bidra till att skapa fler möjligheter till vetenskaplig meritering och karriärutveckling för sjuksköterskor.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att en satsning på att förbättra förutsättningarna för forskarutbildning och postdoktoral meritering inom omvårdnad, där kvinnor är i majoritet, skulle bidra till att fler kvinnor forskar. Fördelningen av kvinnors arbetstid mellan forskning och utbildning skulle också bli mer jämställd. Satsningen skulle också innebära att fler karriärvägar skapas för ett kvinnodominerat yrke. Vidare skulle en förstärkning av forskningen inom området omvårdnad bidra till att stärka forskningsanknytningen och potentiellt statusen inom en starkt kvinnodominerad verksamhet. En förhöjd status för yrket skulle också kunna locka fler män att söka till utbildningen, något som långsiktigt vore gynnsamt för jämställdheten och kompetensförsörjningen.

10.12 Konsekvenser för personlig integritet

Förslaget om ett nationellt it-stöd innebär behandling av personuppgifter och aktualiserar ett flertal dataskyddsfrågor. Att beakta dataskyddsaspekter vid utvecklingen av it-stödet kommer att vara mycket centralt för att tillse en personuppgiftsbehandling som är laglig och korrekt och omfattar ett stort antal individer. Utredningens uppfattning är att ett nationellt it-stöd kan konstrueras på ett sätt som möjliggör en lagenlig och korrekt personuppgiftsbehandling som tillgodoser den enskildes integritetsskyddsintresse bättre än nuvarande system. En förutsättning är att ansvaret för att upprätthålla it-stödet

[41] Statistiska centralbyrån (2023 d).
[42] Vetenskapsrådet (2021) s. 62 f.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

har författningsstöd, precis som i fråga om andra studieadministrativa system.[43]

10.13 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Utredningens förslag påverkar inte personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund än svensk på något särskilt sätt. Förslagen har inte heller någon särskild konsekvens för personer med utländsk utbildning eller yrkesbakgrund eller för någon som har bristande kunskaper i det svenska språket. Personer som direkt berörs eller påverkas av utredningens förslag, berörs och påverkas lika, oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.

Förslagen kan dock indirekt ha en positiv inverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Detta genom att en generell ökning av tillgången till platser för verksamhetsförlagd utbildning bör öka möjligheterna till praktik även för personer med utländsk examen som behöver praktik för att få svensk legitimation.

10.14 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och förhållandet till EU-rätten

Det är utredningens bedömning att Sverige, med de förslag som läggs fram i utredningen, har bättre förutsättningar att uppfylla kraven på klinisk utbildning för sjuksköterskeutbildningen enligt EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv. Det råder sedan tidigare brist på platser för verksamhetsförlagd utbildning på sjuksköterskeutbildningen och med utredningens förslag förväntas antalet platser öka. Det är av stor betydelse, eftersom lärosätena enligt utredningens enkätundersökning uppskattar att antalet veckor som studenter placeras i verksamhetsförlagd utbildning behöver öka med 35 procent för att uppfylla de rättsliga kraven.

[43] Se avsnitt 7.6.

10.15 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningen bedömer inte att förslagen får några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Förslagen ger inte upphov till några nya tillfällen att begå brott och påverkar inte heller möjligheterna till ett effektivt brottsförebyggande arbete.

10.16 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Utredningens förslag medför kostnader för staten som kräver finansiering. Förslagen bedöms inte medföra några kostnader för regioner eller kommuner. Ekonomiska konsekvenser som hanteras inom befintliga ramar, utan behov av tillkommande finansiering, behandlas i respektive avsnitt ovan.

Utredningen bedömer de ekonomiska konsekvenserna av förslagen enligt nedan.

Tabell 10.3 Sammanställning av tillkommande kostnader för staten

Typ av kostnad	Kostnad, kr	Kommentar
Nationellt kansli	1 500 000	Årlig kostnad
Kanslier för regionala noder	7 500 000	Årlig kostnad
Utbildningsstödjande strukturer	80 000 000	Årlig kostnad
Utbildningsinfrastruktur	50 000 000	Årlig kostnad
Ersättning för resor och boende	6 000 000	Årlig kostnad
Förvaltning av nationellt it-stöd	5 000 000	Årlig kostnad
Forskarmeritering för sjuksköterskor	150 000 000	Årlig kostnad
Totalt per år	**300 000 000**	
Utveckling av it-stöd	37 000 000	Engångskostnad
Utveckling av handledarutbildning	1 000 000	Engångskostnad
Total engångskostnad	**38 000 000**	

Källa: Utredningens sammanställning.

Beräkningen av kostnaderna beskrivs i avsnitten nedan.

10.16.1 Kostnader för VULF-avtal

Utredningens bedömning är staten långsiktigt behöver skjuta till ytterligare medel för att hindren för verksamhetsförlagd utbildning ska kunna avhjälpas. Det behövs för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i fler verksamheter i hälso- och sjukvården och därigenom möjliggöra fler utbildningsplatser på sjuksköterskeutbildningen. Medlen avser att finansiera:

- Nationellt kansli
- Kanslier för regionala noder
- Utbildningsstödjande strukturer inom hälso- och sjukvården
- Utbildningsinfrastruktur
- Ersättning för resor och boende för studenter
- Förvaltningskostnader för nationellt it-stöd
- Forskarstudier och postdoktoral meritering

Vid beräkning av kostnader relaterade till personella resurser (utöver lönekostnader) har utredningen använt sig av Tillväxtverkets schablonpåslag om 84 procent för semesterersättning, arbetsgivaravgifter, försäkringar, lokalkostnader och gemensamma kostnader.[44]

Nationellt kansli

Det behövs vidare medel för att finansiera samordning och administrativa stödfunktioner för det nationella VULF-avtalet och för de regionala noderna för VULF. Utredningen har i avsnitt 10.6 Konsekvenser för andra myndigheter ovan utgått ifrån den nationella administrationen av ALF-avtalet, som sysselsätter ungefär en heltidsresurs, och gör bedömningen att motsvarande resurser behöver avsättas för den nationella VULF-administrationen. Utifrån antagandet om en månadslön på ungefär 50 000 kr blir lönekostnaden för den resursen cirka 600 000 kr per år.[45] Till detta kommer kostnader för arbetsgivaravgifter, försäkringar, lokaler och gemensam administration om ungefär 500 000 kr. Det nationella kansliet bör därutöver ha

[44] Tillväxtverket (2017) s. 16 och 31.
[45] Tillväxtverket (2023).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

utrymme för kostnader relaterade till årliga seminarier och sammankomster för de regionala noderna samt för uppföljning av VULF-avtalet. Utredningen uppskattar dessa kostnader till 400 000 kr. Den totala kostnaden för ett nationellt kansli uppskattas därmed till ungefär 1,5 miljoner kr per år.

Kanslier för regionala noder

De sju lärosätena med medicinska fakulteter kommer att få ett utökat ansvar för samordning och administration i och med att de föreslås utgöra värdorganisationer för VULF-avtalets regionala noder. Utredningen bedömer att resurser motsvarande en heltidsresurs per medicinsk fakultet behöver avsättas, då en majoritet av avtalsadministrationen i och med VULF-avtalet kommer att hanteras på regional nivå. Med ovanstående antagande om 50 000 kr i månadslön för en administrativ resurs, innebär det en lönekostnad för den regionala administrationen om totalt 4,2 miljoner kr per år. Till detta kommer kostnader för arbetsgivaravgifter, försäkringar, lokaler och gemensam administration om ungefär 3,5 miljoner kr. Den totala kostnaden för utökningen av de regionala kanslierna uppskattas därmed till ungefär 7,5 miljoner kr per år.

Utbildningsstödjande strukturer för hälso- och sjukvården

Utredningen föreslår att medel från VULF-avtalet ska kunna användas för att finansiera utbildningsstödjande strukturer inom hälso- och sjukvården, bland annat i form av studierektorer eller motsvarande, lokaler och viss utrustning, samt it-stöd. Inte minst är det viktigt att stärka de utbildningsstödjande strukturerna för att underlätta för kommuner och privata vårdgivare att medverka i verksamhetsförlagd utbildning. De utbildningsstödjande strukturerna kan etableras antingen inom en region, ett lärosäte eller hos kommuner eller privat vårdgivare i samverkan. Hur stödet lämpligen organiseras och inriktas bör utgå från regionala och lokala förhållanden och behov.

Enligt utredningens enkätundersökning behöver antalet veckor verksamhetsförlagd utbildning inom sjuksköterskeutbildningen nationellt under ett år öka med ungefär 56 000[46] för att uppfylla kraven på

[46] Se avsnitt 4.7.3.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

klinisk utbildning enligt yrkeskvalifikationsdirektivet och den utbyggnad av utbildningarna som lärosätena för närvarande planerar. Om en utbildningsstödjande resurs arbetar 46 veckor per år, och resursen i snitt kan planera, samordna och stödja cirka 15 placeringar (studenter och handledare) per arbetsvecka, kan en sådan resurs hantera ungefär 690 placeringar per år. Det innebär att det behövs en förstärkning motsvarande cirka 80 heltidsresurser för att planera, samordna och stödja de ytterligare 56 000 veckor verksamhetsförlagd utbildning som behövs.

Utredningen har jämfört det uppskattade resursbehovet med ett exempel från Örnsköldsviks kommun, som i samverkan med Umeå universitet hanterar verksamhetsförlagd utbildning för 30 studenter från termin två på sjuksköterskeprogrammet under tre veckor per termin (totalt 90 veckor per termin) och 12 studenter från termin sex som har verksamhetsförlagd utbildning i totalt 12 veckor varje termin (totalt 144 veckor per termin). Det innebär att kommunen under ett år hanterar ungefär 470 veckor verksamhetsförlagd utbildning. Därutöver tar kommunen ibland emot studenter från andra lärosäten. Denna volym verksamhetsförlagd utbildning hanteras i Örnsköldsviks kommun av en heltidsresurs.[47]

Utifrån antagandet om en månadslön på 44 000 kr (se avsnittet ovan) innebär det en lönekostnad om ungefär 42 miljoner kr per år, för 80 heltidsresurser. Till lönekostnaderna kommer kostnader för arbetsgivaravgifter, försäkringar, lokaler och gemensam administration om cirka 35 miljoner kr, vilket ger en total kostnad om uppskattningsvis 80 miljoner kr per år.

Utbildningsinfrastruktur

Utredningen föreslår att 50 miljoner kr ska avsättas för satsningar på utbildningsstödjande infrastruktur, i form av exempelvis lärandemiljöer och kliniska träningscentra. Dessa medel kan även användas till hyra av lokaler och investeringar i utrustning som stödjer verksamhetsförlagd utbildning.

[47] E-postmeddelande från huvudhandledare i Örnsköldsviks kommun den 20 november 2023.

Ersättning för resor och boende för studenter

Utredningen har kontaktat ett antal lärosäten för att inhämta information om hur de hanterar ersättning av studenternas merkostnader för resor och boende vid verksamhetsförlagd utbildning. Av de lärosäten som tillfrågats uppger Malmö universitet och Högskolan i Skövde att de inte betalar någon rese- eller boendeersättning till studenterna. Umeå universitet, Uppsala universitet, Mittuniversitetet och Luleå tekniska högskola betalar ersättning, men med olika villkor.

Vid Luleå tekniska universitet får studenterna ersättning för boende utanför studieorten med ett schablonbelopp om 1 225 kr per vecka och student. Om hyreskostnaden är lägre ersätts den faktiska kostnaden. Någon ersättning för resekostnader betalas inte ut.[48] Läsåret 2022–2023 betalade Luleå tekniska universitet ut totalt ungefär 520 000 kr i boendeersättning till 110 studenter på grundutbildningen till sjuksköterska, utbildningen till röntgensjuksköterska och specialistsjuksköterskeutbildningarna. Det innebär ett genomsnitt på cirka 4 700 kr i ersättning per student och att ungefär 20 procent av studenterna får ersättning för merkostnader för boende under verksamhetsförlagd utbildning.[49]

Omkring tolv procent av studenterna vid Institutionen för omvårdnad vid Umeå universitet erhåller varje år ersättning för reseeller boendekostnader vid verksamhetsförlagd utbildning. Den genomsnittliga ersättningen som varje student erhöll år 2023 var ungefär 2 300 kr.[50] Umeå universitet ersätter studenterna med maximalt 3 500 kr för boendekostnader (2023 års siffror).[51] Kostnader för resor utanför tätort ersätts i sin helhet, men utifrån priset för billigaste kollektiva färdsätt eller som ersättning för egen bil.[52]

Mittuniversitetet betalar ersättning för både resor och boende vid verksamhetsförlagd utbildning. Studenten får själv betala 137,50 kr per vecka i resekostnader, och ersätts därefter med upp till 375 kr per vecka. Ersättning för boende betalas med maximalt 375 kr per vecka.[53] Ungefär fyra procent av studenterna vid Mittuniversitetet erhåller

[48] Luleå tekniska universitet (2023).
[49] E-postmeddelande från VFU-strateg vid Luleå tekniska universitet den 1 december 2023.
[50] E-postmeddelande från VFU-strateg vid Umeå universitet den 28 november 2023.
[51] Umeå universitet (2023 c).
[52] Umeå universitet (2023 a).
[53] Mittuniversitetet (2023).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ersättning. Den genomsnittliga ersättningen per student var 2023 ungefär 1 900 kr.[54]

Studenter vid Uppsala universitet, som kan genomgå utbildning till sjuksköterska i Uppsala eller i Visby, får ersättning med minst 75 procent av rese- och boendekostnaderna.[55] Under 2022 gjordes 284 utbetalningar, till ungefär 46 procent av studenterna i Uppsala. Samtliga ersättningar gällde resekostnader, och den genomsnittliga ersättningen per student var 727 kr. Till studenter vid studieort Visby gjordes totalt 22 utbetalningar till uppskattningsvis 24 procent av det totala antalet studenter. Den genomsnittliga utbetalningen i Visby var 1 856 kr. Samtliga utbetalningar avsåg reseersättning. Det genomsnittliga beloppet i Visby är högre än i Uppsala till följd av att en större andel bilersättning har betalats ut i Visby, då det inte finns samma möjligheter att använda allmänna kommunikationsmedel.[56]

Att uppskatta det totala behovet av ersättning för rese- och boendekostnader vid verksamhetsförlagd utbildning är svårt. Det är svårt att uppskatta var utökningen av platser kommer att ske och att bedöma hur studenterna kommer att förhålla sig till platser på större avstånd. Olika platser i landet har också olika boendekostnader och olika reseförutsättningar, och olika delar av landet är olika tätt befolkade. Utredningen har försökt uppskatta kostnaderna baserat på ovanstående stickprov bland lärosätena. Andelen studenter som erhåller ersättning varierar mellan 4 och 20 procent bland de lärosäten som ger ersättning för både resor och boende. Mönstret är att studenter på lärosäten i de norra landsdelarna oftare behöver göra verksamhetsförlagd utbildning så långt ifrån studieorten att de är berättigade till rese- eller boendeersättning. Det verkar vara ovanligare längre söderut, förutom i glesare befolkade områden som Gotland. Behovet av att utöka antalet platser och gemensamma villkor för ersättning i hela landet kan dock göra att det blir vanligare att behovet av ersättning uppstår. Utredningen har därför antagit att tio procent av studenterna på grundutbildningen till sjuksköterska eller på någon av utbildningarna till specialistsjuksköterska har behov av ersättning, antingen för ökade resekostnader för dagspendling eller för dubbla boendekostnader under verksamhetsförlagd utbildning. Totalt är det

[54] E-postmeddelande från ställföreträdande prefekt i omvårdnad vid Mittuniversitetet den 4 december 2023.
[55] Uppsala universitet (2015).
[56] E-postmeddelande från ordförande i programkommittén för sjuksköterskeprogrammen vid Uppsala universitet den 12 december 2023.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

ungefär 19 500 registrerade studenter på något av de programmen under ett år.[57] Den ersättning som betalas ut i dag varierar mellan 1 900 kr och 4 700 kr per student och år. Utredningen utgår i beräkningen ifrån att den genomsnittliga ersättningen som betalas kommer att uppgå till 3 000 kr. Det innebär en total kostnad om ungefär 6 miljoner kr per år.

Förvaltningskostnader för nationellt it-stöd

De årliga kostnaderna för förvaltning, drift och vidareutveckling av ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning har uppskattats till drygt 11 miljoner kr per år.[58] Utredningen föreslår att statliga medel via VULF-avtalet finansierar förvaltningskostnaderna med minst 5 miljoner kr per år.

Forskarmeritering för sjuksköterskor

Medel från VULF-avtalet ska kunna användas för att finansiera forskarstudier för grundutbildade sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor. Medlen ska även kunna användas för postdoktoral meritering för sjuksköterskor med doktorsexamen. Tanken är att sjuksköterskor eller specialistsjuksköterskor som genomgår forskarutbildning ska behålla sin grundlön under studietiden och att arbetsgivaren kompenseras för kostnaderna. När det gäller medlen för postdoktoral meritering är tanken att de ska tilldelas lärosäten för att möjliggöra finansiering av fler tidsbegränsade tjänster som postdoktor eller biträdande lektor.

Utredningen bedömer att 150 heltidsresurser som under ett år genomgår forskarutbildning eller postdoktoral meritering är en lämplig volym för att möta det långsiktiga behovet av vetenskapligt meriterade lärare och handledare. Den genomsnittliga månadslönen för grundutbildade sjuksköterskor var 41 100 kr år 2022. Motsvarande månadslön för specialistsjuksköterskor varierar mellan 41 100 kr och 46 800 kr beroende på inriktning.[59] Genomsnittlig grundlön för forskarassistenter (postdoktorer) var 40 400 kr år 2022.[60] Utredningen har

[57] Universitetskanslersämbetet (2023 b).
[58] Se kapitel 7.
[59] Statistiska centralbyrån (2023 f).
[60] Statistiska centralbyrån (2023 g).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

utgått från en snittlön om 44 000 kr per månad. Detta ger en årlig lönekostnad för 150 heltidsresurser om cirka 79,2 miljoner kr. Till detta kommer påslag för arbetsgivaravgifter, försäkringar, lokaler och gemensamma kostnader om ungefär 66,5 miljoner kr.

Slutligen behöver medel tillskjutas för vissa ytterligare kostnader relaterade till den forskning som ska bedrivas, till exempel rese- och konferenskostnader och kostnader för statistikuttag. Utredningen uppskattar dessa kostnader till 30 000 kr per år för varje heltidsresurs, totalt 4,5 miljoner kr.

Den totala kostnaden för satsningen på forskarstudier och postdoktoral meritering uppskattas mot bakgrund av ovanstående beräkningar till ungefär 150 miljoner kr per år. Beroende på ambitionsnivå kan omfattningen av denna satsning i antal resurser ökas eller minskas.

10.16.2 Övriga kostnader

Kostnad för utveckling av nationellt it-stöd

Kostnaden för att utveckla ett nationellt it-stöd har i utredningen uppskattats till cirka 37 miljoner kr. För att skapa incitament till att nyttja systemet, har utredningen föreslagit att den initiala utvecklingskostnaden ska finansieras av regering och riksdag. Det innebär en tidsbegränsad kostnad om 37 miljoner kr för staten.

Kostnad för utveckling av handledarutbildning

Utredningen uppskattar att 1 miljon kr behöver avsättas för utveckling av en utbildningsguide för en generisk modulbaserad handledarutbildning på grundnivå.

10.16.3 Finansiering av tillkommande kostnader för staten

Utredningen anser att kostnaderna för VULF-avtalet i betydande utsträckning kan finansieras genom att förlänga och styra om befintligt statliga initiativ för att skapa fler platser för verksamhetsförlagd utbildning.

Under 2022 och 2023 avsatte regering och riksdag totalt 250 miljoner kr per år till regioner och kommuner som under året utökade

antalet veckor verksamhetsförlagd utbildning för studenter på utbildning mot sjuksköterskeexamen. Medlen fördelades utifrån hur stor del av den totala ökningen av antalet veckor verksamhetsförlagd utbildning som aktuell kommun eller region stod för. Regioner och kommuner rapporterade själva uppgifter till Socialstyrelsen, som också ansvarade för fördelningen och utbetalningen av statsbidraget.[61]

Vidare avsattes 50 miljoner kr under år 2023 till universitet och högskolor för att öka tillgången till platser för verksamhetsförlagd utbildning inom sjuksköterskeutbildningen.[62] Några lärosäten har dessutom fått ta del av riktade medel för decentralisering av vårdutbildningar. I budgetpropositionen för år 2022 föreslogs att 20 miljoner kr per år skulle avsättas under åren 2022–2024.[63] För år 2022 fick fem lärosäten ta del av satsningen och år 2023 fördelades drygt 14 miljoner kr inom ramen för satsningen till fyra olika lärosäten.[64] Delar av de medlen avser ökade kostnader för verksamhetsförlagd utbildning till följd av decentraliseringen. Därutöver finns statliga satsningar på forskarskolor som även omfattar möjligheter för sjuksköterskor.[65]

Utredningen föreslår i första hand att de 250 miljoner kr till regioner och kommuner och de 50 miljoner kr till lärosäten för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning förlängs och styrs om till finansieringen av ett VULF-avtal. Därigenom skapas mer långsiktiga förutsättningar för hälso- och sjukvårdsutbildning av god kvalitet och den statliga styrningen som i dag sker i parallella spår visavi sjukvårdshuvudmän respektive lärosäten samlas.

Utredningen föreslår vidare att nuvarande finansiering av ersättningen för deltagande i verksamhetsförlagd utbildning till vårdgivare består. Det innebär att lärosäten erhåller medel för detta inom ramen för den statliga ersättningen per helårsstudent och helårsprestation till lärosätena. VULF-avtalet ska således utgöra ett tillskott utöver den nuvarande statliga utbildningsersättningen till lärosätena.

Kostnaderna för utveckling och förvaltning av ett nationellt it-stöd för verksamhetsförlagd utbildning består dels av en initial investeringskostnad för utveckling av systemet, dels av en löpande förvaltningskostnad. Utredningen föreslår att regeringen finansierar utvecklingen av systemstödet genom ett tidsbegränsat anslag till Universitets- och

[61] Regeringens beslut den 27 januari 2022 s. 41 och Regeringens beslut den 26 januari 2023 s. 38.
[62] Regeringens beslut den 22 december 2022.
[63] Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 16 s. 247 f.
[64] Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 16 s. 202 ff.
[65] Se avsnitt 6.8.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

högskolerådet. De löpande förvaltningskostnaderna föreslår utredningen fördelas mellan lärosäten och finansieras med medel inom VULF-avtalet och eventuellt lärosätenas ordinarie anslag.

10.17 Ikraftträdande och behov av information

Eftersom utredningen inte lägger fram några författningsförslag kan en tidpunkt för ikraftträdande av ett författningsförslag inte redovisas.

För att gå vidare med förslaget om ett VULF-avtal bör regeringen snarast möjligt utse en förhandlingsperson. Förslaget om att revidera yrkeskvalifikationsdirektivet avseende simulering och klinisk utbildning faller på regeringen att driva. För att gå vidare med förslaget om nationellt it-stöd bör regeringen snarast möjligt ge ett uppdrag och anvisa finansiering till Universitets- och högskolerådet för att utföra en fördjupad förstudie där bland annat författningsmässiga frågor bör beaktas. Övriga förslag kräver att regeringen beslutar om uppdrag till berörda myndigheter.

Informationsinsatser kommer att krävas riktade till samtliga regioner, kommuner och upphandlade privata vårdgivare samt till universitet och högskolor som bedriver utbildning till sjuksköterska och specialistsjuksköterska.

Källor och litteratur

Otryckta källor

E-postmeddelande från enhetschef vid Koncernkontoret i Region Skåne den 12 oktober 2023.

E-postmeddelande från enhetschef för utbildning och lärande i Region Skåne den 2 november 2023.

E-postmeddelande från enhetschef vid Koncernkontoret i Region Skåne den 30 november 2023.

E-postmeddelande från förbundschef vid Akademi Norr den 30 oktober 2023.

E-postmeddelande från HR-strateg vid Koncernkontoret i Västra Götalandsregionen den 25 oktober 2023.

E-postmeddelande från HR-strateg vid Koncernkontoret i Västra Götalandsregionen den 7 november 2023.

E-postmeddelande från huvudhandledare i Örnsköldsviks kommun den 15 november 2023.

E-postmeddelande från huvudhandledare i Örnsköldsviks kommun den 20 november 2023.

E-postmeddelande från ordförande i programkommittén för sjuksköterskeprogrammen vid Uppsala universitet den 12 december 2023.

E-postmeddelande från Regionala vårdkompetensrådet Mellansverige den 12 oktober 2023.

E-postmeddelande från studierektor för verksamhetsförlagd utbildning vid Region Sörmland den 19 oktober 2023.

E-postmeddelande från ställföreträdande prefekt vid Mittuniversitetet den 4 december 2023.

E-postmeddelande från VFU-strateg vid Luleå tekniska universitet den 1 december 2023.

E-postmeddelande från VFU-strateg vid Umeå universitet den 28 november 2023.

Malmö universitet (2023). *Kliniskt lärarpar i kommunal vård*. Presentationsmaterial den 23 maj 2023.

Region Skåne. *Avtalsmall – Sjukvårdstjänster*. Version 2.4.6.

Region Stockholm. *Avtalsmall*, 2023-10-10.

Utredningens möte med Nationella vårdkompetensrådets arbetsgrupp för forskning och undervisning den 16 oktober 2023.

Utredningens möte med Regionala vårdkompetensrådet Södra den 24 maj 2023.

Utredningens möte med Sveriges universitets- och högskoleförbund, Arbetsgruppen för vårdkompetens den 15 september 2023.

Utredningens möte med Uddannelses- og Forskningsstyrelsen den 22 maj 2023.

Utredningens möte med Vetenskapsrådet den 10 november 2023.

Utredningens sammanställning av information om mervärdesskatt på VFU-tjänster av den 26 april 2023.

Utredningens samtal med företrädare för Bäckbacka Röbäck AB den 3 oktober 2023.

Utredningens samtal med regional verksamhetschef för SÄBO Norr, Attendo AB den 25 oktober 2023.

Utredningens samtal med professor Matts Olovsson vid Uppsala universitet den 16 november 2023.

Västra Götalandsregionen (2021). *Samverkan mellan kommunerna, regionen och lärosätena i Västra Götaland avseende verksamhetsförlagd utbildning inom akademisk vårdutbildning på grund- och avancerad nivå.* Presentationsmaterial den 16 augusti 2021.

Örnsköldsviks kommuns föredrag på Svensk sjuksköterskeförenings VFU-konferens i Umeå den 8 november 2023.

Tryckta källor

Offentligt tryck

Utskottsbetänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU24 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19 *En reformerad grundlag*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU4 *En reformerad grundlag (vilande grundlagsbeslut, m.m.)*.

Lagutskottets betänkande 2003/04:LU3 *Lag om finansiell rådgivning till konsumenter.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2008/09:MJU23 *Överlåtbara fiskerättigheter m.m.*

Socialutskottets betänkande 2000/01:SoU6 *Sjukhus med vinstsyfte*.

Socialutskottets betänkande 2003/04:SoU8 *Rökfria serverings-miljöer m.m.*

Socialutskottets betänkande 2018/19:SoU5 *Bastjänstgöring för läkare*.

Socialutskottets betänkande 2019/20:SoU22 *Senarelagt införande av nationell läkemedelslista och bastjänstgöring för läkare.*

Socialutskottets betänkande 2020/21:SoU2 *Inriktningen för en nära och tillgänglig vård – en primärvårdsreform.*

Utbildningsutskottets betänkande 1975:UbU17 *Utbildnings-utskottets betänkande med anledning av propositionen 1975:9 om reformering av högskoleutbildningen m.m. jämte motioner.*

Utbildningsutskottets betänkande 1975/76:UbU27 *Utbildnings-utskottets betänkande med anledning av propositionen 1975/76:100 såvitt gäller anslag till bidrag till viss vårdyrkesutbildning jämte motioner avseende sektorn för vårdyrkesutbildning.*

Utbildningsutskottets betänkande 1976/77:UbU20 *med anledning av propositionen 1976/77:59 om utbildning och forskning inom högskolan m.m. jämte motioner.*

Utbildningsutskottets betänkande 1981/82:UbU20 *om kommunal högskoleutbildning m.m. och om anslag till utbildning för vård-yrken, m.m. (prop. 1981/82:89 och prop. 1981/82:100)*.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Utbildningsutskottets betänkande 1988/89:UbU5 *Vissa högskolefrågor*.

Utbildningsutskottets betänkande 1989/90:UbU21 *Anslag till utbildning för vårdyrken m.m.*

Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UbU12 *Grundläggande högskoleutbildning*.

Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU13 *Vårdhögskolorna.*

Utbildningsutskottets betänkande 1999/2000:UbU1 *Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning.*

Utbildningsutskottets betänkande 2000/01:UbU17 *Nytt huvudmannaskap för vårdhögskoleutbildningar*.

Utbildningsutskottets betänkande 2005/06:UbU3 *Ny värld – ny högskola*.

Utbildningsutskottets betänkande 2020/21:UbU16 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*

Utbildningsutskottets betänkande 2020/21:UbU22 *Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer.*

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1965:161 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående anläggning av utbildningen av sjuksköterskor m.m.*

Prop. 1970:1 *Kung. Maj:ts proposition till riksdagen angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1970/71*.

Prop. 1970:115 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående utbetalning av ersättning för upplåtelse av vissa kommunala sjukhus för läkarutbildning och forskning*.

Prop. 1971:30 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m*.

Prop. 1971:44 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående avtal om läkarutbildning vid kommande undervisningssjukhus m.m.*

Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m*.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Prop. 1974:93 *Kungl. Maj:ts proposition angående avtal om läkarutbildning vid kommunala undervisningssjukhus m.m*.

Prop. 1975:9 *Regeringens proposition om reformering av högskoleutbildningen m.m*.

Prop. 1976/77:59 *Regeringens proposition om utbildning och forskning inom högskolan m.m*.

Prop. 1977/78:3 *Regeringens proposition om avtal om läkarutbildning vid kommunala undervisningssjukhus m.m*.

Prop. 1978/79:197 *Regeringens proposition om vårdutbildning inom högskolan*.

Prop. 1981/82:89 *Regeringens proposition om kommunal högskoleutbildning m.m*.

Prop. 1981/82:97 *Regeringens proposition om hälso- och sjukvårdslag, m.m*.

Prop. 1981/82:106 *Regeringens proposition om forskning m.m*.

Prop. 1983/84:129 *Regeringens proposition om bidrag till kommunala undervisningssjukhus*.

Prop. 1984/85:28 *om uppgörelse med avtalsreglering för samarbete om läkarutbildning och forskning*.

Prop. 1984/85:135 *Regeringens proposition om statlig driftersättning enligt samarbetsavtal om läkarutbildning och forskning m.m*.

Prop. 1986/87:104 *Regeringens proposition om bidrag till undervisningssjukhus m.m*.

Prop. 1986/87:144 *Regeringens proposition om överenskommelse om statlig driftersättning för läkarutbildning och forskning, m.m*.

Prop. 1990/91:100 *Regeringens proposition med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92*.

Prop. 1992/93:1 *Regeringens proposition om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*.

Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*.

Prop. 1993/94:150. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m*.

Prop. 1993/94:177 *Utbildning och forskning*.

Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*.

Prop. 1995/96:176 *Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården*.

Prop. 1996/97:5 *Forskning och samhälle*.

Prop. 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000*.

Prop. 2000/01:36 *Sjukhus med vinstsyfte*.

Prop. 2000/01:71 *Nytt huvudmannaskap för vårdhögskole-utbildningar*.

Prop. 2001/02:1 *Budgetpropositionen för 2002.*

Prop. 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet*.

Prop. 2002/03:133 *Lag om finansiell rådgivning till konsumenter*.

Prop. 2003/04:65 *Rökfria serveringsmiljöer*.

Prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*.

Prop. 2004/05:89 *Behörigheten för läkare i enskild verksamhet, m.m*.

Prop. 2008/09:160 *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*.

Prop. 2008/09:169 *Överlåtbara fiskerättigheter*.

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*.

Prop. 2009/10:210 *Patientsäkerhet och tillsyn*.

Prop. 2013/14:118 *Privata utförare av kommunal verksamhet.*

Prop. 2014/15:15 *Upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården*.

Prop. 2015/16:44 *Genomförande av det moderniserade yrkes-kvalifikationsdirektivet*.

Prop. 2015/16:195 *Nytt regelverk om upphandling*.

Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*.

Prop. 2016/17:43 *En ny hälso- och sjukvårdslag*.

Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*.

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Prop. 2017/18:83 *Styrande principer inom hälso- och sjukvården och en förstärkt vårdgaranti*.

Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*.

Prop. 2017/18:179 *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*.

Prop. 2017/18:274 *Bastjänstgöring för läkare*.

Prop. 2019/20:158 *Senarelagt införande av nationell läkemedelslista och bastjänstgöring för läkare*.

Prop. 2019/20:164 *Inriktningen för en nära och tillgänglig vård – en primärvårdsreform*.

Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021*.

Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

Prop. 2020/21:96 *Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer*.

Skr. 2020/21:133 *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*.

Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022.*

Prop. 2021/22:5 *Ett förenklat upphandlingsregelverk*.

Prop. 2022/23:1 *Budgetpropositionen för 2023.*

Statens offentliga utredningar

SOU 1948:17 *Betänkande angående utbildning av sjuksköterskor och annan sjukvårdspersonal I*. 1946 års kommitté för sjuksköterskeutbildningen.

SOU 1973:2 *Högskolan*. Betänkande av 1968 års utbildningsutredning.

SOU 1974:84 *Stat och kommun i samverkan*. Betänkande av läsberedningen.

SOU 1978:15 *Praktikfrågor – åtgärder i ett kort perspektiv*. Delbetänkande från Utredningen om vissa vårdutbildningar inom högskolan/VÅRD 77.

SOU 1978:50 *Ny vårdutbildning*. Betänkande av Utredningen om vissa vårdutbildningar inom högskolan/VÅRD 77.

SOU 1981:9 *Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. Förstatligande av de medellånga vårdutbildningarna*. Slutbetänkande av huvudmannakommittén.

SOU 1993:12 *Vårdhögskolor. Kvalitet, utveckling, huvudmannaskap*. Slutbetänkande av Huvudmannaskapsutredningen.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

SOU 1993:40 *Fri- och rättighetsfrågor. Inkorporering av Europakonventionen.* Delbetänkande av Fri- och rättighetskommittén.

SOU 1994:132 *Landstingens ansvar för kliniskt forsknings- och utvecklingsarbete*. Delbetänkande av Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation, HSU 2000.

SOU 1995:5 *Vårdens svåra val*. Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen.

SOU 2008:109 *En hållbar lärarutbildning*. Betänkande av Utredningen om en ny lärarutbildning (HUT 07).

SOU 2012:5 *Högskolornas föreskrifter*. Betänkande av Utredningen om högskolors föreskrifter.

SOU 2014:19 *Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande*. Betänkande av Utredningen om genomförande av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

SOU 2015:70 *Högre utbildning under tjugo år*. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud.

SOU 2016:2 *Effektiv vård.* Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården.

SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. Slutbetänkande av 2015 års skolkommission.

SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring*. Betänkande av Utredningen om praktiknära skolforskning i samverkan.

SOU 2018:39 *God och nära vård. En primärvårdsreform*. Delbetänkande av utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård.

SOU 2018:77 *Framtidens specialistsjuksköterska – ny roll, nya möjligheter*. Betänkande av Utredningen om specialistsjuksköterskeutbildning och vissa andra hälso- och sjukvårdsutbildningar.

SOU 2019:6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut).

SOU 2019:29 *God och nära vård. Vård i samverkan*. Delbetänkande av Utredningen samordnad utveckling för god och nära vård.

SOU 2020:19 *God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem.* Delbetänkande av Utredningen samordnad utveckling för god och nära vård.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

SOU 2021:65 *Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur*. Slutbetänkande av Utredningen om organisation, styrning och finansiering av forskningsinfrastruktur.

SOU 2022:35 *Tryggare i vårdyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska*. Betänkande av Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska.

SOU 2022:41 *Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer*. Betänkande av Utredningen om en äldreomsorgslag och stärkt medicinsk kompetens i kommuner.

Departementsserien

Ds 1999:44 *Den ljusnande framtid är vård, Om vård och omsorg – en arbetsmarknad i utveckling.*

Ds 2023:23 *Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd.*

Riksdagens skrivelser

Rskr. 1975:179.

Rskr. 1975/76:331.

Rskr. 1976/77:246.

Rskr. 1990/91:355.

Rskr. 1993/94:400.

Rskr. 1999/2000:96.

Rskr. 2000/01:123.

Rskr. 2000/01:262.

Rskr. 2005/06:160.

Rskr. 2008/09:289.

Rskr. 2009/10:304.

Rskr. 2010/11:21.

Rskr. 2018/19:50.

Rskr. 2019/20:262.

Rskr. 2020/21:61.

Rskr. 2020/21:254.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Svenskt offentligt tryck i övrigt

Dir. 1977:82 *Utredning om vårdutbildningen inom högskolan*. Kommittédirektiv.

Dir. 1994:76 *En särskild utredare för förändrat huvudmannaskap för vårdutbildningarna*. Kommittédirektiv.

Dir. 2013:104 *En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården*. Kommittédirektiv.

Dir. 2017:27 *Ökad samverkan kring praktiknära forskning för stärkt vetenskaplig grund i skolväsendet*. Kommittédirektiv.

Dir. 2017:86 *Specialistsjuksköterskeutbildning och vissa andra hälso- och sjukvårdsutbildningar för framtidens hälso- och sjukvård*. Kommittédirektiv.

Dir. 2021:26 *Översyn av kraven för sjuksköterskeexamen och barnmorskeexamen*. Kommittédirektiv.

Rättspraxis

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), tidigare Regeringsrätten

RÅ 2002 ref. 50.

RÅ 2006 ref. 26.

Övriga svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter

Överklagandenämnden för högskolan, beslut den 31 augusti 2018, reg.nr 241-492-18.

Överklagandenämnden för högskolan, beslut den 16 maj 2014, reg.nr 241-248-14.

EU-domstolen, tidigare EG-domstolen

C-14/83, *Sabine von Colson och Elisabeth Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153.

C-188/89, A. *Foster m.fl. mot British Gas plc.*, ECLI:EU:C:1990:313.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

C-19/00 SIAC *Construction Ltd mot County Council of the County of Mayo*, EU:C:2001:553.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

Anders Fredin v. Sweden, no. 18928/91, 12 oktober 1992.

Anheuser-Busch Inc. v. Portugal, no. 73049/01, 11 januari 2007.

Beyeler v. Italy, no. 33202/96, 5 januari 2000.

Greek Federation of Customs Officers. Nicolaos Gialouris, Georgios Christopoulos and 3,333 other Customs Officers v. Greece, no. 24581/94, 6 april 1995.

Malik v. The United Kingdom, no. 23780/08, 13 mars 2012.

N.K.M. v. Hungary, no. 66529/11, 14 maj 2013.

Peter Gratzinger & Eva Gratzingernova v. the Czech Republic, no. 39794/98, 10 juli 2001.

Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden, no. 10873/84, 7 juli 1989.

Van Marle, Van Zomeren, Flantua & De Bruijn v. The Netherlands, no. 8543/79; 8674/79; 8675/79; 8685/79, 26 juni 1986.

Riksdagens ombudsmän (JO)

JO 2009/10 s. 398.

JO 2015/16 s. 507.

Opublicerade beslut

JO, beslut den 25 maj 2010, dnr 3834-2009.

JO, beslut den 13 april 2015, dnr 681-2013.

JO, beslut den 6 december 2022, dnr 2445-2020.

Internationella källor

EU

Europeiska rådet

Europeiska rådet (2011). *Europeiska rådets slutsatser av den 23 oktober 2011*, EUCO 52/11, CO EUR 1, CONCL 5.

Europeiska kommissionen

Europeiska kommissionen (2011 a). *Grönbok om modernisering av direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer*, KOM(2011)367, slutlig av den 22 juni 2011, Bryssel.

Europeiska kommissionen (2011 b). *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén av den 13 april 2011. Inremarknadsakten. Tolv åtgärder för att stimulera tillväxten och stärka förtroendet för inre marknaden, "Gemensamma insatser för att skapa ny tillväxt"*, KOM (2011)206, slutlig, Bryssel.

Europeiska kommissionen (2019). Europeiska kommissionens beslut den 24 januari 2019, ärendenr. INFR(2018)2307. *Non-conformity of certain national provisions with the Professional Qualifications Directive 2005/36/EC as revised by Directive 2013/55/EU in Sweden.* 1 juni 2023.

Europeiska kommissionen (2020). Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, Ypma, P., Domínguez Gaitán, M., Ongono Pomme, A., Drevon, C. & Papadopoulos, I. *Mapping and assessment of developments of one of the sectoral professions under Directive 2005/36/EC : nurse responsible for general care : final study, Publications Office*, 2020. Europeiska kommissionen (2023 a). *European education area Quality education and training for all, 2023, Europeiska systemet för överföring av studiemeriter – ECTS*, https://education.ec.europa.eu/sv/education-levels/higher-education/inclusive-and-connected-higher-education/european-credit-transfer-and-accumulation-system (besökt 2023-12-14).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Europeiska kommissionen (2023 b). *Europeiska kommissionens beslut den 1 juni 2023*, INFR(2018)2307.

Europaparlamentet

Europaparlamentet (2011). *Europaparlamentets resolution av den 15 november 2011 om tillämpningen av direktivet om yrkeskvalifikationer 2005/36/EG (2011/2024(INI))*, *(2013/C 153 E/03)*.

Litteratur

Asplund, I. (2021). *Den enskildes rättssäkerhet i individnära tillsyn*. Diss. Umeå: Umeå universitet, 2021.

Bengtsson, M., Stenberg, M. & Carlson, E. (2013). *Utvärdering av studentaktivt lärande i verksamhetsförlagd utbildning: peer learning och patientfokuserad handledning*. Högre utbildning 3(1): 53–56.

Bexhed, J.-M. och Thorstensson, A. (2018). *Näringsfrihet och vinstbegränsning*. Svensk Juristtidning 2018: 128–152.

Boud, D., Cohen, R. and Sampson, J. (1999). *Peer Learning and Assessment.* Assessment & Evaluation in Higher Education, 24: 413–426.

Bremdal, P. (2014). *Är RF 1 kap. 2 § bara tomma ord? – Några tankar om målsättningsstadgandet i RF i Åhman, K. (red.) (2014). Regeringsformen 40 år 1974–2014.* Uppsala: Iustus.

Carlson, E. (2010). *Sjuksköterskan som handledare: innehåll i och förutsättningar för sjuksköterskors handledande funktion i verksamhetsförlagd utbildning – en etnografisk studie.* Diss. Malmö: Malmö högskola, 2010.

Carlson, E., Stenberg, M., Lai, T., Reisenhofer, S., Chan, B., Cruz, E., Leung, D., Wong, A. & Chan, E. A. (2019). *Nursing students' perceptions of peer learning through student-led cross cultural webinars. A qualitative study*. Journal of Advanced Nursing, 75(7): 1518–1526.

Carlson, E. (2022). *Peer learning och strukturerade läraktiviteter* i Sandvik, A.-H. & Ekebergh, M. (red.) (2022). *Studenthandledning i vårdande verksamhet: teoretiska utgångspunkter och didaktiska metoder*. Första upplagan Stockholm: Liber.

Danelius, H. (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.* 5. [uppdaterade] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Ekebergh, M. (2018). *Att lära sig vårda: med hjälp av reflexion och handledning*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Ekebergh, M. & Määttä, S. (2005). *Lärandet på en utbildningsvårdsavdelning – att sammanbinda vårdvetenskaplig teori med vårdpraxis*. Forskningsrapport, Institutionen för Vårdvetenskap: Högskolan i Borås. Rapport nr 1.

Gummesson, C., Alm, S., Cederborg, A., Ekstedt, M., Hellman, J., Hjelmqvist, H., Hultin, M., Jood, K., Leanderson, C., Lindahl, B., Möller, R., Rosengren, B., Själander, A., Svensson, P. J., Särnblad, S. & Tejera, A. (2023). *Entrustable professional activities (EPAs) for undergraduate medical education – development and exploration of social validity*. BMC Medical Education 23, 635 e-publ.

Gustavsson, M., Bivall, A.-C. & Lindh Falk, A. (2021). *Verksamhetsförlagd utbildning: – mellan högskola och vård- och omsorgsgivare*. Linköpings universitet, rapport.

Henderson A., Twentyman M., Heel, A. & Lloyd, B. (2006). *Students' perception of the psycho-social clinical learning environment: an evaluation of placement models.* Nurse Education Today.26(7): 564–71.

Islamoska J. (2014). *Kliniska lärarpar: Malmömodellen för pedagogisk handledning i verksamhetsförlagd utbildning (VFU) för sjuksköterskestudenter.* Malmö högskola, Hälsa och samhälle.

Karlsson, P., Zetterman, A. & Sandvik, A.-H. (2022). *KUVO – en modell för vårdande och lärande i kommunal hemsjukvård i Sandvik,* A.-H. & Ekebergh, M. (red.) (2022). *Studenthandledning i vårdande verksamhet: teoretiska utgångspunkter och didaktiska metoder.* 1. uppl. Stockholm: Liber.

Kong, L.-N., Qin, B., Zhou, Y., Mou, S., Gao, H.-M. (2014). *The effectiveness of problem-based learning on development of nursing students' critical thinking: A systematic review and meta-analysis.* International Journal of Nursing Studies, 51(3): 458–469.

Koukourikos, K., Tsaloglidou, A., Kourkouta, L., Papathanasiou, I.V., Iliadis C., Fratzana A. & Panagiotou A. (2021). *Simulation in Clinical Nursing Education*. Acta Inform Med. Mar;29(1): 15–20.

Lau, S. T., Ang, E., Samarasekera, D. D. & Shorey, S. (2020). *Development of undergraduate nursing entrustable professional activities to enhance clinical care and practice*. Nurse education today vol. 87, 104347.

Lee, J. & Oh, P.-J. (2015). *Effects of the Use of High-Fidelity Human Simulation in Nursing Education: A Meta-Analysis*. Journal of Nursing Education, 54(9): 501–507.

Lerwall, L. (2016). *JO:s tillsyn över privata utförare av offentlig förvaltningsuppgift – särskilt fristående skolor* i Flodgren, B., Strömberg, S., Kugelberg, C., Asp, P., Eka, A., Flodgren, B. & Mellqvist, M. (red.) (2016). *Svensk juristtidning 100 år*. 1. uppl. Uppsala: Iustus förlag.

Li , Y.Y, Au, M.L., Tong, L.K, Ng, W.I. & Wang S.C. (2022) *High-fidelity simulation in undergraduate nursing education: A meta-analysis*, Nurse Education Today, vol. 111, 105291.

Marcusson, L. (2009). *Gränslös tillsyn? JO som extraordinärt tillsynsorgan på universitets- och högskoleområdet* i Ekroth, J. & Swanström, K. (red.) (2009). *JO – lagarnas väktare*. Stockholm: Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens jubileumsfond.

Mogensen, E., Thorell-Ekstrand, I. & Löfmark, A. (2010). *Klinisk utbildning i högskolan: perspektiv och utveckling inom verksamhetsförlagd utbildning*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Nordin, J. & Pettersson, M. (2008). *Egendomsskyddet enligt Europakonventionen; Vad skyddas och hur kränks det? En studie av rättspraxis under senare år*. Europarättslig Tidskrift, 4: 1018–1028.

Nyoni, C. N., Dyk, L. H. & Botma, Y. (2021). *Clinical placement models for undergraduate health professions students: a scoping review*. BMC Medical Education 21(1), 598, e-publ.

O'Connor, A., Cahill, M. & McKay, E. A. (2012). *Revisiting 1:1 and 2:1 clinical placement models: Student and clinical educator perspectives*. Aust Occup Ther J, 59: 276–283.

Oh P.-J., Jeon, K. D. & Koh, M. S. (2015). *The effects of simulation-based learning using standardized patients in nursing students: A meta-analysis*. Nurse Educ Today, May;35(5): 6–15.

Pilhammar Andersson, E. (1997). *Handledning av sjuksköterske-studerande i klinisk praktik*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.

Rosengren, B., Dahlin, M., Hellman, J., Cederborg, A., Ekstedt, M., Särnblad, S., Alm, S. & Gummesson, C. (2019). *Tio »väsentliga aktiviteter« framtagna för läkarprogrammen*. Läkartidningen, 47.

Rosengren, B., Möller, R., Hellman, J., Jood, K., Ekstedt, M., Särnblad, S., Alm, S. & Gummesson, C. (2019). *EPA – en modell för att träna och bedöma dagligt läkarjobb*. Läkartidningen, 19–20.

Sandvik, A.-H. (2022). *Vad är handledning?* i Sandvik, A.-H. & Ekebergh, M. (red.) (2022). *Studenthandledning i vårdande verksamhet: teoretiska utgångspunkter och didaktiska metoder*. 1. uppl. Stockholm: Liber.

Sandvik, A.-H. & Wüstenhagen, E.-B. (2022). *Utbildningsvårds-avdelningar som lärandemiljö* i Sandvik, A.-H. & Ekebergh, M. (red.) (2022). *Studenthandledning i vårdande verksamhet: teoretiska utgångspunkter och didaktiska metoder*. 1. uppl. Stockholm: Liber.

Shorey, S., Lau, T. C., Lau, S. T. & Ang, E. (2019). *Entrustable professional activities in health care education: a scoping review*. Medical education, vol. 53/8: 766–777.

Silén, C. (2013 a). *Lärande inom medicin- och vårdområdet* i Silén, C. & Bolander Laksov, K. (red.) (2013). *Att skapa pedagogiska möten i medicin och vård*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Silén, C. (2013 b). *Lärande i verksamhetsförlagd utbildning* i Silén, C. & Bolander Laksov, K. (red.) (2013). *Att skapa pedagogiska möten i medicin och vård*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Staun, M., Bergström, B. & Wadensten, B. (2010). *Evaluation of a PBL strategy in clinical supervision of nursing students: patientcentred training in student-dedicated treatment rooms*. Nurse Education Today, Oct;30(7): 631-7.

Stenberg, M. & Carlson, E. (2015). *Swedish student nurses' perception of peer learning as an educational model during clinical practice in a hospital setting an evaluation study*. BMC Nursing, vol. 14, 48.

Topping, K. J. (2005) *Trends in Peer Learning*, Educational Psychology, 25(6): 631–645.

Åhman, K. (2017–2018). *Ett äganderättsligt perspektiv på förslaget om rörelseresultatbegränsning (vinstbegränsning) för vissa närings-idkare*, Juridisk Tidskrift: 525–544.

Övrigt material

Avtal mellan Stockholms läns landsting och Karolinska institutet av den 1 januari 2016, dnr LS 1411–1389, KI 5-140/1015.

Avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården.

Avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om grundutbildning av tandläkare, odontologisk forskning och utveckling av tandvården, dnr U2004/3405/UH (dnr B6 3789/04). Digitala Vetenskapliga Arkivet (DiVa), http://www.diva-portal.org/ (besökt 2023-12-02).

Escola Superior de Enfermagem de Lisboa (2023 a) https://www.esel.pt/en (besökt 2023-12-01).

Escola Superior de Enfermagem de Lisboa (2023 b) https://www.esel.pt/en/node/7414 (besökt 2023-12-01).

Escola Superior de Enfermagem de Lisboa (c–g)

https://www.esel.pt/node/6930 (besökt 2023-12-01).

https://academicos.esel.pt/netpa/doc?stage=FichaUnidadeCurricular&_event=publicacaoFUC&anoLectivo=202324&codeDiscip=7002423&modeloId=10&codePeriodo=&codeCurso=9500&codePlano=&codeRamo=&publica=true&codInstituic=7002&docIsAttachment=false&popup_mode=true (besökt 2023-12-01).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

https://academicos.esel.pt/netpa/doc?stage=FichaUnidadeCurricular&_event=publicacaoFUC&anoLectivo=202324&codeDiscip=7002424&modeloId=10&codePeriodo=&codeCurso=9500&codePlano=&codeRamo=&publica=true&codInstituic=7002&docIsAttachment=false&popup_mode=true, (besökt 2023-12-01).

https://academicos.esel.pt/netpa/doc?stage=FichaUnidadeCurricular&_event=publicacaoFUC&anoLectivo=202324&codeDiscip=7002425&modeloId=10&codePeriodo=&codeCurso=9500&codePlano=&codeRamo=&publica=true&codInstituic=7002&docIsAttachment=false&popup_mode=true (besökt 2023-12-01).

https://academicos.esel.pt/netpa/doc?stage=FichaUnidadeCurricular&_event=publicacaoFUC&anoLectivo=202324&codeDiscip=7002426&modeloId=10&codePeriodo=&codeCurso=9500&codePlano=&codeRamo=&publica=true&codInstituic=7002&docIsAttachment=false&popup_mode=true (besökt 2023-12-01).

Finansministeriet m.fl. (2020). Appendiks 5A. *Veje till flere hænder. Task force om social- og sundhedsmedarbejder*. https://fm.dk/media/18061/veje_til_flere_haender-task_force_om_social-_og_sundhedsmedarbejdere_web_a.pdf (besökt 2023-12-16).

Folkhälsomyndigheten (2020). *Beslut avseende begränsningar i utbildningssektorn av den 16 mars 2020*, dnr 01499–2020.

Forskarskolan för yrkesverksamma i socialtjänsten. https://forskarskolanfys.se/om-forskarskolan/ och

https://forte.se/om-forte/sarskilda-satsningar/tillampad-valfardsforskning/finansierad-forskning-inom-programmet-tillampad-valfardsforskning/forskarskola/ (besökt 2023-12-16).

Forskarskolan i hälsovetenskap. https://ki.se/nvs/forskarskolan-i-halsovetenskap-fih (besökt 2023-12-16).

Fust, Ann (2019). *Organisation och styrning av Ladok – översyn*. https://ladok.se/wp-content/uploads/2019/10/Rapport-Organisation-och-styrning-av-Ladok.pdf (besökt 2023-12-22).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Göteborgs universitet (2018). *Utbildningsplan biomedicinska analytikerprogrammet*, M1BMA, fastställd: 2018-06-20, dnr 2018/339.

Helsedirektoratet (2023). *Regelverk*. https://www.helsedirektoratet.no/tema/autorisasjon-og-spesialistutdanning/autorisasjon-og-lisens/regelverk (besökt 2023-04-25).

Hängavtal till regionalt ALF-avtal mellan Umeå universitet och Region Västerbotten, dnr FS. 1.6.1-1253-21.

Högskoleverkets och Universitetskanslersämbetets årsrapporter för budgetåren 2009–2021.

Høgskulen på Vestlandet (2023 a) https://www.hvl.no/studier/studieprogram/sykepleie/ (besökt 2023-05-15).

Høgskulen på Vestlandet (b–i)

https://www.hvl.no/student/praksis/helseogsosial/Sjukepleie/# (besökt 2023-11-30).

https://www.hvl.no/studier/studieprogram/emne/2023/SYKB120P (besökt 2023-12-01).

https://www.hvl.no/studier/studieprogram/emne/2023/sykb220p (besökt 2023-12-01).

https://www.hvl.no/studier/studieprogram/emne/2023/sykb230p (besökt 2023-12-01).

https://www.hvl.no/studier/studieprogram/emne/2023/sykb250 (besökt 2023-12-01).

https://www.hvl.no/studier/studieprogram/emne/2023/sykb330p (besökt 2023-12-01).

https://www.hvl.no/studier/studieprogram/emne/2023/sykb320p (besökt 2023-12-01).

https://www.hvl.no/studier/studieprogram/emne/2023/sykb360p (besökt 2023-12-01).

Inera AB (2023). *Ineras uppdrag*. https://www.inera.se/om-inera/ineras-uppdrag (besökt 2023-12-14).

Jisc (a). *About us*. https://www.jisc.ac.uk/about-us (besökt 2023-12-14).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Jisc (b). *How we are funded*. https://www.jisc.ac.uk/about-us/how-we-are-funded (besökt 2023-12-14).

Jisc (c). *How we can help*. https://www.jisc.ac.uk/ (besökt 2023-12-14).

Karolinska institutet (2014). *Utbildningsplan arbetsterapeut-programmet*, 1AR15, fastställd 2014-11-27, reviderad 2021-11-10, dnr 3-4791/2021.

Karolinska institutet (2021). *Utbildningsplan läkarprogrammet*, 2LA21, fastställd: 2021-02-11, reviderad: 2021-11-10, dnr 3-4796/2021.

Karolinska institutet (2023). *Stepping stone-kurser: Högskole-pedagogik i VIL/VFU*. https://medarbetare.ki.se/stepping-stone-kurser-hogskolepedagogik-i-vilvfu (besökt 2023-11-20).

Kunnskapsdepartementet (2017). *Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren 2017–2021*.

Kunnskapsdepartementet (2021). *Strategi for digital omstilling i universitets- og høyskolesektoren 2021–2025.*

Kunnskapsdepartementet (2022 a). *Tildelingsbrev 2023 til Sikt – Kunnskapssektorens tjenestelevereandør*.

Kunnskapsdepartementet (2022 b). *Virksomhets- og økonomi-instruks for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)*.

Ladokkonsortiet (2022). *Konsortialavtal 2023–2025*. https://ladok.se/wp-content/uploads/2022/11/KONSORTIALAVTAL.pdf (besökt 2023-12-22).

Ladokkonsortiet (2023). *Ladokkonsortiet och Ladok*. https://ladokkonsortiet.se/om-oss/ladokkonsortiet-och-ladok (besökt 2023-12-29).

Laurea ammattikorkeakoulu (2023 a). https://www.laurea.fi/en/degree_programmes/social-services-and-nursing/nursing/ (besökt 2023-07-06).

Laurea ammattikorkeakoulu (2023 b). https://ops.laurea.fi/212701/en/68081/206679/2095 (besökt 2023-07-06).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Linköpings universitet (2017). https://liu.se/artikel/simulering-vid-clinicum (besökt 2024-01-03).

Luleå tekniska universitet (2023). *Boende och bidrag vid VFU*. https://www.ltu.se/student/Studera/Praktik-och-VFU/Vardutbildningar/VFU-regler-och-rutiner/Boende-och-bidrag-vid-VFU-1.88204 (besökt 2023-12-15).

L-Università ta' Malta (2023). https://www.um.edu.mt/courses/overview/ubschnur9-2023-4-o/ (besökt 2023-07-20).

Malmö universitet (2022). *Utbildningsplan tandläkarprogrammet*, OGTLY, fastställd: 2022-12-21.

Mittuniversitetet (2023). *Rese- och bostadsersättning för studenter i grund- och vidareutbildningar inom ämnet omvårdnad*. https://www.miun.se/globalassets/institutioner/hov/vfu-sidorna/instruktioner_reseersattning_from_-2023-04-24.pdf (besökt 2023-12-15).

Myndigheten för vård och omsorgsanalys (2013). *Statlig styrning av vård och omsorg genom prestationsbaserad ersättning*. Rapport 2013:8.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021). *Långt bort men nära. Kartläggning av primärvården i landsbygden*. Rapport 2021:11.

Myndigheten för yrkeshögskolan, Arbetsförmedlingen, Svenska ESF-rådet, Skolverket, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket, Folkbildningsrådet (2022). *Lärcentra för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Behovsinventering och analys*, dnr MYH 2021/6859.

Mälardalsområdets Forskarskola i Vårdvetenskap. https://ki.se/nvs/malardalsomradets-forskarskola-i-vardvetenskap-mof-v (besökt 2023-12-21).

Nationell klinisk slutexamination för sjuksköterskeexamen. https://nkse.se/anslutna-larosaten/ (besökt 2023-12-16).

Nationella samordningsgruppen för ULF (2021). *Slutredovisning av försöksverksamhet med praktiknära forskning (ULF)*. Rapport sammanställd av Nationella samordningsgruppen för ULF, 2017–2021.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Nationella vårdkompetensrådet (2023). Diskussionsunderlag om förslag på insatser till nationell plan för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning, dnr 4.3-10609/2023 7.

Nursing and Midwifery Board of Ireland (2023). https://www.nmbi.ie/NMBI/media/NMBI/NMBI-Nurse-Registration-Programmes-Standards-and-Requirements-Fifth-Edition_1.pdf?ext=.pdf (besökt 2023-07-07).

Principöverenskommelse om ett statligt övertagande av huvudmannaskapet för landstingens vårdhögskoleutbildningar mellan svenska staten och Landstingsförbundet.

Regeringskansliet och Landstingsförbundet (1999). *Underlag för samtal kring vårdhögskolornas huvudmannaskap – en lägesrapport*. Promemoria av Regeringskansliet och Landstingsförbundet den 17 mars 1999, dnr U2000/1461/UH.

Regeringens beslut den 27 april 2000, dnr U2000/1813/UH.

Regeringens beslut den 9 mars 2017. *Uppdrag om försöksverksamhet med praktiknära forskning*, dnr U2015/03573/UH och U2017/01129/UH.

Regeringens beslut den 9 december 2021, dnr U2021/04624 (delvis) och U2021/4786.

Regeringens beslut den 27 januari 2022. *Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om God och nära vård 2022. En omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav*, dnr S2022/00607. Bilaga till regeringsbeslut den 27 januari 2022 nr I:2.

Regeringens beslut den 26 augusti 2022, U2022/02845. *Uppdrag att ta fram ett underlag inför en omförhandling av ALF-avtalet* (U 2023:A). Regeringens beslut den 22 december 2022, dnr U2022/00528, U2022/01696 och U2022/01759 m.fl.

Regeringens beslut den 26 januari 2023. *Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om God och nära vård 2023. En omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav,* dnr S2023/00372. Bilaga till regeringsbeslut den 26 januari 2023 nr II:3.

Regeringskansliet (1999). *Underlag för samtal kring vårdhögskolornas huvudmannaskap – en lägesrapport*, promemoria av Regeringskansliet och Landstingsförbundet den 17 mars 1999, dnr U2000/1461/UH.

Regionalt avtal mellan Göteborgs universitet och Västra Götalandsregionen om samarbete kring grundutbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården av den 1 maj 2015.

Regionalt avtal mellan Göteborgs universitet och Västra Götalandsregionen om samarbete kring utbildning inom det odontologiska området, odontologisk forskning och utveckling av tandvård.

Regionalt avtal mellan Lunds universitet och Region Skåne om samarbete om grundutbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården av den 1 maj 2015.

Regionalt avtal mellan Umeå universitet och Region Västerbotten om samarbete om utbildning, särskilt av läkare och tandläkare, klinisk medicinsk forskning (inklusive odontologisk forskning) samt utveckling av hälso- och sjukvården och tandvården av den 31 maj 2022, UmU dnr FS 1.6.1-762-22, RV dnr RS 640-2022.

Regionalt avtal mellan Uppsala universitet och Landstinget i Uppsala län om samarbete om utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården av den 1 maj 2015, dnr CK 2015-0112, UFV 2014/1284.

Regionalt avtal om läkarutbildning och forskning (RALF 2015) Östergötland av den 1 maj 2015, dnr RS 2015-313.

Regionalt samverkansavtal mellan Örebro universitet och Region Örebro län om samarbete om medicinsk utbildning och forskning samt utveckling av hälso- och sjukvården av den 1 mars 2015, dnr 15R51243-4.

Remissvar till betänkandet SOU 2018:77. *Framtidens specialistsjuksköterska – ny roll, nya möjligheter*, dnr U2018/0421.9/UH.

Remissvar till betänkandet SOU 2020:19. *God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem*, dnr S2020/02841 /FS.

Rīgas Stradiņa universitāte (2023). https://www.rsu.lv/studiju-programma/maszinibas (besökt 2023-07-27).

Riksrevisionen (2021) *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning*. RIR 2021:1.

Riksrevisionen (2023 a). *Informationssäkerhet vid universitet och högskolor – hanteringen av skyddsvärda forskningsdata*. RiR 2023:20, dnr 2022/0652.

Riksrevisionen (2023 b). *Riksrevisionen granskar avhopp från högskolan*. https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/kommunikation-och-media/nyhetsarkiv/2023-11-08-riksrevisionen-granskar-avhopp-fran-hogskolan.html (besökt 2023-12-18).

Sikt *Sikt – Kunnskapssektorens tenesteleverandør*. https://sikt.no/om-sikt (besökt 2023-10-27).

Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 a). https://www.vysokeskoly.sk/katalog-vs/slovenska-zdravotnicka-univerzita-v-bratislave/fakulta-osetrovatelstva-a-zdravotnickych-odbornych-studii#/q/focus-303%7Cstudytype-none%7Cstudyform-none%7Csearch-none (besökt 2023-12-01).

Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 b). https://eszu.sk/wp-content/uploads/OSE-Bc.pdf (besökt 2023-12-01).

Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 c). https://fz.tnuni.sk/uploads/media/Studijne_plany_OSET_DB_01.pdf (besökt 2023-12-04).

Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 d). https://eszu.sk/wp-content/uploads/2022/11/Vnutorny-predpis-o-klinickych-cviceniach-a-ine-na-FOaZOS-SZU.pdf (besökt 2023-12-04).

Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 e). https://eszu.sk/wp-content/uploads/2022/11/Vnutorny-predpis-o-klinickych-cviceniach-a-ine-na-FOaZOS-SZU.pdf (besökt 2023-12-04).

Slovenská zdravotnicka univerzita v Bratislave (2023 f). https://eszu.sk/wp-content/uploads/FOaZOS_externi_partneri_prakt_vyucba.pdf (besökt 2023-12-04).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Socialstyrelsen (2018). *Utvärdering av universitetssjukvård. Strukturer och processer*, dnr 2018-3-23.

Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet (2019). *Framtidens vårdkompetens. Stärkt samverkan för att möta hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjningsbehov*. Socialstyrelsens artikelnummer 2019-8-6244, Universitetskanslersämbetets rapportnummer 2019:16.

Socialstyrelsen (2020). *Uppföljning av omställningen till en mer nära vård. Utvecklingen i regioner och kommuner samt förslag på indikatorer*, dnr 2021-8-7496.

Socialstyrelsen och Nationella vårdkompetensrådet (2022 b). *Kompetensförsörjning inom primärvården – Slutrapport*, dnr 2022:5.

Socialstyrelsen och Nationella vårdkompetensrådet (2022 c). *Årlig redovisning för 2021*.

Socialstyrelsen (2023). *Statistikdatabas för hälso- och sjukvårdspersonal*.

Statistiska centralbyrån (2020). *Privata företag utförde 17 procent av verksamheten inom vård, skola och omsorg 2020*. https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/finansiarer-och-utforare-inom-varden-skolan-och-omsorgen/pong/statistiknyhet/finansiarer-och-utforare-inom-vard-skola-och-omsorg-20202/ (besökt 2023-12-21).

Statistiska centralbyrån (2022). *Sammanfattning av regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser – Med sikte på år 2035*.

Statistiska centralbyrån (2023 a). *Genomströmning och resultat på grundnivå och avancerad nivå till och med 2021/22*. https://www.scb.se/publikation/50259 (besökt 2023-12-19).

Statistiska centralbyrån (2023 b). *Branschnyckeltal efter näringsgren SNI 2007 och storleksklass och kvartil. År 2008–2021*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/141235 (besökt 2023-12-15).

Statistiska centralbyrån (2023 c). *Branschnyckeltal efter näringsgren SNI 2007 och storleksklass och kvartil. År 2008–2021.* https://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/141594 (besökt 2023-12-15).

Statistiska centralbyrån (2023 d). *Forskande och undervisande personal fördelade efter forskningsämnesområde, forskningsämnesgrupp, kön och anställningskategori 2022*. https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/hogskolevasende/personal-vid-universitet-och-hogskolor/ (besökt 2023-10-31).

Statistiska centralbyrån (2023 e). *Genomsnittlig grundlön, kronor efter sektor, yrke (SSYK 2012), kön, ålder och år*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/141514 (besökt 2023-12-14).

Statistiska centralbyrån (2023 f). *Genomsnittlig månadslön, kronor efter sektor, Yrke (SSYK 2012), kön och år*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/142686 (besökt 2023-12-14).

Statistiska centralbyrån (2023 g). *Genomsnittlig grundlön, kronor efter sektor, yrke (SSYK2012), kön, ålder och år*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/143954 (besökt 2023-12-28).

Statistiska centralbyrån och Universitetskanslersämbetet (2011). *Standard för svensk indelning av forskningsämnen 2011 – Uppdaterad augusti 2016*.

Sunet (a). *Anslutna organisationer*. https://www.sunet.se/om-sunet/anslutna-organisationer (besökt 2023-10-27).

Sunet (b). *Om Sunet*. https://sunet.se/om-sunet (besökt 2023-10-27).

Sunet (c). *Styrning*. https://sunet.se/om-sunet/styrning (besökt 2023-12-14).

Sunet (d). *Tillgängliga, säkra och skalbara tjänster*. https://sunet.se/services (besökt 2023-10-27).

SURF (a). *Services offered by SURF.* https://www.surf.nl/en/services (besökt 2023-12-14).

SURF (b). *SURF Strategy 2022–2027 launched*. https://www.surf.nl/en/surf-magazine/surf-strategy-2022-2027-launched (besökt 2023-12-14).

Svensk förening för klinisk träning och medicinsk simulering, www.klinsim.se (besökt 2023-12-13).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Svensk sjuksköterskeförenings strategi för utbildningsfrågor (2010, reviderad 2021)

Svensk sjuksköterskeförening (2017). *Svensk sjuksköterske-förenings kompetensbeskrivning för legitimerad sjuksköterska*. 2017, reviderad 2023. https://swenurse.se/download/18.5b9522411887c8d873d5c38a/1686557116681/Kompetensbeskrivning%20legitimerad%20sjuksko%CC%88terska.pdf (besökt 2023-12-15).

Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Verksamhetsstatistik 2011–2021*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2023 a). *Delägare Inera, ägarråd*. https://skr.se/skr/omskr/skrsforetag/skrforetagab/bolagikoncernen/delagareineraagarrad.13485.html (besökt 2023-10-27).

Sveriges Kommuner och Regioner (2023 b). *Insatser för att utöka VFU*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2023 c). *Om SKR*. https://skr.se/skr/omskr.409.html (besökt 2023-10-27).

Sveriges Kommuner och Regioner (2023 d). *Valfrihetssystem i regioner, beslutsläge 2023.* https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/driftformer/valfrihetssystem/halsoochsjukvardvalfrihetssystem/valfrihetssystemregionerbeslutslage2023.33975.html (besökt 2023-11-15).

Sveriges Kommuner och Regioner Företag AB (2023). *Ägaröverenskommelse Inera*. https://www.inera.se/globalassets/inera/media/dokument/om-inera/ineras-uppdrag/agaroverenskommelse-inera.pdf (besökt 2023-12-22).

Sveriges universitets- och högskoleförbund (2023 a). *Direktiv till utredningen om framtidens e-infrastruktur för högre utbildning*, dnr SU-850-0052-23.

Sveriges universitets- och högskoleförbund (2023 b). *Rekommendation om minsta antal timmar klinisk utbildning i sjuksköterskeutbildningen*, dnr SU-850-0025-23.

Sveriges universitets och högskolors IT-chefsforum (2021). *En rationell hantering av programvaruförsörjning för svensk högre utbildning*. Rapport 2021-02-03 1.7.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Sveriges universitets- och högskolors IT-chefsforum (2023). *ITCF i korthet*. http://itcf.se/2018/10/24/itcf-i-korthet/ (besökt 2023-12-14).

Tallinna Tervishoiu Kõrgkool (2021). https://www.ttk.ee/sites/ttk.ee/files/Ode_18.05.2021_ENG.pdf (besökt 2023-09-28).

Tallinna Tervishoiu Kõrgkool (2023 a). https://www.ttk.ee/en/history (besökt 2023-07-27).

Tallinna Tervishoiu Kõrgkool (2023 b). https://www.ttk.ee/en/general-nurse (besökt 2023-07-27).

Tillväxtverket (2017). *Ekonomiska effekter av nya regler*. Info 0696.

Tillväxtverket (2023) *Räkna ut vad en anställd kostar*. https://www.verksamt.se/alla-e-tjanster/rakna-ut/rakna-ut-vad-en-anstalld-kostar (besökt 2023-10-27).

Tillämpning av regionalt samverkansavtal och verksamhetsplan för TUA-kommittén 2014, fastställd i Samverkansstyrelsen 2013-12-05.

Trinity College Dublin (2019 a). https://nursing-midwifery.tcd.ie/undergraduate/bsc-cur/student-placement-information.php (besökt 2023-04-25).

Trinity College Dublin (2019 b). https://nursing-midwifery.tcd.ie/clinical-skills-centre/ (besökt 2023-05-08).

UInNorth (2023). *Arbeten i glesbygd, Sjuksköterska*, http://uinnorth.se/arbeta/ arbeta-i-glesbygd/sjukskoterska/sjukskoterskestudent/ (besökt 2023-02-19).

ULF-avtal. *Utbildning, lärande och forskning. En nationell försöksverksamhet med fokus på samverkan mellan skolväsendet och universitet och högskolor om praktiknära forskning*.

ULF-avtal (2023 a). www.ulfavtal.se (besökt 2023-12-16).

ULF-avtal (2023 b). https://www.ulfavtal.se/nyheter/?tarContentId=1063842 (besökt 2023-12-01).

Umeå universitet (2013). *Utbildningsplan apotekarprogrammet*, NGAPO, beslutad: 2013-05-20, reviderad: 2022-03-23, diarienummer FS 3.1.3-144-14.

Umeå universitet (2013). *Utbildningsplan receptarieprogrammet*, FYREC, beslutad: 2013-06-10, reviderad: 2022-03-23, diarienummer FS 3.1.3-143-14.

Umeå universitet (2014). *Utbildningsplan fysioterapeutprogrammet*, VYFYS, beslutad: 2014-03-20, reviderad: 2021-06-22, diarienummer: 3.1.3-334-17.

Umeå universitet (2023 a). *Regel och handläggningsordning för praktik och studieresor vid medicinska fakulteten*, dnr FS 1.1-35-23.

Umeå universitet (2023 b). *Sjuksköterskeprogrammet*, https://www.umu.se/utbildning/program/sjukskoterskeprogrammet/ (besökt 2023-12-19).

Umeå universitet (2023 c). *VIL – VFU/Klinisk praktik*. https://www.aurora.umu.se/organisation-och-styrning/organisation/fakultetssidor/medicinsk-fakultet/utbildning/vfu/ (besökt 2023-12-15).

Universitetskanslersämbetet (2021 a). *Prognoser för behovet av högskoleutbildade*, dnr 51-00199-21.

Universitetskanslersämbetet (2021 b). *Vägledning för tematisk utvärdering av utbildning som leder till sjuksköterskeexamen*, dnr 411-00445-20.

Universitetskanslersämbetet (2021 c). *Verksamhetsförlagd utbildning inom sjukvården under coronapandemin. En intervjustudie med företrädare för sjuksköterskeprogrammet och läkarprogrammet*. Rapport 2021:25.

Universitetskanslersämbetet (2022 a). *Fler vägar till vårdyrken*. Rapport 2022:20.

Universitetskanslersämbetet (2022 b). *Bedömargruppens yttrande. Tematisk utvärdering av utbildning som leder till sjuksköterskeexamen*, dnr 411-00253-21.

Universitetskanslersämbetet (2023 a). *Högskolekollen*. https://www.uka.se/sitevision/proxy/vara-resultat/hogskolekollen/svid12_4744f462184a31a87f48b2/-1832717646//search/pages/1-3?ms=10788&q=&s=date-desc&_=1702564708844 (besökt 2023-12-14). Filtrerat på Sjuksköterskeexamen.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Universitetskanslersämbetet (2023 b). *Högskolan i siffror. Antal registrerade studenter på program VT2023*. https://www.uka.se/integrationer/hogskolan-i-siffror/statistik?statq=https%3A%2F%2Fstatistik-api.uka.se%2Fapi%2Ftotals%2F26%2F%3Fyear%3DVT2023 (besökt 2023-10-23).

Universitetskanslersämbetet (2023 c). *Högskolan i siffror. Antal förstahandssökande till yrkesexamensprogram HT2023*. https://www.uka.se/integrationer/hogskolan-i-siffror/statistik?statq=https%3A%2F%2Fstatistik-api.uka.se%2Fapi%2Ftotals%2F13%3Funiversity%3D1%26year%3DHT2023 (besökt 2023-12-12).

Universitetskanslersämbetet (2023 d). *Examenstillstånd*. https://www.uka.se/integrationer/examenstillstand (besökt 2023-12-29).

Universitetskanslersämbetet (2023 e). *Högskolan i siffror. Antal heltidsekvivalenter – hälsovetenskap 2022*. https://www.uka.se/integrationer/hogskolan-i-siffror/statistik?statq=https%3A%2F%2Fstatistik-api.uka.se%2Fapi%2Ftotals%2F57%3Funiversity%3D1%26year%3D2022%26group_slug%3D95c1bc75c11323b38198eaa58a86666f464305b7 (besökt 2023-12-18).

Universitetskanslersämbetet (2023 f). *Högskolan i siffror. Antal doktorander HT2022*. https://www.uka.se/integrationer/hogskolan-i-siffror/statistik?statq=https%3A%2F%2Fstatistik-api.uka.se%2Fapi%2Ftotals%2F46%3Funiversity%3D1%26year%3DHT2022# (besökt 2023-12-18).

Universitetskanslersämbetet (2023 g). *Högskolan i siffror. Antal doktorander (helårs) 2022*. https://www.uka.se/integrationer/hogskolan-i-siffror/statistik?statq=https%3A%2F%2Fstatistik-api.uka.se%2Fapi%2Ftotals%2F47%3Funiversity%3D1%26year%3D2022 (besökt 2023-12-14).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Universitetskanslersämbetet (2023 h). *Högskolan i siffror. Antal doktorsexamina 2022*. https://www.uka.se/integrationer/hogskolan-i-siffror/statistik?statq=https%3A%2F%2Fstatistik-api.uka.se%2Fapi%2Ftotals%2F49%3Funiversity%3D1%26year%3D2022 (besökt 2023-12-22).

Universitets- och högskolerådet (2021). *Avgifter för 2022 avseende NyA-systemet*, dnr 4.2.2-00659-2021.

Universitets- och högskolerådet (2022). *Systemstöd för universitet och högskolor*. https://www.uhr.se/systemtjanster-for-larosaten/stodsystem-for-larosaten/ (besökt 2023-10-27).

Universitets- och högskolerådet (2023 a). *Enskilda utbildningsanordnare*. https://www.studera.nu/livet-som-student/lag-och-ratt/enskilda-utbildningsanordnare/ (besökt 2023-12-14).

Universitets- och högskolerådet (2023 b). *Förstudie – nationellt it-stöd för VFU-placering*, dnr 02601-2023.

Upphandlingsmyndigheten (2023). https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hitta-lov-uppdrag (besökt 2023-12-02).

Uppsala universitet (2015). *Riktlinjer om bidrag till studenter för merkostnader vid obligatoriska studieresor och obligatorisk oavlönad praktik*, dnr UFV 2015/418.

Uppsala universitet (2023). *Utbildningsplan röntgensjuksköterskeprogrammet*, MRP1Y, fastställd 2023-01-17, MEDFARM 2022/2169.

Uppsala universitet (2023). *Utbildningsplan barnmorskeprogrammet*, MBM2Y, fastställd 2023-01-17, MEDFARM 2022/2169.

Uppsala universitet (2023). *Utbildningsplan specialistsjuksköterskeprogrammet*, MSJ2Y, fastställd 2023-01-17, MEDFARM 2022/2169.

Utbildningsdepartementet (2022 a). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Universitets- och högskolerådet*, dnr U2022/04004 (delvis) och U2022/04011.

Utbildningsdepartementet (2022 b). *Uppdrag att se över eventuella hinder för mobilitet mellan högskolan och andra sektorer*, dnr U2022/02088.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

Utbildningsdepartementet (2023 a). *Pressmeddelande den 25 januari 2023*. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/01/satsning-ska-oka-tillgangen-till-vfu-platser-i-halso--och-sjukvardsutbildningar/ (besökt 2023-12-13).

Utbildningsdepartementet (2023 b). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 för Vetenskapsrådet*, dnr U2020/06608, U2022/04004 (delvis) och U2022/04046.

Utbildningsdepartementet (2023 d). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 2:64 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, dnr U 2023/00208, U2023/01866.

Utrikesdepartementet (2020). *Utrikesdepartementets promemoria om dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer*, 16 mars 2020, dnr UD.2020/04338/HI.

Vetenskapsrådet (2021 a). *Remissyttrande över betänkandet SOU 2021:65 Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur*, dnr 1.1.3-2021-06808, GD-2021-204.

Vetenskapsrådet och Sveriges universitets- och högskoleförbund (2020). *Inriktningsförslag för organisering av svensk e-infrastruktur för forskning*, dnr Vetenskapsrådet 4.5-2017-06624.

Vetenskapsrådet (2021 b). *Hur jämställt är det i högskolan? Kvinnors och mäns förutsättningar att bedriva forskning*, dnr 3.1-2020-06769.

Vetenskapsrådet (2023). *Utvärdering av den kliniska forskningens kvalitet vid de regioner som omfattas av ALF. 2023 års utvärderingsrapport.*

VIA University College (2023). *Sygeplejerske*, https://www.via.dk/uddannelser/sygeplejerske (besökt 2023-07-07).

Vårdförbundet Student (2023). *VFU-rapport 2023 – Vårdförbundets studentmedlemmar om den verksamhetsförlagda utbildningen.*

Vårdföretagarna (2022). *Privat Vårdfakta 2022. Fakta och statistik och den privat drivna vård- och omsorgsbranschen*.

Välfärdskommissionen (2021). *Slutredovisning till regeringen den 14 december 2021*, dnr Fi2021/00984.

Örebro universitet (2021). *Utbildningsplan socionomprogrammet*, SSO1Y, fastställd: 2021-04-22, ORU 2021/02451.

Kommittédirektiv 2022:101

Samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare, ska stödja universitet och högskolor, hälso- och sjukvårdshuvudmän och vårdgivare i deras arbete att tillhandahålla ändamålsenliga lärandemiljöer av hög kvalitet i hälso- och sjukvården och samordna arbetet i landet. Syftet är att öka tillgången till platser där studenter i sjuksköterskeutbildningen kan genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning (VFU) så att fler utbildningsplatser kan erbjudas.

Samordnaren ska bl.a.

- initiera och genomföra samordnande insatser för att fler VFU-platser, och därmed fler utbildningsplatser, ska finnas tillgängliga i sjuksköterskeutbildningen,
- stödja aktörerna i arbetet med att utveckla modeller för, och organisering av, VFU så att det blir möjligt för fler vårdgivare och verksamheter att ta emot studenter samt sprida goda exempel,
- analysera den nuvarande ordningen för samarbete om VFU-platser för att avgöra om denna bör förändras och, i så fall, lämna förslag på förändringar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2023.

Uttryck som används i dessa direktiv

Frågor som behandlas i dessa direktiv har betydelse för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och för enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. I direktiven används begreppen universitet och högskolor eller lärosäten för båda dessa kategorier.

Med verksamhetsförlagd utbildning (VFU) avses den del av högskoleutbildningen som sker i hälso- och sjukvården, t.ex. vid sjukhus, vårdcentral eller i hemsjukvård.

Med hälso- och sjukvårdshuvudman avses i dessa direktiv den region eller den kommun som enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård.

Med vårdgivare avses i dessa direktiv den region, kommun eller enskilda näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet.

Bristen på VFU-platser begränsar möjligheterna att svara mot vårdens behov av sjuksköterskor

Sjuksköterskeutbildning är en av de största utbildningarna som leder till yrkesexamen i högskolan. Höstterminen 2021 var 15 600 studenter registrerade på utbildningen varav 13 500 var kvinnor och 2 100 var män. Utbildningen anordnas över hela landet av 21 statliga lärosäten och 4 enskilda utbildningsanordnare och består av både teoretiska och praktiska delar. Utbildningen har vid flera lärosäten ett relativt sett högt söktryck. Till höstterminen 2021 var söktrycket nationellt 3,2, dvs. det fanns 3,2 behöriga förstahandssökande per antagen.

Det råder i dag en brist på grundutbildade sjuksköterskor på arbetsmarknaden och bristen förväntas att öka kommande år med nuvarande dimensionering av utbildningen. Universitetskanslersämbetet bedömer att ytterligare 1 000 fler nybörjare än i dag årligen behöver påbörja utbildningen till år 2035, för att antalet utbildade ska svara mot hälso- och sjukvårdens behov. Detta innebär att antalet nybörjare behöver öka med 20 procent jämfört med antalet nybörjare 2019. Bristen på sjuksköterskor bedöms i sin tur också förvärra den rådande bristen på specialistsjuksköterskor och barnmorskor vilka båda är yrkesgrupper med påbyggnadsutbildningar på avancerad nivå efter sjuksköterskeexamen.

Regeringen har sedan 2014 gjort omfattande utbildningssatsningar inom ramen för det så kallade Kunskapslyftet. Sedan utbyggnaden av Kunskapslyftet påbörjades har medel motsvarande cirka 42 000 utbildningsplatser (helårsstudenter) tillförts högskolan 2022. Av dessa är cirka 31 000 permanenta utbildningsplatser vilket ger lärosätena möjlighet att bygga ut t.ex. hälso- och sjukvårdsutbildningar.

Trots ett relativt högt söktryck till sjuksköterskeutbildningen liksom medel till ytterligare utbildningsplatser har flera lärosäten inte kunnat bygga ut utbildningen. Det finns flera skäl till detta men ett skäl som en majoritet av lärosätena lyfter fram är bristen på platser där studenterna kan genomföra sin VFU. Tillgången till VFU-platser i vården är en förutsättning för att utbildningarna ska kunna genomföras och därmed avgörande för en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning i hälso- och sjukvården.

Uppdraget att arbeta för att fler VFU-platser och fler utbildningsplatser kan erbjudas på sjuksköterskeutbildningen

Sjuksköterskeutbildningens VFU består av kurser där utbildningen är förlagd till olika kliniska verksamheter inom öppen och sluten hälso- och sjukvård eller omsorg. Medverkan från hälso- och sjukvården, dvs. regioner, kommuner och privata vårdgivare, är därmed helt central för att utbildningsplatser ska kunna erbjudas. Samtidigt ansvarar lärosätena för att studenterna examineras utifrån målen för examen som ställs i examensbeskrivningen i bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100). Det betyder att en väl fungerande samverkan mellan lärosätena och hälso- och sjukvårdshuvudmännen kring VFU är nödvändig både vad gäller antal platser och innehåll.

Hälso- och sjukvårdshuvudmännen har stor frihet att organisera sin verksamhet. På samma sätt har lärosätena stor frihet att planera sina utbildningar. Tillsammans innebär detta utmaningar för de inblandade aktörerna då en och samma hälso- och sjukvårdshuvudman kan samarbeta med flera olika lärosäten och därmed behöva förhålla sig till de olika krav och utbildningsupplägg som respektive lärosäte har. På motsvarande sätt kan ett lärosäte behöva sluta avtal med flera olika huvudmän och vårdgivare och därför behöva anpassa hur utbildningen planeras efter deras verksamheters olika förutsättningar. Att utbildningarna i vissa fall också erbjuds på distans innebär ytterligare utmaningar. Sammantaget medför detta att det är svårt att få

utbud och efterfrågan på VFU-platser att stämma överens lokalt och nationellt.

Sedan en tid pågår större förändringar inom den svenska hälso- och sjukvården. För att möta de utmaningar som hälso- och sjukvården står inför, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen, behöver vården effektiviseras och ställas om så att den nära vården vidareutvecklas samtidigt som vissa delar av vården behöver koncentreras och högspecialiseras. Primärvården ska vara basen och navet i svensk hälso- och sjukvård (prop. 2019/20:164, bet. 2020/21:SoU2, rskr. 2020/21:61). Att en större del av vården ska ske inom primärvården och den kommunala hälso- och sjukvården påverkar förutsättningarna för VFU som i dag ofta genomförs i den regionala sjukhusvården.

Även ansvaret för utförandet av vården förändras. Regioner och kommuner kan efter upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling sluta avtal med privata bolag om att utföra hälso- och sjukvård. Privata vårdgivare kan också ansöka om att starta vårdverksamhet inom vårdområden som är upphandlade enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Den privata vårdgivaren har rätt att etablera sig inom vårdområdet så länge den uppfyller vissa krav. Detta innebär att det i en hälso- och sjukvårdshuvudmans geografiska område kan finnas många olika vårdgivare vilket påverkar möjligheterna till samverkan mellan lärosäte och vårdgivare och därmed tillgången till VFU-platser.

Regeringen har under en längre period uppmärksammat problemet med den bristande tillgången till VFU-platser för sjuksköterskeutbildningen. Regeringen har också tagit initiativ till flera insatser för att bidra till att fler VFU-platser ska finnas tillgängliga. Bland dessa kan nämnas de medel som har avsatts för att möjliggöra en ökning av lärosätenas ersättning till kommuner och regioner för VFU-platser (prop. 2021/22:1 utg.omr. 16 avsnitt 6.5.5) liksom den överenskommelse som träffats mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och som bl.a. innefattar insatser kring vårdens kompetensförsörjning (God och nära vård 2022, en omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav, S2022/00607). I överenskommelsen ingår bl.a. att de kommuner och regioner som erbjuder fler VFU-platser under höstterminen 2022 än under höstterminen 2021 får ta del av särskilda medel. SKR har också åtagit sig att stödja arbetet med att identifiera behov av insatser och förutsättningar som

krävs för att antalet VFU-platser ska kunna utökas med bibehållen kvalitet. Vid sidan av de insatser som regeringen har tagit initiativ till genomförs också insatser på lokal och regional nivå. Även Nationella vårdkompetensrådet, som är ett rådgivande organ med representanter från regioner, kommuner, lärosäten, Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet och som ska bidra till en god planering av vårdens kompetensförsörjning, har beslutat att prioritera VFU-frågan i sitt arbete.

Arbetet för fler VFU-platser i sjuksköterskeutbildningen behöver samordnas

Välfärdskommissionen, som under 2020–21 hade regeringens uppdrag att identifiera och analysera konkreta åtgärder som kan stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden, identifierade bristen på VFU-platser som det mest akuta hindret för att kunna erbjuda ytterligare utbildningsplatser med hög kvalitet och relevans för välfärden (Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen, Fi2021/00984). Kommissionen uttalade därför att det mellan stat, kommuner, regioner och professioner bör etableras en process i syfte att kunna erbjuda ytterligare utbildningsplatser i högskolan relevanta för välfärden.

De förändringar som pågår i hälso- och sjukvården behöver reflekteras i högskoleutbildningen. I dag genomförs VFU i hög utsträckning i den regionala sjukhusvården. Det är viktigt att VFU kan genomföras i såväl kommunal som regional hälso- och sjukvård men också hos privata vårdgivare. Detta krävs för att dagens studenter ska möta de kunskapsbehov som finns i fråga om arbetsuppgifter och yrkesroll i en förändrad hälso- och sjukvård men också för att fler VFU-platser ska kunna erbjudas. I mindre verksamheter med få anställda ser förutsättningarna att ta emot studenter annorlunda ut jämfört med i större verksamheter. Det kan t.ex. finnas behov att flera mindre verksamheter eller vårdgivare samarbetar för att VFU-platser ska kunna erbjudas, något som kräver en annan planering av såväl vårdgivare som lärosäten. Det kan också finnas behov av att se över aktuella modeller för handledning liksom de krav som ställs på handledarnas kompetens.

För att kunna utbilda fler sjuksköterskor och därmed bättre svara mot vårdens behov av kompetens behöver vårdgivare, både offent-

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

liga och privata, erbjuda tillräckligt många platser i sin verksamhet där studenterna kan genomföra sin VFU, annars riskerar bristen på kompetens att förvärras ytterligare. Det är nödvändigt att berörda lärosäten, hälso- och sjukvårdshuvudmän, vårdgivare samt organisationer arbetar nära tillsammans för att fler VFU-platser med hög kvalitet ska kunna erbjudas. Bland annat i Välfärdskommissionens arbete blev det tydligt att det finns en vilja att göra en gemensam kraftansträngning för att göra detta möjligt. De insatser som redan beslutats i syfte att öka antalet tillgängliga VFU-platser behöver också samordnas, bl.a. för att antalet utbildningsplatser som erbjuds ska följa den positiva utveckling av antalet erbjudna VFU-platser som förväntas följa av insatserna. Dialogen mellan hälso- och sjukvårdshuvudmän, vårdgivare och lärosäten behöver därför omgående fördjupas och leda till konkreta resultat i form av ytterligare utbildningsplatser.

Samordnaren ska därför

- initiera och genomföra samordnande insatser för att fler VFU-platser, och därmed fler utbildningsplatser, ska finnas tillgängliga i sjuksköterskeutbildningen,
- stödja aktörerna i arbetet med att utveckla modeller för, och organisering av, VFU så att det blir möjligt för fler vårdgivare och verksamheter att ta emot studenter samt sprida goda exempel,
- följa lärosätens och hälso- och sjukvårdshuvudmäns åtaganden och redovisa en uppskattning av hur antalet VFU-platser och utbildningsplatser i sjuksköterskeutbildningen utvecklas.

Hur kan fler VFU-platser finnas tillgängliga på längre sikt?

I det arbete för fler VFU-platser i sjuksköterskeutbildningen som samordnaren ska genomföra kan det uppdagas hinder som kan kräva författningsändringar eller andra typer av insatser som aktörerna inte själva kan hantera, för att fler platser ska kunna erbjudas på sikt. Det är av vikt att förslag på sådana insatser kommer regeringen till del.

Det är också av vikt att analysera den grundläggande ordningen för samarbete om VFU för att avgöra om förändringar av denna behövs för att fler VFU-platser ska finnas tillgängliga. Hälso- och sjukvårdshuvudmäns ansvar för att bidra i hälso- och sjukvårdsutbildning

är i dag inte författningsreglerat utan samarbetet regleras i stället i avtal som sluts mellan lärosäte och huvudman. Hur arbetet med avtalen genomförs, liksom vad avtalen omfattar, skiljer sig åt mellan olika lärosäten. Det är därför t.ex. inte självklart att privata vårdgivare omfattas av avtal som ger dem ansvar att tillhandahålla VFU-platser. Att samarbetet regleras i avtal följer av den ordning som etablerades när staten övertog huvudmannaskapet för vårdhögskoleutbildningarna 2002. Då beslutade riksdagen att universitet och högskolor bör samverka med landstingen och andra vårdgivare så att praktikplatser tillhandahålls i tillräcklig omfattning och för att utveckla en väl fungerande klinisk praktik (prop. 2000/01:71, bet. 2000/01:UbU17, rskr. 2000/01:262). Vidare anges att den kliniska praktiken bör regleras i avtal mellan respektive högskola och landsting.

Den nuvarande ordningen för samarbete om VFU-platser fastlades i en tid då hälso- och sjukvården hade en annan organisation och andra möjligheter att tillgodose lärosätenas behov av tillgång till vårdens olika områden för att kunna fullgöra sitt utbildningsuppdrag. Det finns därför skäl att se över om ordningen behöver justeras för att fler utbildningsplatser ska kunna erbjudas. Vårdens medverkan i högskoleutbildning är också sedan flera år föremål för diskussion, t.ex. av Utredningen om samordnad utveckling för god och nära vård i betänkandet God och nära vård -En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem (SOU 2020:19). Nationella vårdkompetensrådet med flera anser att staten och vårdgivarna bör sluta ett avtal om vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning, ett s.k. VULF-avtal, för flertalet hälso- och sjukvårdsutbildningar, däribland sjuksköterskeutbildningen. Ett VULF-avtal innebär samtidigt ett tydligt avsteg från ordningen med en decentraliserad styrning av universitet och högskolor. Med tanke på att ett stort antal aktörer med olika förutsättningar är inblandade kan det också finnas svårigheter att komma överens om ett avtal med konkret och uppföljningsbart innehåll.

Samordnaren ska därför

- redovisa identifierade hinder för att fler VFU-platser ska kunna erbjudas som aktörerna inte kan hantera själva och lämna förslag hur dessa kan lösas,
- analysera den nuvarande ordningen för samarbete om VFU-platser för att avgöra om denna bör förändras och, i så fall, lämna sådana förslag,

- särskilt analysera möjligheterna att ställa krav på privata vårdgivares medverkan i utbildning,
- kartlägga för- och nackdelar med ett s.k. VULF-avtal och bedöma om ett sådant avtal kan bidra till att fler utbildningsplatser erbjuds, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Samordnaren ska redovisa konsekvenser av de förslag som lämnas samt föreslå finansiering när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner. Samordnaren ska särskilt redogöra för konsekvenser, inklusive ekonomiska konsekvenser, för universitet och högskolor, hälso- och sjukvårdshuvudmän och andra vårdgivare liksom för studenter. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Samordnaren ska samråda med universitet och högskolor med tillstånd att utfärda sjuksköterskeexamen samt med hälso- och sjukvårdshuvudmän och andra vårdgivare. Samordnaren ska vidare samråda med berörda myndigheter och organisationer däribland SKR och Vårdföretagarna. Samordnaren ska särskilt beakta Nationella vårdkompetensrådets arbete. Samordnaren ska också samråda med andra aktörer som samordnaren anser vara av betydelse för arbetet.

Regeringen avser att ge Universitetskanslersämbetet i uppdrag att stödja samordnaren med sammanställningar och andra underlag inom området.

Vid genomförandet av uppdraget ska samordnaren ta till vara kunskaper och erfarenheter från den analys av hälso- och sjukvårdshuvudmännens förutsättningar att medverka i utbildningarna som Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska (U 2021:02) genomfört. Samordnaren ska också ta till vara relevanta erfarenheter från Universitetskanslersämbetets utvärdering av hur lärosätena arbetar

så att sjuksköterskestudenter når examensmålen som gäller färdighet och förmåga.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2023.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:166

Tilläggsdirektiv till utredningen Samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen (U 2022:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen (dir. 2022:101). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 15 december 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2024.

(Utbildningsdepartementet)

Referensgrupp

Ordinarie medlemmar

Mariette Bengtsson, docent och studierektor, Malmö universitet (nominerad via Sveriges universitets- och högskoleförbund).

Lea Blomberg, enhetschef utbildning och lärande, Region Skåne (nominerad via Sveriges Kommuner och Regioner).

Hampus Bockholt, student Örebro, Sveriges förenade studentkårer.

Oili Dahl, ordförande, Svensk sjuksköterskeförening (tillika utbildningschef omvårdnad, Karolinska universitetssjukhuset).

Lotta Gemzell, utredare, Avdelningen för arbetsgivarpolitik, Sveriges Kommuner och Regioner.

Kristina Holmquist, biträdande verksamhetschef Capio Vårdcentral Lidingö (nominerad via Vårdföretagarna).

Marlene Juhl, ordförande, Vårdförbundet student.

Pernilla Karlsson, yrkeshandläggare, Vårdförbundet.

Roger Klinth, Nationella vårdkompetensrådet (tillika rektor, Marie Cederschiöld högskola).

Kristina Lejon, professor och prodekan, Medicinska fakulteten, Umeå universitet (nominerad via Sveriges universitets- och högskoleförbund).

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

David Lidin, medicinskt ansvarig sjuksköterska, Stockholms stad (nominerad via Sveriges Kommuner och Regioner).

Lena Mårtensson, professor och prorektor, Högskolan i Skövde (nominerad via Sveriges universitets- och högskoleförbund).

Suppleanter

Britt-Inger Kajnäs, strategisk ledare för hälso- och sjukvården, Praktikertjänst (nominerad via Vårdföretagarna). Suppleant för Kristina Holmquist.

Christian Törnqvist, utredare, Avdelningen vård och omsorg, Sveriges Kommuner och Regioner. Suppleant för Lotta Gemzell.

Möten

220805 Utbildningsdepartementet

220812 Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska

220818 Universitetsdirektörerna

220819 Universitetskanslersämbetet

220819 Utbildningsdepartementet

220914 Utredningen om utbildning till sjuksköterska och barnmorska

220914 Universitetskanslersämbetet

230926 Regionala vårdkompetensrådet Norra

221010 Region Västernorrland och Mittuniversitetet

221012 Nationell nätverksträff biomedicinska analytiker, Jönköping

221013 Sveriges förenade studentkårer

221019 Sveriges kommuner och regioner

221116 Regionala vårdkompetensrådet Mellansverige, arbetsgrupp VFU

221124 Mälardalens universitet

221205 Nationella vårdkompetensrådet

221219 Ladok-konsortiet

230202 Svensk sjuksköterskeförening

230208 Nationella vårdkompetensrådet

230222 Regionala vårdkompetensrådet Sydöstra

230223 Regionala vårdkompetensrådet Stockholm-Gotland

230223 Regionala vårdkompetensrådet Norra

230224 Universitets- och högskolerådet

230228 Regionala vårdkompetensrådet Västra

230303 Regionala vårdkompetensrådet Södra

230316 Universitets- och högskoledirektörerna

230317 Universitets- och högskolerådet

230321 Vårdföretagarna

230322 Regionala vårdkompetensrådet Mellansverige

230329 Regionala vårdkompetensrådet Västra

230404 Universitets- och högskolerådet

230405 Vårdförbundet

230420 Ladok-konsortiet

230421 Vårdföretagarna

230422 Regionala vårdkompetensrådet Mellansverige

230425 Sveriges Kommuner och Regioner

230429 Regionala vårdkompetensrådet Mellansverige

230516 Sveriges Kommuner och Regioner

230516 Universitets- och högskolerådet

230522 Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, Uddannelses- og Forskningsministeriet i Danmark

230523 Region Skåne

230523 Lunds universitet

230523 Malmö universitet

230524 Regionala vårdkompetensrådet södra

230524 Nationellt forum, Svensk sjuksköterskeförening tillsammans med Högskolan i Borås

230614 Ladok-konsortiet

230614 Vårdförbundet

230619 Tillförordnad prefekt och universitetslektor Ann-Helén Sandvik, Högskolan i Borås

230620 Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen

230630 Attendo

230630 Universitets- och högskolerådet

230821 Umeå universitet, VFU-strateg

230901 Universitets- och högskolerådet

230901 Umeå universitet, ITS

230907 Universitets- och högskolerådet

230914 Sveriges förenade studentkårer

230914 Sveriges Kommuner och Regioner

230914 Sveriges Kommuner och Regioner, HR-direktörerna

230915 Sveriges universitets- och högskoleförbund, Arbetsgruppen för vårdkompetens

230919 Sveriges kommuner och regioner, forsknings- och utvecklingsdirektörerna

230920 Vårdförbundet

230921 Vårdföretagarna

230922 Medicinska fakulteter, dekaner

230922 Regionala vårdkompetensrådet i Stockholm

231002 Vårdföretagarna

231003 Bäckbacka Röbäck AB

231009 Universitets- och högskolerådet

231012 Ladok-konsortiet

231012 Medicinska fakulteterna, dekaner med ansvar för utbildning

231016 Universitets- och högskoledirektörerna

231016 Nationella vårdkompetensrådet, arbetsgruppen för forskning och utbildning

231017 Utbildningsdepartementet
231018 Karolinska institutet
231018 Vårdföretagarna
231019 Tillväxtverket
231019 Universitets- och högskolerådet
231019 Ladokstyrelsen
231024 Ladok-konsortiet
231025 Attendo AB, SÄBO Norr
231025 Förbundsdirektör Martin Bergvall, Akademi Norr
231031 Vårdföretagarna
231101 Region Uppsala och Region Stockholm
231107 Svensk sjuksköterskeförening
231108 Privata vårdgivare
231109 Vårdvalsnätverket, Sveriges Kommuner och Regioner
231110 Vetenskapsrådet
231113 Svensk sjuksköterskeförening, forskargruppen
231114 Vårdförbundet student
231114 Regionala samverkansgruppen, Västra Götaland
231115 Vårdföretagarna och privata vårdgivare
231116 Regionala vårdkompetensrådet Mellansverige
231116 Professor Matts Olovsson, Uppsala universitet
231122 Sveriges Kommuner och Regioner
231129 Nationella vårdkompetensrådet
231201 Presidiet för Sveriges universitets- och högskoleförbund
231207 Socialchefsnätverket, Sveriges Kommuner och Regioner
231212 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
231215 Sveriges Kommuner och Regioner
240103 Upphandlingsmyndigheten

UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

Universitetskanslersämbetets enkätundersökning

Missiv
Insamling av underlag till regeringsuppdraget ”Samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen”

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 om att tillsätta en särskild utredare för samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen (dir. 2022:101).

Syftet med utredningen är att ge stöd samt samordna och genomföra insatser för att identifiera och möjliggöra fler VFU-platser i sjuksköterskeutbildningen där bristen på VFU-platser identifierats som ett problemområde som är ett hinder för utbyggnad av sjuksköterskeutbildningen.

I samordningsuppdraget ingår att:

- initiera och genomföra samordnande insatser för att fler VFU-platser, och därmed fler utbildningsplatser, ska finnas tillgängliga i sjuksköterskeutbildningen,
- stödja aktörerna i arbetet med att utveckla modeller för, och organisering av, VFU så att det blir möjligt för fler vårdgivare och verksamheter att ta emot studenter samt sprida goda exempel,
- analysera den nuvarande ordningen för samarbete om VFU-platser för att avgöra om denna bör förändras och, i så fall, lämna förslag på förändringar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2023.
Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har fått i uppdrag av regeringen att stödja samordnaren och bistå i utredningsarbetet.

Som en del i utredningen önskar vi inhämta följande underlag från lärosäten som ger sjuksköterskeutbildningen:

1. Enkät för insamling av underlag till VFU-samordningsuppdraget (bifogat i detta utskick). Word-dokument där ni ombeds att redogöra för avtalsprocessen för VFU-avtal, tillgången samt kompetensen hos handledare vid VFU, studenter som ordnar egen VFU-placering och IT-verktyg vid bokning av VFU-platser.

2. Tabell för insamling av underlag till VFU-samordningsuppdraget (bifogat i detta utskick). Excel-dokument där ni ombeds att ange nybörjarplatser på sjuksköterskeutbildningen, ekonomisk ersättning för VFU, nuläget och en framtidsprognos av VFU-veckor i utbildningen, antal studenter samt VFU-placeringar. Ni ska även ange kurser i sjuksköterskeutbildningen som innehåller VFU eller annan klinisk utbildning.

3. Högskolans sammanställning av kursvärderingar.

UKÄ UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

Högskolans sammanställning av kursvärderingar, enligt 1 kap. 14 § högskoleförordningen (1993:100), för samtliga VFU-kurser eller kurser som innehåller VFU och där VFU utvärderas inom sjuksköterskeprogrammet för åren 2019–2022.
Högskolans sammanställning av kursvärderingar ska sammanfogas i ett samlat dokument.

Vi ser gärna att enkäten och tabellen besvaras av person eller personer som ansvarar för sjuksköterskeutbildningen vid lärosätet och som har god kännedom om utbildningen.

Vi tar tacksamt emot era svar senast 17 maj 2023. Dessa mailas till: ivana.colic@uka.se
Vid frågor kontaktas utredare vid UKÄ:
Ivana Čolić
ivana.colic@uka.se

Vänliga hälsningar

Hans Wiklund
Särskild utredare och nationell samordnare

UKÄ UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

Enkät för insamling av underlag till samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen

Enkäten är uppdelad i fyra delar med frågor under respektive del:

1. VFU-avtal
2. Handledare – tillgång och kompetens
3. Studenter som ordnar egen VFU-placering
4. IT-verktyg vid bokning av VFU-platser

Enkäten besvaras lämpligen av person eller personer som ansvarar för sjuksköterskeutbildningen vid lärosätet med god kännedom om utbildningen.

Vänligen ange lärosäte nedan samt kontaktuppgifter till de huvudsakliga uppgiftslämnarna vid lärosätet.

Lärosäte	

Namn	
E-post	
Funktion	

Vid frågor kontaktas utredare vid UKÄ:
Ivana Čolić
E-post: ivana.colic@uka.se

1. VFU-avtal

1.1 Beskriv avtalsprocesserna vid ert lärosäte vad gäller VFU-avtal.

Beskrivningen bör innehålla:

- Tecknande av nya avtal.
- Förnyelse av befintliga avtal.
- Problem som identifierats i samband med processerna.
- Eventuella lösningar på identifierade problem.

2. Handledare – tillgång och kompetens

2.1 Beskriv tillgången på huvudhandledare och handledare vid VFU, utgå från nuläget.

a) Ange antal huvudhandledare och handledare.
b) Beskriv den akademiska kompetensen hos huvudhandledare och handledare.
c) Beskriv handledarkompetensen hos huvudhandledare och handledare.

2.2 Vilka krav på kompetens hos huvudhandledare och handledare ställer ni i VFU-avtal?

2.3 Hur efterlevs dessa krav på kompetens som ni ställer i VFU-avtal i verksamheten som tar emot studenter?

Beskrivningen bör innehålla:

- Akademisk kompetens för huvudhandledare och handledare.
- Handledarkompetens för huvudhandledare och handledare.
- Eventuella skillnader mellan olika verksamheter.

2.4 Vilka åtgärder arbetar ni med för att få tillgång till handledare och huvudhandledare med rätt kompetens?

Beskrivningen bör innehålla:

- Konkreta åtgärder som genomförs.
- Akademisk kompetens för huvudhandledare och handledare.
- Handledarkompetens för huvudhandledare och handledare.

2.5 Finns det särskilda verksamheter och VFU-placeringar där brist på tillgång till handledare och huvudhandledare är ett problem för VFU i utbildningen?

Svar Ja/Nej

2.6 Om JA:

a) Ange vilka verksamheter och VFU-placeringar det gäller?
b) Beskriv vilka problem bristen leder till?

2.7 Finns det särskilda verksamheter och VFU-placeringar där brist på kompetens hos handledare och huvudhandledare är ett problem för VFU i utbildningen?

Svar Ja/Nej

2.8 Om JA:

a) Ange vilka verksamheter och VFU-placeringar det gäller?
b) Beskriv vilka problem bristen leder till?

2.9 Bedömer ni att det råder olika förutsättningar för handledaruppdrag hos olika vårdgivare, till exempel i en stor region eller liten kommun?

Beskrivningen bör innehålla:

- Akademisk kompetens för huvudhandledare och handledare.
- Handledarkompetens för huvudhandledare och handledare.
- Handledarutbildning och pedagogiskt stöd till huvudhandledare och handledare.
- Tid i tjänsten för handledaruppdraget.

2.10 Hur arbetar ni för att säkerställa att studenterna ges samma förutsättningar att genomföra VFU och att VFU-placeringarna håller hög kvalitet oavsett typ av vårdgivare?

Beskrivningen bör innehålla:

- Akademisk kompetens för huvudhandledare och handledare.
- Handledarkompetens för huvudhandledare och handledare.
- Examination enligt examensmålen.

3. Studenter som ordnar egen VFU-placering

3.1 Tillåter ni att studenter på sjuksköterskeutbildningen själva ordnar sin VFU-placering?

Svar Ja/Nej
Motivera svaret kortfattat.

3.2 Om JA: Ange uppskattat antal studenter per termin som ordnar sin egen VFU-placering.

Ange antal studenter:

3.3 Om JA:

a) Hur arbetar ni för att säkerställa den akademiska kompetensen för huvudhandledare och handledare?
b) Hur arbetar ni för att säkerställa handledarkompetensen för huvudhandledare och handledare?
c) Hur arbetar ni för att säkerställa att examination sker enligt examensmålen?
d) Vidtar ni andra åtgärder för att säkerställa att VFU-placeringen håller hög kvalitet?

UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

4. IT-verktyg vid bokning av VFU-platser

För att främja att samtliga tillgängliga VFU-platser används har önskemål framförts om ett gemensamt, nationellt planeringsverktyg (IT-stöd).

I ett sådant planeringsverktyg är det tänkt att lärosäten och vårdgivare ska kunna lägga in och se tillgängliga VFU-platser i hela landet. Planeringssystemet skulle vara ett verktyg för att underlätta utbildningsplanering för lärosäten och vårdgivare.

Eventuellt kan ett sådant nationellt planeringsverktyg också integreras med studieadministrativa system (Ladok) och därigenom bidra till en förenklad administrativ hantering.

4.1 Beskriv de verktyg ni använder för bokning av VFU-platser och hur ni uppfattar funktionaliteten idag.

4.2 Skulle ett gemensamt, nationellt planeringsverktyg (IT-stöd) kunna underlätta och främja en mer effektiv planering och användning av VFU-platser?

Svar Ja/Nej

4.3 Vilka möjligheter ser ni med ett nationellt planeringsverktyg för bokning av VFU-platser?

4.4 Vilka funktioner ser ni som nödvändiga i ett nationellt planeringsverktyg för bokning av VFU-platser för att verktyget ska leda till en förenkling av arbetet med att boka platser?

4.5 Vilka risker ser ni med ett nationellt planeringsverktyg för bokning av VFU-platser?

UKÄ UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

Tabell för insamling av underlag till samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen

Instruktioner

1. Nybörjarplatser

Under fliken **1. Nybörjarplatser** ska ni ange samtliga antagningsorter och antal nybörjarplatser till sjuksköterskeutbildningen.

2. VFU-veckor

Under fliken **2. VFU-veckor** ska ni ange antal VFU-veckor i utbildningen, uppdelat per termin. Ni ska även ange ekonomisk ersättning i kronor per VFU-vecka och student.

Tabellen för VFU-veckor består av två delar:

NULÄGE – antal VFU-veckor i utbildningen som det ser ut idag.

FRAMTIDSPROGNOS – en uppskattning av framtida behov av VFU-platser.

Hänsyn ska tas till den nya förordningen (6 kap. 17 a § högskoleförordningen) som reglerar antal timmar för vissa yrkesexamina.

För sjuksköterskeutbildningen gäller att minsta antal timmar ska uppgå till 4600 timmar varav minst hälften ska vara klinisk utbildning.

3. VFU-placeringar

Under fliken **3. VFU-placeringar** ska ni ange antal studenter och VFU-veckor som varje student genomför på sjuksköterskeutbildningen.

Tabellen för VFU-placeringar består av två delar:

NULÄGE

Ange antal studenter (ej HST) på sjuksköterskeutbildningen samt antal VFU-veckor som varje student genomför per termin.

Fördelningen ska ske på regional, kommunal samt privat verksamhet.

FRAMTIDSPROGNOS

Uppskatta antal studenter samt antal VFU-veckor per student och termin.

Hänsyn ska tas till en eventuell utbyggnad för att få tillräckligt antal utexaminerade enligt de mål som rapporterats till utbildningsdepartementet gällande regeringsuppdraget "Mål för antal examina 2022-2024" samt möjliga kommande antalsmål.

Hänsyn ska även tas till den nya förordningen (6 kap. 17 a § högskoleförordningen) som reglerar antal timmar för vissa yrkesexamina. För sjuksköterskeutbildningen gäller att minsta antal timmar ska uppgå till 4600 timmar varav minst hälften ska vara klinisk utbildning.

Uppskattning ska ske med hänsyn till eventuella förändringar i behovet av VFU-placeringar fördelat på regional, kommunal samt privat verksamhet.

4. Kurser

Under fliken **4. Kurser** ska ni ange samtliga kurser som innehåller VFU och annan klinisk utbildning i sjuksköterskeutbildningen. Ni ska även ange antal högskolepoäng för varje VFU-placering och kliniskt utbildningsmoment.

5. Kontaktuppgifter

Under fliken **5. Kontaktuppgifter** ska ni ange lärosäte i rullistan samt kontaktuppgifter till de huvudsakliga uppgiftslämnarna vid lärosätet.

UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

FLIK 1. Nybörjarplatser

Nybörjarplatser - Sjuksköterskeutbildning 180 hp

Nybörjarplatser

Ange samtliga antagningsorter och antal nybörjarplatser till sjuksköterskeutbildningen.
Ange planerat antal platser enligt tilldelat anslag.
Eventuellt överintag av studenter till programmet ska inte räknas in.

Eventuella kommentarer kan lämnas i kommentarrutan längst ner på sidan.

TABELL

Ange samtliga antagningsorter och antal nybörjarplatser till sjuksköterskeutbildningen (ej överintag)

Antagningsort	Antal nybörjarplatser VT	Antal nybörjarplatser HT

UKÄ UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

FLIK 2. VFU-veckor

VFU-veckor och ekonomisk ersättning för VFU - Sjuksköterskeutbildning 180 hp

1. Antal VFU-veckor i utbildningen – fördelat per termin
Ange antal VFU-veckor i utbildningen. Antal VFU-veckor ska anges per termin i utbildningen i två delar:
NULÄGE – antal VFU-veckor i utbildningen som det ser ut idag.
FRAMTIDSPROGNOS – uppskattning av framtida behov av VFU-platser.

Hänsyn ska tas till den nya förordningen (6 kap. 17 a § högskoleförordningen) som reglerar antal timmar för vissa yrkesexamina. För sjuksköterskeutbildningen gäller att minsta antal timmar ska uppgå till 4600 timmar varav minst hälften ska vara klinisk utbildning.

2. Ange ekonomisk ersättning i kronor per VFU-vecka och student
Ange en verksamhet per rad om den avtalade ersättningen per VFU-vecka och student skiljer mellan verksamheter. Lämna eventuella kommentarer i kommentarrutan nedan med beskrivning om ni använder er av en schablon för fakturering eller om ni använder er av olika ersättningsnivåer.

TABELL

1. Ange antal VFU-veckor i utbildningen fördelat per termin

Termin	**Antal VFU-veckor – Nuläge**	**Antal VFU-veckor – Framtidsprognos**
Termin 1		
Termin 2		
Termin 3		
Termin 4		
Termin 5		
Termin 6		

TABELL

2. Ange ekonomisk ersättning i kronor per VFU-vecka och student

Ange verksamhet (om det förekommer skillnad mellan olika verksamheter)	**Belopp (2022)**	**Belopp (2023)**

FLIK 3. VFU-placeringar

VFU-placeringar: Nuläge och framtidsprognos - Sjuksköterskeutbildning 180 hp

NULÄGE - en nulägesbeskrivning
Ange antal studenter (ej HST) på sjuksköterskeutbildningen samt antal VFU-veckor som varje student genomför per termin fördelat på regional, kommunal samt privat verksamhet.

Utgå från 2022-års underlag på antal studenter och VFU-veckor.

VFU-placeringarna ska anges uppdelat per antagningsort.
Nedan finner ni flera tabeller. Fyll i era uppgifter i en tabell per antagningsort.

Olika stora studentgrupper (studentgrupper uppdelade på flera verksamheter) och flera VFU-placeringar per termin separeras med ett kommatecken och mellanslag på samma rad/termin.

Eventuella kommentarer kan lämnas i kommentarrutan längst ner på sidan.

FRAMTIDSPROGNOS - en uppskattning av framtida behov
Uppskatta antal studenter samt antal VFU-veckor per student och termin.
Hänsyn ska tas till en eventuell utbyggnad för att få tillräckligt antal utexaminerade enligt de mål som rapporterats till utbildningsdepartementet gällande regeringsuppdraget "Mål för antal examina 2022-2024" samt möjliga kommande antalsmål.

Hänsyn ska även tas till den nya förordningen (6 kap. 17 a § högskoleförordningen) som reglerar antal timmar för vissa yrkesexamina. För sjuksköterskeutbildningen gäller att minsta antal timmar ska uppgå till 4600 timmar varav minst hälften ska vara klinisk utbildning.

Uppskattning ska ske med hänsyn till eventuella förändringar i behovet av VFU-placeringar fördelat på regional, kommunal samt privat verksamhet.

Exempel på hur tabellen är tänkt att fyllas i

VFU-placering vid regionen - Nuläge				VFU-placering vid regionen - Framtidsprognos			
Termin	Antal studenter VT	Antal studenter HT	Antal VFU-veckor per student	Termin	Antal studenter VT	Antal studenter HT	Antal VFU-veckor per student
Termin 1	100	100	1	Termin 1	120	120	1
Termin 2	90, 45 (delad studentgrupp)	90, 45 (delad studentgrupp)	4, 4 (två placeringar)	Termin 2			
Termin 3				Termin 3	105, 105	105, 105	15

UKÄ UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

TABELL

Ange antagningsort 1

VFU-placering vid regionen – Nuläge

Termin	Antal studenter VT	Antal studenter HT	Antal VFU-veckor per student
Termin 1			
Termin 2			
Termin 3			
Termin 4			
Termin 5			
Termin 6			

VFU-placering vid regionen – Framtidsprognos

Termin	Antal studenter VT	Antal studenter HT	Antal VFU-veckor per
Termin 1			
Termin 2			
Termin 3			
Termin 4			
Termin 5			
Termin 6			

VFU-placering vid kommunen – Nuläge

Termin	Antal studenter VT	Antal studenter HT	Antal VFU-veckor per student
Termin 1			
Termin 2			
Termin 3			
Termin 4			
Termin 5			
Termin 6			

VFU-placering vid kommunen – Framtidsprognos

Termin	Antal studenter VT	Antal studenter HT	Antal VFU-veckor per
Termin 1			
Termin 2			
Termin 3			
Termin 4			
Termin 5			
Termin 6			

VFU-placering vid privata vårdgivare – Nuläge

Termin	Antal studenter VT	Antal studenter HT	Antal VFU-veckor per student
Termin 1			
Termin 2			
Termin 3			
Termin 4			
Termin 5			
Termin 6			

VFU-placering vid privata vårdgivare – Framtidsprognos

Termin	Antal studenter VT	Antal studenter HT	Antal VFU-veckor per
Termin 1			
Termin 2			
Termin 3			
Termin 4			
Termin 5			
Termin 6			

UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

FLIK 4. Kurser

Kurser i sjuksköterskeutbildningen som innehåller VFU eller annan klinisk utbildning - Sjuksköterskeutbildning 180 hp

Kurser i sjuksköterskeutbildningen som innehåller VFU eller annan klinisk utbildning

Ange kurser i sjuksköterskeutbildningen som innehåller VFU eller annan klinisk utbildning.
Vid flera VFU-placeringar eller kliniska utbildningsmoment i en kurs anges en placering eller ett moment per rad.

Under kolumn D ska det specificeras vilken typ av VFU eller annan klinisk utbildning som ingår i kursen.
Notera att antal högskolepoäng ska anges per placering och moment.

Eventuella kommentarer kan lämnas i kommentarrutan vid respektive rad.

Exempel på hur tabellen är tänkt att fyllas i:

Kurskod	Namn på kursen	Antal hp för hela kursen	VFU och annan klinisk utbildning som ingår i kursen. Ange en placering per rad enligt instruktionerna.	Antal hp VFU eller annan klinisk utbildning
xxx	Exempelkurs 1	30	VFU inom - specificera	7,5
			VFU inom - specificera	7,5
			Klinisk examination - specificera	0,5
xxx	Exempelkurs 2	22,5	VFU inom - specificera	11
			Klinisk utbildning - specificera	1,5

TABELL

Kurskod Namn på kursen Antal hp för hela kursen VFU och annan klinisk utbildning som ingår i kursen Antal hp VFU eller annan klinisk utbildning Eventuella kommentarer

UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

FLIK 5. Kontaktuppgifter

Kontaktuppgifter till uppgiftslämnarna

Vänligen kontrollera att samtliga flikar och tabeller är korrekt ifyllda.

Ange lärosäte i rullistan nedan samt kontaktuppgifter till de huvudsakliga uppgiftslämnarna vid lärosätet.

Tack för er medverkan!

Rullista

Lärosäte
Namn
E-post
Funktion

Förteckning över utbildnings- och kursplaner

Blekinge tekniska högskola

Blekinge tekniska högskola (2021), utbildningsplan, OMGSP, BTH-4.1.13-1241-2021, inrättat 1999-01-15, fastställd 2021-11-04, giltig från vårterminen 2023.

- KM1421, Grundläggande anatomi och fysiologi, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2022-06-15, giltig från 2022-08-22.
- KM1422, Anatomi och fysiologi, fördjupning, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2021-10-05, giltig från 2022-01-17.
- KM1423, Mikrobiologi, farmakologi och näringslära, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2021-10-05, giltig från 2022-01-17.
- KM1424, Patofysiologi I, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2021-10-05, giltig från 2022-01-17.
- KM1425, Patofysiologi II, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2022-06-15, giltig från 2022-08-22.
- OM1442, Verksamhetsförlagd utbildning, Mötet med människor, 6 hp, fastställd 2017-06-21, giltig från 2017-08-01.
- OM1463, Verksamhetsförlagd utbildning, Människan och omvårdnaden, 7,5 hp, fastställd 2017-06-20, giltig från 2017-08-01.
- OM1487, eHälsa inom omvårdnad II, 7,5 hp, fastställd 2018-10-01, giltig från 2019-01-21.
- OM1489, Verksamhetsförlagd utbildning (VFU), inr psykiatrisk omvårdnad och demensvård (Termin 3), 10,5 hp, fastställd 2018-10-01, giltig från 2019-01-21.

- OM1490, Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inriktad mot somatisk vård (Termin 3), 10,5 hp, fastställd 2018-10-01, giltig från 2019-01-21.
- OM1493, Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inr psykiatrisk omvårdnad och demensvård (Termin 4), 10,5 hp, fastställd 2018-10-01, giltig från 2019-01-21.
- OM1494, Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inriktad mot somatisk vård (Termin 4), 10,5 hp, fastställd 2018-10-01, giltig från 2019-01-21.
- OM1496, Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inr psykiatrisk omvårdnad och demensvård, fördjupning, 10,5 hp, fastställd 2018-10-01, giltig från 2019-01-21.
- OM1506, Verksamhetsförlagd utbildning (VFU), Sjuksköterskans profession i verksamheten, 15 hp, fastställd 2018-10-01, giltig från 2019-01-21.
- OM1528, Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inriktad mot primär vård (Termin 3), 10,5 hp, fastställd 2019-05-13, giltig från 2019-08-26.
- OM1529, Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inriktad mot primär vård (Termin 4), 10,5 hp, fastställd 2019-05-13, giltig från 2019-08-26.
- OM1530, Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inriktad mot primär vård, (Termin 4 Fördjupning), 10,5 hp, fastställd 2019-05-13, giltig från 2019-08-26.
- OM1533, Introduktion till yrke och akademi, 7,5 hp, inrättad 2020-11-04, fastställd 2021-10-05, giltig från 2022-01-17.
- OM1534, Det vårdande och lärande mötet, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2022-06-15, giltig från 2022-08-22.
- OM1535, Omvårdnadens grunder, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2022-06-15, giltig från 2022-08-22.
- OM1536, Sjuksköterskans professionella grund, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2020-10-22, giltig från 2020-11-02.

- OM1537, Omvårdnad, fördjupning, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2022-06-15, giltig från 2022-08-22.
- OM1538, Omvårdnad, metoder och tillämpning I, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2021-03-01, giltig från 2021-08-23.
- OM1539, Omvårdnad, metoder och tillämpning II, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2022-06-15, giltig från 2022-08-22.
- OM1540, Sjuksköterskans professionella utveckling, 30 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2021-03-01, giltig från 2021-08-23.
- OM1541, Omvårdnad vid akuta situationer och komplexa ohälsotillstånd, 7,5 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2021-03-01, giltig från 2021-08-23.
- OM1542, Självständigt arbete, 15 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2022-07-01, giltig från 2022-07-01.
- OM1543, Sjuksköterskans professionella kompetens, 30 hp, inrättad 2019-11-04, fastställd 2022-06-15, giltig från 2022-08-22.
- OM1547, Omvårdnad, vetenskapliga teorier och metoder, 7,5 hp, inrättad 2020-09-29, fastställd 2021-03-01, giltig från 2021-08-23.

Göteborgs universitet

Göteborgs universitet (2022), utbildningsplan, V1SSP, GU2022/269, fastställd 2022-02-16, giltig från 2022-07-01, höstterminen 2022.

- OM4260, Omvårdnad som profession och ämne, 7,5 hp, fastställd 2017-11-16, reviderad 2022-02-02, giltig från 2022-08-29, höstterminen 2022.
- OM4270, Introduktion till Vetenskap, 7,5 hp, fastställd 2017-10-05, reviderad 2022-08-29, giltig från 2022-08-29, höstterminen 2022.
- OM4280, Omvårdnadens teori och praktik, 16,5 hp, fastställd 2018-11-29, reviderad 2022-04-29, giltig från 2022-08-29, höstterminen 2022.
- OM4290, Hälsa och ohälsa ur ett livscykelperspektiv, 13,5 hp, fastställd 2018-11-29, reviderad 2022-09-29, giltig från 2023-01-16, vårterminen 2023.

- OM4310, Anatomi och fysiologi, 15 hp, fastställd 2013-10-01, reviderad 2018-02-08, giltig från 2018-02-08, vårterminen 2018.
- OM4360, Omgivningens betydelse vid hälsa och ohälsa, 22,5 hp, fastställd 2014-10-02, reviderad 2021-05-06, giltig från 2021-08-30, höstterminen 2021.
- OM4380, Ledarskap och lärande, 15 hp, fastställd 2015-10-09, reviderad 2022-11-03, giltig från 2023-01-16, vårterminen 2023.
- OM4390, Klinisk omvårdnad, 15 hp, fastställd 2015-10-09, reviderad 2022-02-16, giltig från 2022-08-29, höstterminen 2022.
- OM4400, Omvårdnad vid komplexa vårdsituationer, 7,5 hp, fastställd 2015-04-08, reviderad 2020-05-28, giltig från 2020-08-31, höstterminen 2020.
- OM5250, Examensarbete i omvårdnad, 15 hp, fastställd 2010-06-02, reviderad 2020-08-27, giltig från 2020-08-31, höstterminen 2022.
- OM6200, Mikrobiologi, 4,5 hp, fastställd 2018-05-03, reviderad 2020-11-04, giltig från 2021-01-18, vårterminen 2018.
- OM6210, Symtom och tecken på ohälsa, 16,5 hp, fastställd 2018-05-03, reviderad 2020-11-04, giltig från 2021-01-18, vårterminen 2022.
- OM6220, Farmakologi och läkemedelshantering, 9 hp, fastställd 2018-05-03, reviderad 2020-05-07, giltig från 2020-08-31, höstterminen 2020.
- OMRA20, Vetenskaplig metod, 7,5 hp, fastställd 2022-11-03, giltig från 2023-01-06, vårterminen 2023.

Högskolan Dalarna

Högskolan Dalarna (2020), utbildningsplan, VSSKG, HDa 5.2.2-2019/194, fastställd 2018-12-04, reviderad 2020-12-17, giltig från höstterminen 2018.

- GMC2M2, Anatomi och fysiologi II, 7,5 hp, fastställd 2021-02-09, reviderad 2021-06-24, giltig från 2021-02-09.

- GVÅ2AP, Människa, hälsa och samhälle, 7,5 hp, fastställd 2019-08-29, reviderad 2019-09-20, giltig från 2020-01-20.
- GVÅ2H6, Personcentrerad vård inom olika vårdsammanhang, 22,5 hp, fastställd 2020-06-18, giltig från 2021-01-18.
- GVÅ2HM, Personcentrerad vård inom psykiatrisk vård, 7,5 hp, fastställd 2020-08-27, reviderad 2020-09-10, giltig från 2021-01-18.
- GVÅ2N9, Metoder för evidensbaserad vård I, 7,5 hp, fastställd 2021-03-09, reviderad 2021-03-15, giltig från 2021-03-09.
- GVÅ2RA, Människans grundläggande omvårdnadsbehov, 10,5 hp, fastställd 2021-09-07, giltig från 2021-09-07.
- GVÅ2S3, Ledarskap och teamarbete, 7,5 hp, fastställd 2021-11-09, giltig från 2021-11-09.
- GVÅ2VG, Metoder för evidensbaserad vård II, 7,5 hp, fastställd 2022-03-03, giltig från 2022-03-03.
- GVÅ2VH, Personcentrerad vård med fördjupning inom omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2022-03-03, giltig från 2022-03-03.
- GVÅ25T, Metoder och teorier vid symtom och tecken på hälsa/ohälsa II, 7,5 hp, fastställd 2019-01-16, giltig från 2019-09-02.
- MC1072, Anatomi och fysiologi I, 7,5 hp, fastställd 2013-09-09, reviderad 2014-01-22, giltig från 2013-09-09.
- MC1079, Farmakologi, 4,5 hp, fastställd 2015-06-11, reviderad 2015-08-18, giltig från 2016-01-18.
- VÅ1053, Metoder och teorier vid symtom och tecken på hälsa/ohälsa I, 30 hp, fastställd 2013-12-06, reviderad 2019-01-11, giltig från 2013-12-06.
- VÅ1056, Människans grundläggande omvårdnadsbehov, 10,5 hp, fastställd 2015-09-03, giltig från 2016-01-18.
- VÅ1061, Introduktion omvårdnad och etik, 15 hp, fastställd 2016-12-02, giltig från 2017-01-16.
- VÅ1062, Personcentrerad vård inom somatisk vård, 15 hp, fastställd 2018-03-05, giltig från 2018-09-03.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- VÅ2025, Personcentrerad vård inom olika vårdsammanhang, 30 hp, fastställd 2015-06-11, reviderad 2016-10-27, giltig från 2016-10-27.
- VÅ2029, Personcentrerad vård med fördjupning inom omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2017-02-24, giltig från 2017-08-28.
- VÅ2030, Examensarbete i omvårdnad, 15 hp, fastställd 2017-03-21, giltig från 2017-10-02.

Högskolan i Borås

Högskolan i Borås (2021), utbildningsplan, GSJUK, fastställd 2021-09-22, giltig från höstterminen 2022 för antagna vårterminen 2023.

- 61FX02, Examensarbete i vårdvetenskap, kandidatnivå, 15 hp, fastställd 2022-09-28, giltig från vårterminen 2023.
- 61SA01, Klinisk omvårdnad: Allmän omvårdnad, 25,5 hp, fastställd 2014-09-26, giltig från höstterminen 2014.
- 61SF01, Farmakologi och läkemedelsräkning, 7,5 hp, fastställd 2015-06-17, giltig från höstterminen 2015.
- 61SH01, Klinisk omvårdnad: Somatisk hälsa, ohälsa och sjukdom, 31,5 hp, fastställd 2013-04-29, giltig från vårterminen 2013.
- 61SK01, Komplex vård, 9 hp, fastställd 2018-06-20, giltig från höstterminen 2018.
- 61SL01, Slutexaminationer i klinisk omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2016-10-26, giltig från vårterminen 2017.
- 61SP01, Klinisk omvårdnad: Psykisk hälsa, ohälsa och sjukdom, 9 hp, fastställd 2018-06-20, giltig från höstterminen 2018.
- 61SX01, Examensarbete, 15 hp, fastställd 2014-11-21, giltig från vårterminen 2015.
- 61SÄ01, Klinisk medicin: Psykisk ohälsa och sjukdom, 4,5 hp, fastställd 2016-10-26, giltig från höstterminen 2016.
- 61SÖ01, Klinisk omvårdnad: Hälsobefrämjande och förebyggande vård, 7,5 hp, fastställd 2015-06-17, giltig från höstterminen 2015.

- 62KT01, Vetenskaplig teori och metod, 4,5 hp, fastställd 2015-06-17, giltig från höstterminen 2015.
- B1SB01, Vårdande bedömning och omhändertagande vid plötslig sjukdom och ohälsa, 7,5 hp, fastställd 2018-05-23, giltig från höstterminen 2018.
- B1SB03, Vårdande bedömning och omhändertagande vid plötslig sjukdom och ohälsa, 7,5 hp, fastställd 2021-10-28, giltig från vårterminen 2022.
- B1SH01, Humanbiologi, 15 hp, fastställd 2019-06-12, giltig från höstterminen 2019.
- B1SI01, Introduktion till vårdvetenskap med inriktning mot omvårdnad, 15 hp, fastställd 2019-12-04, giltig från vårterminen 2020.
- B1SK01, Komplex vård, 9 hp, fastställd 2022-04-27, giltig från höstterminen 2022.
- B1SL01, Slutexaminationer i klinisk omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2022-04-07, giltig från höstterminen 2022.
- B1SM01, Mikrobiologi och vårdhygien, 4,5 hp, fastställd 2019-12-04, giltig från vårterminen 2020.
- B1SO11, Omvårdnad med inriktning mot sjuksköterskans profession I, 9 hp, fastställd 2020-05-06, giltig från höstterminen 2020.
- B1SO21, Omvårdnad med inriktning mot sjuksköterskans profession II, 12 hp, fastställd 2020-12-16, giltig från vårterminen 2021.
- B1SP11, Psykisk hälsa, ohälsa och sjukdom I, 6 hp, fastställd 2020-05-06, giltig från höstterminen 2020.
- B1SP21, Psykisk hälsa, ohälsa och sjukdom II, 9 hp, fastställd 2020-09-23, giltig från vårterminen 2021.
- B1SS01, Somatisk ohälsa och sjukdom, 9 hp, fastställd 2020-11-18, giltig från vårterminen 2021.
- B1STF2, Vetenskaplig teori och metod och förbättringskunskap, 9 hp, fastställd 2021-06-09, giltig från höstterminen 2021.
- B1SU01, Multifaktoriell ohälsa och sjukdom, 6 hp, fastställd 2021-08-30, giltig från höstterminen 2021.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- B1SV11, Vårdvetenskap med inriktning mot omvårdnad I, 9 hp, fastställd 2020-03-26, giltig från vårterminen 2020.
- B1SV21, Vårdvetenskap med inriktning mot omvårdnad II, 10,5 hp, fastställd 2020-12-16, giltig från vårterminen 2021.
- B1SÄ01, Kliniska färdigheter, 4,5 hp, fastställd 2020-04-08, giltig från höstterminen 2020.
- B1SÖ02, Klinisk omvårdnad: Hälsofrämjande och förebyggande vård, 7,5 hp, fastställd 2020-05-06, giltig från höstterminen 2020.
- B1SÖ03, Hälsofrämjande och förebyggande vård, 7,5 hp, fastställd 2021-06-09, giltig från vårterminen 2022.
- VVI011, Introduktion till vårdvetenskap med inriktning mot omvårdnad,15 hp, fastställd 2017-11-22, giltig från vårterminen 2018.

Högskolan i Gävle

Högskolan i Gävle (2018), utbildningsplan, VGSSK, HIG-UTB 2018/5, beslutad 2018-12-04, giltig från studieterminen 2019.

- MVG101, Mikrobiologi och farmakologi, 7,5 hp, beslutad 2022-06-08, giltig från vårterminen 2023.
- MVG102, Fysiologi och anatomi, 15 hp, beslutad 2022-06-08, giltig från vårterminen 2023.
- MVG103, Pediatrik, pediatrisk omvårdnad, sexuell och reproduktiv hälsa samt farmakologi, 7,5 hp, beslutad 2022-06-08, giltig från vårterminen 2023.
- MVG104, Sjukdomar inom områdena medicin, kirurgi och infektion, 7,5 hp, beslutad 2020-05-06, giltig från vårterminen 2021.
- OMG101, Introduktion till omvårdnad som arbetsområde och vetenskap, 7,5 hp, beslutad 2018-11-19, giltig från höstterminen 2019.
- OMG102, Klinisk utbildning inom slutenvård samt hälsa, kommunikation och etik, 22,5 hp, beslutad 2018-11-19, giltig från vårterminen 2020.

- OMG103, Teoribildning inom omvårdnad och introduktion till vetenskaplig metod 7,5 hp, beslutad 2020-12-16, giltig från höstterminen 2021.
- OMG104, Folksjukdomar och långvariga sjukdomstillstånd ur ett vårdande och medicinskt perspektiv, 22,5 hp, beslutad 2019-12-19, giltig från höstterminen 2020.
- OMG105, Klinisk utbildning inom primärvård, äldrevård och psykiatrisk vård samt geriatrik, 22,5 hp, beslutad 2020-05-06, giltig från vårterminen 2021.
- OMG106, Omvårdnad vid akuta tillstånd, sjukdomar och trauma, 7,5 hp, beslutad 2020-12-29, giltig från höstterminen 2021.
- OMG107, Organisering, ledning, förbättringskunskap och informatik i vård och omsorg 7,5 hp, beslutad 2020-12-29, giltig från höstterminen 2021.
- OMG108, Fördjupad och tillämpad vetenskaplig metod, 15 hp, beslutad 2020-12-29, giltig från höstterminen 2021.
- OMG109, Examensarbete inom omvårdnad, 15 hp, beslutad 2021-06-07, giltig från vårterminen 2022.
- OMG110, Klinisk utbildning med fokus på komplexa omvårdnadsbehov, 15 hp, beslutad 2021-06-07, giltig från vårterminen 2022.
- OMG511, Omvårdnad vid akuta tillstånd/sjukdomar och trauma, 7,5 hp, beslutad 2018-02-12, giltig från höstterminen 2018.
- OMG513, Omvårdnad och hälsopromotion – Geriatrik samt klinisk utbildning inom primärvård, äldrevård och psykiatrisk vård, 22,5 hp, beslutad 2018-05-04, giltig från vårterminen 2019.
- OMG601, Tillämpning av omvårdnad som vetenskap och arbetsområde – klinisk utbildning, 15 hp, beslutad 2017-04-28, giltig från höstterminen 2017.
- OMU102, Klinisk utbildning inom slutenvård samt hälsa, kommunikation och etik, 22,5 hp, beslutad 2019-04-11, giltig från vårterminen 2020.
- OMU511, Omvårdnad vid akuta tillstånd/sjukdomar och trauma, 7,5 hp, beslutad 2018-06-05, giltig från vårterminen 2019.

- OMU514, Omvårdnad och hälsopromotion – Geriatrik samt klinisk utbildning inom primärvård, äldrevård och psykiatrisk vård, 22,5 hp, beslutad 2019-02-28, giltig från höstterminen 2018.

Högskolan i Halmstad

Högskolan i Halmstad (2022), utbildningsplan, VGSJK, fastställd 2022-06-27, giltig från höstterminen 2022.

- OM2009 Omvårdnadens grunder: människa, hälsa, samhälle och omvårdnad, 15 hp, fastställd 2022-10-24, giltig från vårterminen 2023.
- OM2010 Anatomi och fysiologi som stöd för omvårdnad, 15 hp, fastställd 2022-11-07, giltig från vårterminen 2023.
- OM2011 Hälsoprocesser i omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2022-11-07, giltig från vårterminen 2023.
- OM4015 Omvårdnad och farmakologi inklusive VFU, 15 hp, fastställd 2022-04-30, giltig från vårterminen 2023.
- OM4017 Specifika ohälsotillstånd i ett livscykelperspektiv, 15 hp, fastställd 2022-04-30, giltig från vårterminen 2023.
- OM4018 Omvårdnad - vetenskaplig teori och metod I, 7,5 hp, fastställd 2022-04-30, giltig från vårterminen 2023.
- OM4019 Omvårdnad vid hälsa och ohälsa i ett livscykelperspektiv, 15 hp, fastställd 2022-10-24, giltig från vårterminen 2023.
- OM6023 Examensarbete i omvårdnad, 15 hp, fastställd 2022-05-17, giltig från vårterminen 2023.
- OM6024 Förändringsarbete i samverkan med omgivande samhälle, 7,5 hp, fastställd 2021-05-06, giltig från vårterminen 2023.
- OM6025 Omvårdnad vid komplexa tillstånd inklusive VFU, 7,5 hp, fastställd 2022-05-24, giltig från höstterminen 2022.
- OM6026 Omvårdnad – vetenskaplig teori och metod II, 7,5 hp, fastställd 2022-06-28, giltig från vårterminen 2023.
- OM6028 Hälsa och ohälsa ur ett samhällsperspektiv II inklusive VFU, 15 hp, fastställd 2022-04-29, giltig från vårterminen 2023.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- OM6030 Hälsa och ohälsa ur ett samhällsperspektiv I, 15 hp, fastställd 2021-05-24, giltig från vårterminen 2023.
- OM6031 Hållbart ledarskap och organisation inom omvårdnad, 15 hp, fastställd 2022-11-24, giltig från vårterminen 2023.

Högskolan i Skövde

Högskolan i Skövde (2021), utbildningsplan, SSJPG, fastställd 2021-11-24, giltig från höstterminen 2022.

- BM216G, Anatomi och fysiologi 1, 7,5 hp, fastställd 2021-11-24, giltig från 2022-07-01.
- BM218G, Anatomi och fysiologi 2, 7,5 hp, fastställd 2022-01-12, giltig från 2022-07-01.
- BM302G, Allmän farmakologi och Mikrobiologi, 7,5 hp, fastställd 2021-08-25, giltig från 2021-07-01.
- BM329G, Klinisk biomedicin II, 2,5 hp, fastställd 2022-01-12, giltig från 2022-07-01.
- BM338G, Patofysiologi och farmakologi II, 7,5 hp, fastställd 2021-01-12, giltig från 2021-07-01.
- BM339G, Patofysiologi och farmakologi I, 15 hp, fastställd 2022-02-09, giltig från 2022-07-01.
- BM538G, Klinisk biomedicin I, 5 hp, fastställd 2021-01-12, giltig från 2021-07-01.
- FH142G, Hälsa och ohälsa utifrån ett folkhälsovetenskapligt perspektiv, 15 hp, fastställd 2021-02-24, giltig från 2021-07-01.
- OM118G, Vårdandets etik, 7,5 hp, fastställd 2022-11-16, giltig från 2023-01-01.
- OM123G, Omvårdnad – ämne och profession, 7,5 hp, fastställd 2022-11-16, giltig från 2023-01-01.
- OM124G, Kommunikation i omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2022-11-16, giltig från 2023-01-01.

- OM324G, Omvårdnad vid ohälsa och sjukdom II, 7,5 hp, fastställd 2022-11-16, giltig från 2023-01-01.
- OM325G, Delaktighet och lärande, 15 hp, fastställd 2022-09-06, giltig från 2022-07-01.
- OM330G, Omvårdnad vid ohälsa och sjukdom I, 15 hp, fastställd 2022-11-16, giltig från 2023-01-01.
- OM525G, Examensarbete i omvårdnad, 15 hp, fastställd 2022-11-16, giltig från 2023-01-01.
- OM535G, Hälsa och vårdande, 10 hp, fastställd 2022-11-16, giltig från 2023-01-01.
- OM536G, Ledarskap och organisation i vården, 7,5 hp, fastställd 2020-11-04, giltig från 2021-07-01.
- OM537G, Vetenskaplig teori och metod, 7,5 hp, fastställd 2022-09-06, giltig från 2022-07-01.
- OM538G, Vårdande och profession, 12,5 hp, fastställd 2021-12-15, giltig från 2022-07-01.

Högskolan Kristianstad

Högskolan Kristianstad (2018), utbildningsplan, VGSK2, U2018-241-2558, fastställd 2018-12-13, giltig från 2019-08-26.

- 1SK104, Omvårdnad och medicin som integrerad helhet, 28,5 hp, fastställd 2022-11-01, giltig från 2023-01-16.
- 1SK203, Omvårdnad vid människans olika livsfaser ur ett samhälls- och folkhälsoperspektiv, 28,5 hp, fastställd 2022-06-02, giltig från 2022-08-22.
- 1SK304, Omvårdnad vid vanligt förekommande sjukdomstillstånd, 28,5 hp, fastställd 2022-11-10, giltig från 2023-01-16.
- 1SK400, Omvårdnad med fokus på psykiatri, kommunikation och ledarskap samt vetenskaplig metodik, 26,5 hp, fastställd 2020-11-15, giltig från 2021-01-18.
- 1SK500, Personcentrerad omvårdnad vid livshotande tillstånd, 13,5 hp, fastställd 2021-05-31, giltig från 2021-08-23.

- 1SK551, Examensarbete i omvårdnad, 15 hp, fastställd 2022-06-07, giltig från 2022-08-22.
- 1SK600, Personcentrerad omvårdnad vid komplexa vårdbehov, 27 hp, fastställd 2021-11-11, giltig från 2022-01-17.
- 1SK901, Handledning, etik, ledarskap och profession I (HELP), 3 hp, fastställd 2020-06-22, giltig från 2020-08-24.
- 1SK921, Handledning, etik, ledarskap och profession II (HELP), 5 hp, fastställd 2021-05-25, giltig från 2021-08-23.
- 1SK930, Handledning, etik, ledarskap och profession III (HELP), 4,5 hp, fastställd 2021-05-31, giltig från 2021-08-23.

Högskolan Väst

Högskolan Väst (2022), utbildningsplan, VGSSK, beslutad 2022-07-01, giltig från höstterminen 2022.

- EXO502, Examensarbete – omvårdnad, kandidat, 15 hp, beslutad 2021-06-23, giltig från höstterminen 2021.
- FAL100, Farmakologi och Läkemedelshantering, 7,5 hp, beslutad 2020-10-12, giltig från vårterminen 2021.
- GSP100, Grundläggande omvårdnadsbehov utifrån sjuksköterskans profession, 15 hp, beslutad 2022-06-07, giltig från höstterminen 2022.
- KMB204, Klinisk medicin vid somatisk ohälsa, 22,5 hp, beslutad 2022-06-22, giltig från höstterminen 2022.
- LPO403, Utöva, leda och utveckla professionell omvårdnad, 22,5 hp, beslutad 2022-10-28, giltig från vårterminen 2023.
- MAF300, Människans anatomi och fysiologi 15 hp, beslutad 2022-11-09, giltig från vårterminen 2023.
- MIA111, Mikrobiologi, immunologi och vårdhygien, 7,5 hp, beslutad 2022-05-30, giltig från höstterminen 2022.
- MLU101, Människans lärande och utveckling vid hälsa och ohälsa, 10,5 hp, beslutad 2017-10-05, giltig från höstterminen 2017.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- OMS401, Omvårdnad av sjuka barn, 7,5 hp, beslutad 2022-05-19, giltig från höstterminen 2022.
- OPO403, Omvårdnad vid psykisk ohälsa, 15 hp, beslutad 2021-12-10, giltig från vårterminen 2022.
- OSO210, Omvårdnad vid somatisk ohälsa, 15 hp, beslutad 2022-05-19, giltig från höstterminen 2022.
- PAV405, Palliativ vård, 7,5 hp, beslutad 2022-10-31, giltig från vårterminen 2023.
- PLP100, Pedagogik och lärande inom sjuksköterskans profession, 7,5 hp, beslutad 2021-03-11, giltig från vårterminen 2021.
- VFA122, Vårdandets fundament och vetenskapsteori, 15 hp, beslutad 2021-05-19, giltig från höstterminen 2021.
- VFF100 – Vårdandets fundament del II med fokus på den äldre människan, 15 hp, beslutad 2017-01-02, giltig från höstterminen 2016.
- VFF101 – Vårdandets fundament med fokus på den äldre människan, 15 hp, beslutad 2020-06-29, giltig från höstterminen 2020.
- VFP100 – Vårdande med fokus på den äldre personen, 15 hp, beslutad 2020-11-16, giltig från vårterminen 2021.
- VPK200, Vidgat perspektiv inom sjuksköterskans kompetensområde, 7,5 hp, beslutad 2019-02-18, giltig från vårterminen 2019.
- VTM410, Vetenskaplig teori och metod – omvårdnad, 7,5 hp, beslutad 2022-05-19, giltig från höstterminen 2022.

Karlstads universitet

Karlstads universitet (2021), utbildningsplan, VGSSK, HNT2021/297, fastställd 2021-06-03, giltig från vårterminen 2022.

- OMG001, Omvårdnadens grund och sjuksköterskans profession, 30 hp, fastställd 2022-09-06, giltig från vårterminen 2023.
- OMG002, Grundläggande klinisk omvårdnad, 30 hp, fastställd 2022-08-30, giltig från vårterminen 2023.

- OMG003, Omvårdnad vid symtom och tecken på ohälsa, 37,5 hp, fastställd 2020-03-11, giltig från höstterminen 2020.
- OMG004, Omvårdnad vid akuta situationer, 7,5 hp, fastställd 2020-03-11, giltig från höstterminen 2020.
- OMG005, Vetenskapliga metoder i omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2022-09-01, giltig från vårterminen 2023.
- OMG007, Examensarbete i omvårdnad, 15 hp, fastställd 2022-09-13, giltig från vårterminen 2023.
- OMG008, Sjuksköterskans profession, kliniska kompetens och ledarskap, 15 hp, fastställd 2021-09-09, giltig från vårterminen 2022.
- OMG026, Omvårdnad vid långvarig ohälsa och multisjuklighet 30 hp, fastställd 2022-08-24, giltig från vårterminen 2023.

Karolinska institutet

Karolinska institutet (2018), utbildningsplan, 1SJ18, 3-4800/2021, fastställd 2018-03-14, reviderad 2021-11-10, giltig från höstterminen 2018.

- 1SJ001, Interprofessionellt teamarbete, 3 hp, fastställd 2011-10-04, reviderad 2015-06-09, giltig från vårterminen 2016.
- 1SJ008, Vård vid akuta sjukdomstillstånd, 15 hp, fastställd 2011-10-04, reviderad 2021-12-09, giltig från höstterminen 2018.
- 1SJ010, Sjuksköterskans profession och omvårdnad som vetenskap, 16,5 hp, fastställd 2017-04-25, reviderad 2022-03-10, giltig från höstterminen 2022.
- 1SJ018, Omvårdnad med fokus på allmänpediatrik och familjecentrerad omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2012-03-01, reviderad 2015-06-09, giltig från vårterminen 2016.
- 1SJ019, Anatomi och fysiologi, 13,5 hp, fastställd 2017-04-25, reviderad 2021-10-14, giltig från vårterminen 2022.
- 1SJ020, Forskningsmetodik, 6 hp, fastställd 2017-10-25, reviderad 2022-03-10, giltig från höstterminen 2022.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- 1SJ021, Vårdandets grunder i hälsa och ohälsa, 24 hp, fastställd 2017-10-25, reviderad 2022-03-10, giltig från höstterminen 2022.
- 1SJ022, Vårdande vid ohälsa och sjukdom, 30 hp, fastställd 2018-03-27, reviderad 2022-10-12, giltig från vårterminen 2023.
- 1SJ023, Vårdande vid psykisk ohälsa och sjukdom, 12 hp, fastställd 2018-10-17, reviderad 2022-03-10, giltig från höstterminen 2022.
- 1SJ024, Vårdande av barn och vuxna inom primärvård och hemsjukvård, 13,5 hp, fastställd 2018-10-17, reviderad 2022-10-12, giltig från vårterminen 2023.
- 1SJ025, Ledarskap, 4,5 hp, fastställd 2018-10-17, reviderad 2021-10-14, giltig från vårterminen 2022.
- 1SJ026, Vårdande vid akut ohälsa, 16,5 hp, fastställd 2019-04-10, reviderad 2022-03-10, giltig från höstterminen 2022.
- 1SJ027, Forskningsmetodik och omvårdnadsforskning, 6 hp, fastställd 2019-04-10, reviderad 2022-10-12, giltig från vårterminen 2023.
- 1SJ028, Vårdande av äldre i en föränderlig livssituation, 12 hp, fastställd 2019-11-13, reviderad 2022-03-10, giltig från höstterminen 2022.
- 1SJ029, Interprofessionell och professionell kompetens, 3 hp, fastställd 2019-10-16, reviderad 2022-03-10, giltig från höstterminen 2022.
- 1SJ030, Examensarbete i omvårdnad, 15 hp, fastställd 2019-10-16, reviderad 2022-10-12, giltig från vårterminen 2023.
- 1SJ033, Omvårdnad vid cancersjukdom. 7,5 hp, fastställd 2019-03-06, reviderad 2021-03-31, giltig från höstterminen 2021.
- 1SJ034, Omvårdnad av personer med akuta ohälso- och sjukdomstillstånd, 7,5 hp, fastställd 2019-03-06, reviderad, 2021-09-13, giltig från vårterminen 2022.
- 1SJ036, Omvårdnad med fokus på allmänpediatrik och familjecentrerad omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2019-03-06, reviderad 2021-09-29, giltig från vårterminen 2022.

Linköpings universitet

Linköpings universitet (2021), utbildningsplan, MGSK4, LiU-2021-04210, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2022.

- 8SJG10, Sjuksköterskans profession och omvårdnadens grunder, 21 hp, fastställd 2021-11-01, giltig från höstterminen 2022.
- 8SJG11, Människans anatomi och fysiologi, 9 hp, fastställd 2021-11-01, giltig från höstterminen 2022.
- 8SJG20, Hälsofrämjande omvårdnad, 30hp, fastställd 2021-11-01, giltig från vårterminen 2023.
- 8SJG30, Omvårdnad vid ohälsa I, 30 hp, fastställd 2021-11-01, giltig från höstterminen 2023.
- 8SJG50, Omvårdnad vid komplexa situationer I, 15 hp, fastställd 2021-11-01, giltig från höstterminen 2022.
- 8SJG51, Självständigt arbete i omvårdnadsvetenskap, 15 hp, fastställd 2021-11-01, giltig från höstterminen 2022.
- 8SJG60, Omvårdnad vid komplexa situationer II, 30hp, fastställd 2021-11-01, giltig från vårterminen 2023.
- 8SKG11, Sjuksköterskans profession och omvårdnadens grunder, 19,5 hp, fastställd 2016-01-19, reviderad 2021-08-16, giltig från vårterminen 2022.
- 8SKG22, Hälsofrämjande omvårdnad, 30 hp, fastställd 2016-01-19, reviderad 2021-08-16, giltig från vårterminen 2022.
- 8SKG32, Omvårdnad vid ohälsa I, 30 hp, fastställd 2016-01-19, giltig från höstterminen 2019.
- 8SKG33, Omvårdnad vid ohälsa I, 30 hp, fastställd 2018-05-28, reviderad 2021-08-16, giltig från vårterminen 2022.
- 8SKG41, Omvårdnad vid ohälsa II, 30 hp, fastställd 2016-01-19, reviderad 2019-10-10, giltig från vårterminen 2020.
- 8SKG42, Omvårdnad vid ohälsa II, 30 hp, fastställd 2018-05-28, reviderad 2021-08-18, giltig från vårterminen 2022.

- 8SKG51, Omvårdnad vid komplexa situationer I, 22,5 hp, fastställd 2016-11-21, reviderad 2019-10-10, giltig från höstterminen 2020.
- 8SKG56, Omvårdnad vid komplexa situationer I, 22,5 hp, fastställd 2018-05-28, reviderad 2019-10-10, giltig från vårterminen 2021.
- 8SKG61, Omvårdnad vid komplexa situationer II, 22,5 hp, fastställd 2016-11-21, reviderad 2021-08-16, giltig från vårterminen 2022.

Linnéuniversitetet

Linnéuniversitet (2022), utbildningsplan, 2022/4215-3.1.1.3, fastställd 2009-03-26, reviderad 2022-12-01, giltig från vårterminen 2023.

- 1MC608, Anatomi och fysiologi I, 7,5 hp, fastställd 2022-08-29, giltig från vårterminen 2023.
- 1MC609, Anatomi och fysiologi II, 7,5 hp, fastställd 2022-08-29, giltig från höstterminen 2023.
- 1MC610, Människans sjukdomar I, 7,5 hp, fastställd 2011-06-15, giltig från höstterminen 2021.
- 1MC615, Människans sjukdomar II, 7,5 hp, fastställd 2011-06-15, reviderad 2021-10-25, giltig från höstterminen 2021.
- 1MC620, Människans sjukdomar III, 7,5 hp, fastställd 2011-06-15, reviderad 2021-10-25, giltig från vårterminen 2022.
- 1VÅ603, Introduktion till sjuksköterskeprofessionen, 7,5 hp, fastställd 2020-01-20, reviderad 2022-08-29, giltig från vårterminen 2023.
- 1VÅ604, Vetenskapsteori och kunskapsbildning inom sjuksköterskeprofessionen 7,5 hp, fastställd 2022-06-27, giltig från vårterminen 2023.
- 1VÅ614, Det vårdande och lärande mötet 7,5 hp, fastställd 2020-06-08, giltig från vårterminen 2021.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- 1VÅ615, Professionskunskap I, 15 hp, fastställd 2010-11-10, giltig från vårterminen 2020.
- 1VÅ616, Klinisk omvårdnad i teori och praktik I, 7,5 hp, fastställd 2022-08-29, giltig från vårterminen 2023.
- 1VÅ617, Professionellt vårdande – personcentrerad och säker vård, 7,5 hp, fastställd 2022-12-12, giltig från höstterminen 2023.
- 2VÅ020, Global och hållbar hälsa, 7,5 hp, fastställd 2015-03-09, giltig från vårterminen 2022.
- 2VÅ465, Vårdandets ledarskap, 7,5 hp, fastställd 2011-06-15, reviderad 2021-10-25, giltig från vårterminen 2022.
- 2VÅ612, I rörelse mot hälsa, 7,5 hp, fastställd 2019-08-12, reviderad 2021-06-21, giltig från vårterminen 2022.
- 2VÅ620, Professionskunskap II, 15 hp, fastställd 2011-12-07, giltig från vårterminen 2022.
- 2VÅ626, Professionskunskap III, 22,5 hp, fastställd 2017-08-21, reviderad 2018-05-27, giltig från höstterminen 2019.

Luleå tekniska universitet

Luleå tekniska universitet (2019), utbildningsplan, beslutad 2019-11-26, giltig från höstterminen 2022.

- M0094H, Grundläggande medicinsk vetenskap, 15 hp, fastställd 2018-02-15, reviderad 2021-08-10, giltig från höstterminen 2022.
- O0092H, Omvårdnadens grunder, 15 hp, fastställd 2018-06-14, reviderad 2022-06-14, giltig från höstterminen 2022.
- O0093H, Hälsofrämjande vård och omvårdnad, 22,5 hp, fastställd 2018-10-31, reviderad 2022-06-16, giltig från vårterminen 2023.
- O0094H, Omvårdnad: Vetenskaplig metod I, 7,5 hp, fastställd 2018-02-15, reviderad 2022-02-14, giltig från höstterminen 2022.
- O0096H, Vård och omvårdnad vid medicinska och kirurgiska sjukdomstillstånd, 30 hp, fastställd 2020-02-21, reviderad 2022-02-11, giltig från höstterminen 2022.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- O0097H, Vård och omvårdnad vid psykisk ohälsa, 15 hp, fastställd 2019-06-14, reviderad 2021-02-15, giltig från höstterminen 2021.
- O0098H, Omvårdnadens organisation och ledarskap, 7,5 hp, fastställd 2021-02-15, reviderad 2022-02-11, giltig från höstterminen 2022.
- O0099H, Teknik i omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2020-02-21, reviderad 2022-02-11, giltig från höstterminen 2022.
- O0103H, Omvårdnad: Vetenskaplig metod II, 7,5 hp, fastställd 2020-02-21, reviderad 2022-11-07, giltig från vårterminen 2023.
- O0104H, Vård och omvårdnad av äldre, 15 hp, fastställd 2020-02-21, reviderad 2022-06-16, giltig från vårterminen 2023.
- O0105H, Vård och omvårdnad vid akuta sjukdomstillstånd, 7,5 hp, fastställd 2020-02-21, reviderad 2021-02-15, giltig från höstterminen 2021.
- O0106H, Omvårdnad: Examensarbete, 15 hp, fastställd 2020-02-21, reviderad 2021-06-08, giltig från höstterminen 2021.
- O0107H, Avancerad vård och omvårdnad vid komplexa behov, 15 hp, fastställd 2020-02-21, reviderad 2021-02-15, giltig från höstterminen 2021.

Lunds universitet

Lunds universitet (2020), utbildningsplan, VGSKS, fastställd 2020-03-10, giltig 2020-08-31, höstterminen 2020.

- SJSB40, Omvårdnadens grunder, 8 hp, fastställd 2020-04-02, reviderad 2021-04-22, giltig från 2021-04-22, höstterminen 2021.
- SJSB41, Människan – biologi och hälsa, 19,5 hp, fastställd 2020-04-02, reviderad 2021-02-08, giltig från 2021-02-08, vårterminen 2021.
- SJSB44, Hälsa och ohälsa i ett livscykelperspektiv, 18,5 hp, fastställd 2020-10-28, giltig från 2020-10-28, vårterminen 2021.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- SJSB48, Personcentrerad vård vid psykisk ohälsa, 15 hp, fastställd 2021-09-23, giltig från 2021-09-23, vårterminen 2022.
- SJSB49, Vetenskapsteori och metod II, 7,5 hp, fastställd 2021-09-23, giltig från 2021-09-23, vårterminen 2022.
- SJSB50, Ledarskapets teori och praktik inom omvårdnad, 6 hp, fastställd 2021-09-13, giltig från 2021-09-13, vårterminen 2022.
- SJSB51, Förbättringskunskap och informatik i omvårdnad, 5 hp, fastställd 2022-01-13, giltig från 2022-01-13, höstterminen 2022.
- SJSB52, Omvårdnad vid komplexa ohälsotillstånd, 10 hp, fastställd 2021-12-02, reviderad 2022-02-17, giltig från 2022-02-17, höstterminen 2022.
- SJSB64, Handledning IV, 3 hp, fastställd 2020-10-08, giltig från 2020-10-08, vårterminen 2021.
- SJSC46, Personcentrerad vård och lärande vid symtom och tecken på ohälsa, 26 hp, fastställd 2021-05-11, giltig från 2021-05-11, höstterminen 2021.
- SJSC53, Processorienterad klinisk omvårdnad, 27 hp, fastställd 2022-09-22, giltig från 2022-09-22, vårterminen 2023.
- SJSC63, Handledning III, 1,5 hp, fastställd 2020-10-28, reviderad 2022-09-28, giltig från 2022-09-28, vårterminen 2023.
- SJSD21, Processorienterad klinisk omvårdnad, 25 hp, fastställd 2014-12-04, reviderad 2022-09-22, giltig från 2022-09-22, höstterminen 2022.
- SJSD23, Vetenskapsteori och metod I, 7,5 hp, fastställd 2016-12-08, giltig från 2017-01-16, höstterminen 2017.
- SJSD46, Personcentrerad vård och lärande vid symtom och tecken på ohälsa, 26 hp, fastställd 2022-02-17, giltig från 2022-02-17, höstterminen 2022.
- SJSF15, Personcentrerad vård och lärande vid symtom och tecken på ohälsa, 26,5 hp, fastställd 2014-03-20, reviderad 2018-04-05, giltig från 2018-04-05, höstterminen 2018.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- SJSG12, Omvårdnadens teknik och metod I, 2,5 hp, fastställd 2018-04-05, reviderad 2019-03-13, giltig från 2019-03-13, höstterminen 2019.
- SJSG16, Personcentrerad vård vid psykisk ohälsa, 15 hp, fastställd 2016-04-26, reviderad 2021-09-23, giltig från 2021-09-23, vårterminen 2022.
- SJSH12, Omvårdnadens teknik och metod II, 2,5 hp, fastställd 2018-04-05, reviderad 2020-08-18, giltig från 2020-08-18, höstterminen 2020.
- SJSJ12, Omvårdnadens teknik och metod III, 2,5 hp, fastställd 2018-04-05, giltig från 2018-04-05, höstterminen 2018.
- SJSK70, Kandidatuppsats inom omvårdnad (examensarbete), 15 hp, fastställd 2021-12-02, giltig från 2021-12-02, höstterminen 2022.
- SRJB61, Handledning I, 1,5 hp, fastställd 2020-10-28, reviderad 2022-09-28, giltig från 2022-09-28, vårterminen 2023.
- SRJB62, Handledning II, 1,5 hp, fastställd 2020-10-28, reviderad 2022-09-28, giltig från 2022-09-28, vårterminen 2023.

Malmö universitet

Malmö universitet (2021), utbildningsplan, VGSJU, inrättad 2006-11-22, fastställd 2021-10-16, giltig från 2023-01-16.

- OM111B, Omvårdnad: teori och prekliniska färdigheter, 15 hp, fastställd 2022-05-20, giltig från 2022-08-29.
- OM112A, Medicinsk vetenskap I, 15 hp, fastställd 2021-10-12, giltig från 2022-08-29.
- OM121B, Omvårdnad med medicinsk vetenskap II med VFU geriatrik och somatisk vård, 30 hp, fastställd 2022-10-06, giltig från 2023-01-16.
- OM131B, Omvårdnad: Forskningsmetodik I, 15 hp, fastställd 2020-10-27, giltig från 2021-01-18.
- OM132B, Omvårdnad med inriktning mot ledarskap, 15 hp, fastställd 2022-11-15, giltig från 2023-01-16.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- OM141C, Omvårdnad – Reproduktiv hälsa, barnsjukvård, psykiatrisk vård, primärvård samt handledning, 30 hp, fastställd 2022-05-20, giltig från 2022-08-29.
- OM152B, Medicinsk vetenskap III, 10 hp, fastställd 2021-11-16, giltig från 2022-01-17.
- OM153B, Omvårdnad: forskningsmetodik II och examensarbete, 20 hp, fastställd 2022-10-25, giltig från 2023-01-16.
- OM161B, Omvårdnad: VFU somatisk vård, akutsjukvård samt hemsjukvård, 30 hp, fastställd 2022-05-20, giltig från 2022-08-29.

Marie Cederschiöld högskola

Marie Cederschiöld högskola (2015), utbildningsplan, VPNU/VPSSK, beslutad 2015-12-07, reviderad 2019-06-12, giltig från vårterminen 2017.

Mittuniversitetet

Mittuniversitetet (2018), utbildningsplan, VSSKG, MIUN 2018/767, fastställd 2018-04-04, reviderad 2022-09-18, giltig från 2023-01-10.

- MV004G, Anatomi och fysiologi, 7,5 hp, fastställd 2007-03-30, reviderad 2014-10-28, giltig från 2015-01-15.
- MV036G, Mikrobiologi och farmakologi, 7,5 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2022-03-01, giltig från 2022-08-16.
- MV037G, Vård vid ohälsa och sjukdom I, 7,5 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2022-09-08, giltig från 2023-01-01.
- MV038G, Vård vid ohälsa och sjukdom II, 7,5 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2022-10-20, giltig från 2023-01-01.
- MV039G, Vård vid ohälsa och sjukdom III, 7,5 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2022-10-20, giltig från 2023-01-01.
- OM077G, Vetenskaplig metod, 15 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2021-12-13, giltig från 2022-01-10.
- OM083G, Omvårdnadens kunskapsområde 7,5 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2022-03-01, giltig från 2022-08-16.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- OM084G, Hälsa, miljö och omvårdnadshandlingar, 15 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2022-09-09, giltig från 2023-01-01.
- OM085G, Hälsa och ohälsa I, 7,5 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2021-12-13, giltig från 2022-01-10.
- OM087G, Hälsa och ohälsa II, 7,5 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2022-04-19, giltig från 2022-08-16.
- OM088G, Information och undervisning i omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2021-12-13, giltig från 2022-01-10.
- OM089G, Ledarskap och organisation av omvårdnadsarbete, 7,5 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2021-12-13, giltig från 2022-01-10.
- OM091G, Hälsa och ohälsa III, 7,5 hp, fastställd 2020-02-10, reviderad 2022-09-08, giltig från 2023-01-01.
- OM095G, Examensarbete, 15 hp, fastställd 2020-02-17, reviderad 2021-12-13, giltig från 2022-01-10.
- OM113G, Allmän hälso- och sjukvård I, (VFU), 7,5 hp, fastställd 2021-09-30, reviderad 2022-09-09, giltig från 2023-01-01.
- OM114G, Allmän hälso- och sjukvård II, (VFU), 15 hp, fastställd 2021-09-30, reviderad 2022-09-09, giltig från 2023-01-01.
- OM115G, Allmän hälso- och sjukvård, III (VFU), 15 hp, fastställd 2021-01-30, reviderad 2022-09-09, giltig från 2023-01-01.
- OM116G, Allmän hälso- och sjukvård, IV (VFU), 15 hp, fastställd 2021-09-30, reviderad 2022-09-09, giltig från 2023-01-01.

Mälardalens universitet

Mälardalens universitet (2016), utbildningsplan, GSV03, 2021/0298, fastställd 2016-01-27, reviderad 2021-09-28, giltig från höstterminen 2022.

- BMA200, Människans anatomi och fysiologi, 12 hp, fastställd 2016-01-11, reviderad 2022-05-31, giltig från vårterminen 2023.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- BMA201, Klinisk mikrobiologi, vårdhygien och allmän farmakologi, 7,5 hp, fastställd 2016-05-31, reviderad 2021-12-21, giltig från höstterminen 2022.
- BMA202, Människan vid ohälsa och sjukdom, 13 hp, fastställd 2017-01-09, reviderad 2022-05-31, giltig från vårterminen 2023.
- BMA204, Akuta sjukdomstillstånd och katastrofmedicin, 6 hp, fastställd 2018-01-24, giltig från höstterminen 2018.
- BMA205, Ohälsa och sjukdom hos barn och äldre, 5 hp, fastställd 2018-01-28, giltig från höstterminen 2018.
- BMA208, Människan vid psykisk ohälsa och psykisk sjukdom, 5 hp, fastställd 2018-12-07, giltig från höstterminen 2019.
- FHA200, Förutsättningar för god hälsa ur ett folkhälsoperspektiv, 3 hp, fastställd 2016-01-11, reviderad 2021-12-21, giltig från höstterminen 2022.
- FHA201, Förebygga ohälsa och sjukdom ur ett folkhälsoperspektiv, 2 hp, fastställd 2017-01-09, reviderad 2018-01-24, giltig från höstterminen 2018.
- FHA202, Ojämlikhet i hälsa och vård bland barn och äldre, 2,5 hp, fastställd 2018-01-23, giltig från höstterminen 2018.
- VAA200, Grunder i vårdpedagogik, 7,5 hp, fastställd 2016-01-11, reviderad 2017-08-20, giltig från vårterminen 2018.
- VAA206, Grunder i vårdpedagogik, 7,5 hp, fastställd 2020-08-18, giltig från vårterminen 2021.
- VAA207, Sjuksköterskan som pedagog och ledare, 5 hp, fastställd 2021-01-22, giltig från höstterminen 2021.
- VAA208, Sjuksköterskan som ledare och teammedlem, 5,5 hp, fastställd 2021-01-22, giltig från höstterminen 2021.
- VAE096, Examensarbete inom vårdvetenskap med inriktning mot omvårdnad, 15 hp, fastställd 2021-01-25, giltig från höstterminen 2021.
- VAE200, Grunder i vårdvetenskap, 7,5hp, fastställd 2016-01-11, reviderad 2020-02-10, giltig från höstterminen 2020.

- VAE201, Professionsblock 1 med inriktning äldrevård, 7,5 hp, fastställd 2016-06-14, reviderad 2021-01-22, giltig från höstterminen 2021.
- VAE202, Vetenskaplig teori och metod 1, 7,5 hp, fastställd 2016-01-14, reviderad 2021-12-21, giltig från höstterminen 2022.
- VAE203, Människan som patient, 7,5 hp, fastställd 2016-06-04, reviderad 2021-01-22, giltig från höstterminen 2021.
- VAE204, Vårdprocessen, dokumentation och kulturell kompetens, 7,5 hp, fastställd 2017-01-09, reviderad 2021-01-22, giltig från höstterminen 2021.
- VAE205, Vetenskaplig teori och metod 2, 7,5 hp, fastställd 2017-02-08, reviderad 2017-08-20, giltig från vårterminen 2018.
- VAE206, Professionsblock 2 – med inriktning psykisk ohälsa, 7,5 hp, fastställd 2017-08-20, reviderad 2020-02-10, giltig från höstterminen 2020.
- VAE207, Professionsblock 2 med inriktning somatisk vård, 7,5 hp, fastställd 2017-08-20, reviderad 2020-02-10, giltig från höstterminen 2020.
- VAE226, Evidens och säkerhet i vårdande, 6,5 hp, fastställd 2018-01-29, giltig från vårterminen 2019.
- VAE233, Professionsblock 3 med inriktning äldrevård, 9 hp, fastställd 2018-08-16, reviderad 2020-02-10, giltig från höstterminen 2020.
- VAE250, Professionsblock 3 med inriktning somatisk vård, 9 hp, fastställd 2020-06-25, giltig från höstterminen 2020.
- VAE251, Professionsblock 3 med inriktning äldrevård, 9 hp, fastställd 2020-06-25, giltig från höstterminen 2020.
- VAE263, Vårdande samtal och bemötande, 5 hp, fastställd 2021-01-22, giltig från höstterminen 2021.
- VAE264, Barns och äldres upplevelser av hälsa och vård, 1,5 hp, fastställd 2021-01-22, giltig från höstterminen 2021.

Röda Korsets högskola

Röda Korsets högskola (2015), utbildningsplan, SSH16, 57/2015, fastställd 2015-04-22, reviderad 2021-03-15, giltig från höstterminen 2016.

- H16003, Global omvårdnad och ohälsa, 30 hp, fastställd 2016-01-28, reviderad 2022-04-05, giltig från höstterminen 2022.
- H16004, Vetenskap och hälsoarbete, 30 hp, fastställd 2016-01-28, reviderad 2021-05-11, giltig från höstterminen 2021.
- H16007, Examensarbete i omvårdnad, 15 hp, fastställd 2018-09-12, reviderad 2019-11-15, giltig från vårterminen 2020.
- H16008, Fördjupning i omvårdnad och förbättringskunskap, 15 hp, fastställd 2018-09-05, reviderad 2019-11-15, giltig från vårterminen 2020.
- H16101, Omvårdnad och hälsa, 30 hp, fastställd 2016-01-28, reviderad 2021-05-11, giltig från höstterminen 2021.
- H16102, Vetenskap och vårdande, 30 hp, fastställd 2016-01-28, reviderad 2022-04-05, giltig från höstterminen 2022.
- H16105, Etik och ledarskap i global omvårdnad, 22,5 hp, fastställd 2016-01-28, reviderad 2022-06-14, giltig från höstterminen 2022.

Sophiahemmet högskola

Sophiahemmet högskola (2021), utbildningsplan, VGSS3, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2022.

- 1FOM1, Grundläggande farmakologi och omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2022.
- 1MAF1, Människans anatomi och fysiologi, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, reviderad 2022-06-09, giltig från höstterminen 2022.
- 1OMV1, Omvårdnadsvetenskapens teoretiska grund, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2022.
- 1PRY1, Sjuksköterskan som professionell yrkesutövare, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2022.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- 2HS11, Människan i hälsa och sjukdom del 1, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2023.
- 2HS21, Människan i hälsa och sjukdom del 2, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2023.
- 2HS31, Människan i hälsa och sjukdom del 3, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2023.
- 2HS41, Människan i hälsa och sjukdom del 4, inriktning gerontologi och geriatrisk omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2023.
- 3KL11, Klinisk omvårdnad 1, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2023.
- 3KL21, Klinisk omvårdnad 2, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2023.
- 3OMV1, Omvårdnad vid ohälsa och sjukdom, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2023.
- 3VIL1, Verksamhetsintegrerat lärande 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2023.
- 4GHN1, Global hälsa och omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2024.
- 4PHO1, Prevention och hälsofrämjande omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2024.
- 4PSY1, Psykiatrisk omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2024.
- 4VET1, Vetenskaplig teori och metodologi, 7,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2024.
- 5KEX1, Examensarbete i omvårdnadsvetenskap, 15 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2024.
- 5KOM1, Leva med komplexa livsbegränsande hälsotillstånd, 15 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från höstterminen 2024.
- 6NVÅ1, Nära vård, 10,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2025.

- 6STH1, Sjuksköterskan som teamledare och handledare, 9 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2025.
- 6VIT1, Omvårdnad vid tidskritiska sjukdomstillstånd och sviktande vitala funktioner, 10,5 hp, fastställd 2021-10-20, giltig från vårterminen 2025.

Stiftelsen Högskolan i Jönköping

Stiftelsen Högskolan i Jönköping (2022), utbildningsplan, HGSJ8, fastställd 2017-05-05, reviderad 2022-05-23, giltig från vårterminen 2023.

- HEXP11, Omvårdnad, examensarbete, 15 hp, senast ändrad 2022-10-28.
- HGGN10, Gerontologisk och geriatrisk omvårdnad, 9 hp, fastställd 2018-11-27, reviderad 2020-01-30, giltig från 2020-02-10.
- HGGN13, Gerontologisk och geriatrisk omvårdnad, 9 hp, senast ändrad 2022-12-02.
- HHFN13, Hälsa och välfärd i ett föränderligt samhälle, 4,5 hp, senast ändrad 2022-12-02.
- HHHN13, Hälsa och hälsoproblem hos barn och familj, 4,5 hp, senast ändrad 2022-12-02.
- HHON13, Hälsofrämjande omvårdnad och pedagogik, 7,5 hp, fastställd 2022-09-29, giltig från 2023-01-23.
- HIEN10, Innovationer, entreprenörskap och informatik inom samskapande omvårdnad, 7,5 hp, senast ändrad 2020-06-03.
- HKAN10, Kvalitetsförbättringar applicerade inom hälsofrämjande omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2019-11-19, giltig från 2020-08-17.
- HLTN10, Ledarskap och teamsamverkan inom omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2019-11-19, reviderad 2021-06-14, giltig från 2021-08-30.
- HMVG19, Medicinsk mikrobiologi, vårdhygien och immunologi för sjuksköterskor, 7,5 hp, senast ändrad 2018-12-06.
- HMYG19, Människans fysiologi och anatomi för sjuksköterskor, 7,5 hp, senast ändrad 2018-12-07.

- HOPG18, Omvårdnad – profession, ämne och vetenskap, 15 hp, senast ändrad 2018-06-20.
- HOSN12, Omvårdnad vid sviktande hälsa, 15 hp, fastställd 2021-11-10, giltig från 2022-01-24.
- HPFK19, Personcentrerad omvårdnad, vårdande förhållningssätt och kommunikation, 7,5 hp, senast ändrad 2018-12-04.
- HPON13, Palliativ omvårdnad, 4,5 hp, senast ändrad 2022-12-02.
- HPRK19, Praktiska grunder för omvårdnad och säkerhet, 15 hp, fastställd 2018-10-23, reviderad 2021-03-18, giltig från 2021-11-08.
- HPSG18, Psykologi för sjuksköterskor, 4,5 hp, senast ändrad 2018-06-07.
- HPSN10, Psykiatrisk omvårdnad, 7,5 hp, fastställd 2018-11-27, reviderad 2020-01-30, giltig från 2020-02-10.
- HPSN13, Psykiatrisk omvårdnad, 7,5 hp, senast ändrad 2022-12-02.
- HSFN19, Sjukdomslära och farmakologi för sjuksköterskor, 15 hp, fastställd 2019-01-29, reviderad 2020-10-20, giltig från 2021-01-25.
- HSPN11, Sjuksköterskans professionella roll i den samskapande omvårdnaden, 15 hp, fastställd 2020-05-12, reviderad 2021-03-18, giltig från 2021-08-30.
- HTAK12, Tillämpad fysiologi och anatomi inom praktisk omvårdnad, 3 hp, senast ändrad 2022-11-23.
- HVON10, Vetenskaplig teori och metod för evidensbaserad omvårdnad, 7,5 hp, senast ändrad 2020-06-03.

Umeå universitet

Umeå universitet (2012), utbildningsplan, VYSJS, 3.1.3-885-21, beslutad 2012-05-10, reviderad 2022-03-24, giltig från höstterminen 2022.

- 3OM338, Omvårdnadens ledning och organisation I, 7,5 hp, beslutad 2017-04-06, reviderad 2019-04-25, giltig från 2021-07-26.
- 3OM367, Sjuksköterskans profession – introduktion, 6 hp, beslutad 2018-10-25, reviderad 2021-04-22, giltig från 2022-07-25.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- 3OM368, Kroppen och omvårdnad, 13,5 hp, beslutad 2018-10-25, reviderad 2022-02-24, giltig från 2022-08-08.
- 3OM369, Biomedicin och omvårdnad, 10,5 hp, beslutad 2019-02-28, reviderad 2021-04-22, giltig från 2022-07-25.
- 3OM370, Omvårdnadens teori och vetenskapliga grund, 15 hp, beslutad 2018-10-25, reviderad 2022-08-25, giltig från 2023-01-09.
- 3OM371, Omvårdnadens metoder och procedurer, 15 hp, beslutad 2018-10-25, reviderad 2022-08-25, giltig från 2023-01-02.
- 3OM372, Omvårdnad i olika livsfaser del I, 30 hp, beslutad 2018-10-25, reviderad 2021-05-27, giltig från 2022-01-03.
- 3OM373, Omvårdnad i olika livsfaser del II, 22,5 hp, beslutad 2020-08-25, reviderad 2022-08-25, giltig från 2023-01-09.
- 3OM374, Palliativ omvårdnad, 7,5 hp, beslutad 2018-10-25, reviderad 2022-08-25, giltig från 2023-01-09.
- 3OM375, Omvårdnadens organisation och ledning del I, 7,5 hp, beslutad 2018-10-25, reviderad 2022-08-25, giltig från 2023-01-09.
- 3OM376, Omvårdnadsvetenskap – teori och tillämpning, 22,5 hp, beslutad 2020-10-22, reviderad 2022-09-22, giltig från 2023-01-02.
- 3OM377, Sjuksköterskans profession – tillämpning, 22,5 hp, beslutad 2018-10-25, reviderad 2022-08-25, giltig från 2023-01-09.
- 3OM378, Omvårdnadens organisation och ledning del II, 7,5 hp, beslutad 2018-10-25, reviderad 2022-08-25, giltig från 2023-01-09.

Uppsala universitet

Uppsala universitet (2013), utbildningsplan, MSJ1Y, MEDFARM 2021/456, fastställd 2013-06-03, reviderad 2021-04-27, giltig från höstterminen 2022.

- 3MC127, Människokroppens struktur och funktion, 15 hp, inrättad 2020-02-12, reviderad 2022-01-19, giltig från höstterminen 2022.
- 3SJ150, Hälsa och förebyggande av ohälsa I, 30 hp, inrättad 2014-02-19, reviderad 2018-06-05, giltig från vårterminen 2018.

- 3SJ160, Hälsa och förebyggande av ohälsa I, 15 hp, inrättad 2020-04-08, reviderad 2022-04-01, giltig från höstterminen 2022.
- 3SJ260, Hälsa och förebyggande av ohälsa II, 30 hp, inrättad 2020-04-08, reviderad 2022-11-10, giltig från vårterminen 2023.
- 3SJ370, Ohälsa och främjande av hälsa I, 30 hp, inrättad 2020-12-16, reviderad 2021-06-02, giltig från höstterminen 2021.
- 3SJ460, Ohälsa och främjande av hälsa II, 30 hp, inrättad 2017-03-15, reviderad 2021-04-07, giltig från vårterminen 2021.
- 3SJ550, Examensarbete i sjuksköterskeprogrammet, 15 hp, inrättad 2016-05-03, reviderad 2018-01-17, giltig från höstterminen 2018.
- 3SJ555, Verksamhetsförlagd utbildning, valbar inriktning, 7,5 hp, inrättad 2015-12-02, reviderad 2018-01-17, giltig från höstterminen 2018.
- 3SJ650, Komplexa vårdsituationer, 30 hp, inrättad 2016-10-05, reviderad 2018-01-17, giltig från höstterminen 2018.

Örebro universitet

Örebro universitet (2021), utbildningsplan, VSJ1Y, ORU 2021/03292, inrättat 1995-06-30 (utbildningsprogrammet), fastställd 2021-06-09, giltig från höstterminen 2022.

- MC026G, Medicin, Fysiologi med anatomi, 15 hp, inrättad 2014-11-25, reviderad 2018-03-23, giltig från höstterminen 2018.
- MC027G, Medicin, Klinisk medicin I, 15 hp, inrättad 2015-06-24, reviderad 2018-09-25, giltig från vårterminen 2019.
- MC028G, Medicin, Klinisk medicin II, 7,5 hp, inrättad 2016-02-23, reviderad 2017-03-28, giltig från höstterminen 2017.
- MC326G, Medicin, Fysiologi med anatomi, 15 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-03-08, giltig från höstterminen 2022.
- MC327G, Medicin, Klinisk medicin I, 15 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-03-08, giltig från höstterminen 2022.
- MC328G, Medicin, Klinisk medicin II, 7,5 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2020-09-14, giltig från vårterminen 2021.

- OM001G, Omvårdnadsvetenskap, Förbättringskunskap och vetenskaplig metod, 7,5 hp, inrättad 2014-12-04, reviderad 2019-09-13, giltig från vårterminen 2020.
- OM002G, Omvårdnadsvetenskap, Handledning och bedömning i verksamhetsförlagd utbildning, 7,5 hp, inrättad 2014-12-04, reviderad 2020-03-10, giltig från höstterminen 2020.
- OM004G, Omvårdnadsvetenskap, Introduktion till sjuksköterskeprofessionen, 7,5 hp, inrättad 2015-02-24, reviderad 2018-03-23, giltig från höstterminen 2018.
- OM004U, Handledning i klinisk verksamhet, grund, 40 arbetstimmar, beslutad 2022-08-31.
- OM006G, Omvårdnadsvetenskap, Grundläggande omvårdnad och hälsopsykologi, 15 hp, inrättad 2015-06-24, reviderad 2018-09-25, giltig från vårterminen 2019.
- OM007G, Omvårdnadsvetenskap, Evidensbaserad vård och vetenskaplig metod, 7,5 hp, inrättad 2015-12-11, reviderad 2019-03-14, giltig från höstterminen 2019.
- OM010G, Omvårdnadsvetenskap, Klinisk omvårdnad I samt informatik, 22,5 hp, inrättad 2016-02-23, reviderad 2018-03-23, giltig från höstterminen 2018.
- OM011G, Omvårdnadsvetenskap, Klinisk omvårdnad II, kommunikation och lärande, 22,5 hp, inrättad 2016-02-19, reviderad 2018-09-25, giltig från vårterminen 2019.
- OM012G, Omvårdnadsvetenskap, Hälsofrämjande arbete samt psykisk ohälsa, 15 hp, inrättad 2017-01-30, reviderad 2018-03-23, giltig från höstterminen 2018.
- OM013G, Omvårdnadsvetenskap, Examensarbete Kandidat, 15 hp, inrättad 2017-01-31, reviderad 2018-03-23, giltig från höstterminen 2018.
- OM014G, Omvårdnadsvetenskap, Klinisk omvårdnad III, arbetsledning, teamarbete och yrkesroll, 15 hp, inrättad 2017-08-29, reviderad 2018-03-23, giltig från höstterminen 2018.

- OM015G, Omvårdnadsvetenskap, Klinisk omvårdnad IV samt geriatrisk och palliativ vård, 15 hp, inrättad 2017-08-29, reviderad 2018-09-25, giltig från vårterminen 2019.
- OM016G, Vård och behandling av blås- och tarmdysfunktion samt förskrivning av inkontinenshjälpmedel, 7,5 hp, inrättad 2017-08-30, reviderad 2017-09-29, giltig från vårterminen 2018.
- OM2026, Omvårdnadsvetenskap, avancerad nivå, Barns och ungdomars hälsa och ohälsa, 15 hp, inrättad 2009-03-23, reviderad 2018-03-23, giltig från höstterminen 2018.
- OM2036, Omvårdnadsvetenskap, avancerad nivå, Examensarbete – Magister, 15 hp, inrättad 2009-09-17, reviderad 2019-03-14, giltig från höstterminen 2019.
- OM2039, Omvårdnadsvetenskap, avancerad nivå, Katastrofmedicin och triage, 7,5 hp, inrättad 2009-09-17, reviderad 2022-09-06, giltig från vårterminen 2023.
- OM301G, Omvårdnadsvetenskap, Förbättringskunskap och vetenskaplig metod, 7,5 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-03-08, giltig från höstterminen 2022.
- OM304G, Omvårdnadsvetenskap, Introduktion till sjuksköterskeprofessionen, 7,5 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-09-06, giltig från vårterminen 2023.
- OM306G, Omvårdnadsvetenskap, Grundläggande omvårdnad och hälsopsykologi, 15 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-03-08, giltig från höstterminen 2022.
- OM307G, Omvårdnadsvetenskap, Evidensbaserad vård och vetenskaplig metod, 7,5 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-03-08, giltig från höstterminen 2022.
- OM310G, Omvårdnadsvetenskap, Klinisk omvårdnad I samt informatik, 22,5 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-03-08, giltig från höstterminen 2022.
- OM311G, Omvårdnadsvetenskap, Klinisk omvårdnad II, kommunikation och lärande, 22,5 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-03-08, giltig från höstterminen 2022.

- OM312G, Omvårdnadsvetenskap, Hälsofrämjande arbete samt psykisk ohälsa, 15 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-03-08, giltig från höstterminen 2022.
- OM313G, Omvårdnadsvetenskap, Examensarbete Kandidat, 15 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2021-03-10, giltig från höstterminen 2021.
- OM314G, Omvårdnadsvetenskap, Klinisk omvårdnad III, arbetsledning, teamarbete och yrkesroll, 15 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-03-08, giltig från höstterminen 2022.
- OM315G, Omvårdnadsvetenskap, Klinisk omvårdnad IV samt geriatrisk och palliativ vård, 15 hp, inrättad 2020-08-27, reviderad 2022-03-08, giltig från höstterminen 2022.

Avtal

Blekinge tekniska högskola

- Avtal med Region Blekinge, giltigt från 2019-01-01.
- Avtal med Karlskrona kommun, giltigt från 2020-01-01.
- Avtal med Ronneby kommun, giltigt från 2020-01-01.

Göteborgs universitet

- Ramavtal med Västra Götalandsregionen och Västra Götalands 49 kommuner, giltigt från 2021-08-16.

Högskolan Dalarna

- Avtal med Region Dalarna, giltigt från 2020-01-01.
- Avtal med kommuner i Region Dalarna, giltigt från 2015.

Högskolan i Borås

- Ramavtal med Västra Götalandsregionen och Västra Götalands 49 kommuner, giltigt från 2021-08-16.

Högskolan i Gävle

- Avtal med Region Gävleborg, giltigt från 2016-01-01.
- Avtal med Bollnäs kommun, giltigt från 2021-01-01.
- Avtal med Gävle kommun, giltigt från 2021-01-01.

120/24 Remiss - Utvecklat samarbete för

- Avtal med Hofors kommun, giltigt från 2021-01-01.
- Avtal med Hudiksvall kommun, giltigt från 2021-01-01.
- Avtal med Ljusdals kommun, giltigt från 2021-01-01.
- Avtal med Nordanstigs kommun, giltigt från 2021-01-01.
- Avtal med Ockelbo kommun, giltigt från 2021-01-01.
- Avtal med Ovanåker kommun, giltigt från 2021-01-01.
- Avtal med Sandviken kommun, giltigt från 2021-01-01.
- Avtal med Söderhamns kommun, giltigt från 2021-01-01.
- Samverkansavtal med Region Stockholms och Norrtälje kommun vars vårdverksamhet i Norrtälje (Norrtälje sjukhus, landstingets primärvård och kommunens omsorg) drivs av Vårdbolaget Tio-Hundra, giltigt från 2016-05-01.

Högskolan i Halmstad

- Avtal med Region Halland, giltigt från 2014-01-01.
- Avtal med kommuner i Region Halland, giltigt från 2018-01-01.

Högskolan i Skövde

- Ramavtal med Västra Götalandsregionen och Västra Götalands 49 kommuner, giltigt från 2021-08-16.

Högskolan Kristianstad

- Ramavtal med Region Skåne, giltigt från 2019-01-30.

Högskolan Väst

- Ramavtal med Västra Götalandsregionen och Västra Götalands 49 kommuner, giltigt från 2021-08-16.

Karlstads universitet

- Ramavtal Region Värmland, giltigt från 2021-01-01.
- Programavtal Region Värmland, giltigt från 2021-01-01.
- Samverkansavtal med Arvika kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Eda kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Filipstad kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Forshaga kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Grums kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Hagfors kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Hammarö kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Karlstad kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Kils kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Kristinehamns kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Munkfors kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Storfors kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Sunne kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Säffle kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Samverkansavtal med Torsby kommun, giltigt från 2019-01-01.
- Avtal med Årjängs kommun, giltigt från 2019-01-01.

Karolinska institutet

- Nationellt ALF-avtal, giltigt från 2015-01-01.
- Regionalt ALF-avtal med, Region Stockholm, giltigt från 2016-01-01.
- Avsiktsförklaring om samverkan mellan länets kommuner och lärosäten med vårdutbildningar på högskolenivå, giltigt från 2016-06-16.

- Mall för lokala samverkansavtal (2016) Se avsiktsförklaring om samverkan 2016-06-16.
- Avtal om samverkan med Stockholm stad, giltigt från 2020-12-09.
- Avtal om samverkan med Huddinge kommun, giltigt från 2022-06-28.

Linköpings universitet

- Ramavtal med Region Östergötland, giltigt från 2019-01-01.
- Avtal med Motala kommun, Vadstena kommun, Boxholms kommun, Ödeshögs kommun och Mjölby kommun giltigt från 2018-01-01.
- Avtal med Norrköpings kommun, Finspångs kommun, Söderköpings kommun och Valdemarsviks kommun, giltigt från 2018-01-01.
- Avtal med Linköpings kommun, Kinda kommun, Åtvidabergs kommun och Ydre kommun, giltigt från 2018-01-01.

Linnéuniversitetet

- Avtal med Region Kronoberg, giltigt från 2017-01-01.
- Överenskommelse med Region Kalmar Län, giltigt från 2010.
- Samverkansavtal avseende sjuksköterskeutbildning i Västervik och Oskarshamn, giltigt från 2021-01-01.
- Avtal med Alvesta kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Borgholms kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Emmaboda kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Hultsfreds kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Högsby kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Kalmar kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Lessebo kommun, giltigt från 2021-01-18.

- Avtal med Ljungby kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Markaryds kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Mönsterås kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Mörbylånga kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Nybro kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Oskarshamns kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Tingsryds kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Torsås kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Uppvidinge kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Vimmerby kommun, giltig från 2021-01-18.
- Avtal med Västerviks kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Växjö kommun, giltigt från 2021-01-18.
- Avtal med Älmhults kommun, giltig från 2021-01-18.

Luleå tekniska universitet

- Principavtal – Regionalt avtal om verksamhetsförlagd utbildning med Norra sjukvårdsregionförbundet (regionerna Jämtland Härjedalen, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten). Lärosäten: Umeå universitet, Luleå tekniska universitet och Mittuniversitetet, giltigt från 2021-02-18.
- Avtal med kommunerna i Region Norrbotten, giltigt från 2018-12-10.

Lunds universitet

- Ramavtal med Region Skåne, giltigt från 2019-01-30.

Malmö universitet

- Ramavtal med Region Skåne, giltigt från 2019-01-30.
- Avtal med Malmö stad, giltigt från 2019-09-01.

Marie Cederschiöld högskola

- Samverkansavtal med Region Stockholm (VIL), giltigt från 2015-01-01.
- Samverkansavtal med Södermalms stadsdelsförvaltning, giltigt från 2021-05-01.

Mittuniversitetet

- Principavtal – Regionalt avtal om verksamhetsförlagd utbildning med Norra sjukvårdsregionförbundet (regionerna Jämtland Härjedalen, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten). Lärosäten: Umeå universitet, Luleå tekniska universitet och Mittuniversitetet, giltigt från 2021-02-18.
- Samarbetsavtal med Region Jämtland Härjedalen, giltigt från 2017-01-01.
- Avtal med Region Västernorrland, giltigt från 2017-01-01.
- Avtal med kommunerna i Region Jämtland Härjedalen, giltigt från 2017-01-01.
- Avtal med Kommunförbundet Västernorrland, giltigt från 2019-12-03.

Mälardalens universitet

- Samverkansavtal med Region Stockholm (VIL), giltigt från 2016-12-01.
- Avtal med Region Sörmland, giltigt från 2010-01-01.
- Avtal med Region Västmanland, giltigt från 2010-01-01.

- Avtal med Eskilstuna kommun, giltigt från 2020.
- Avtal med Flen kommun, ramavtal, giltigt från 2021.
- Avtal med Gnesta kommun, giltigt från 2017.
- Avtal med Katrineholms kommun, giltigt från 2018.
- Avtal med Katrineholms kommun, Elevhälsan, giltigt från 2016.
- Avtal med Kungsörs kommun, ramavtal, giltigt från 2021.
- Avtal med Köpings kommun, ramavtal, giltigt från 2020.
- Avtal med Nyköpings kommun, giltigt från 2016.
- Avtal med Oxelösunds kommun, giltigt från 2016.
- Avtal med Sala kommun, ramavtal, giltigt från 2021.
- Avtal med Strängnäs kommun, giltigt från 2019.
- Avtal med Trosa kommun, giltigt från 2016.
- Avtal med Vingåkers kommun, giltigt från 2016.
- Avtal med A&O Ansvar och omsorg AB, giltigt från 2016.
- Avtal med Änglahuset Åkfors, giltigt från 2018.
- Ramavtal med ATTENDO Region Säbo Norr och Region Hemtjänst Mellan, giltigt från 2021.

Röda Korsets högskola

- Samverkansavtal med Region Stockholm (VIL), giltigt från 2016-02-01.

Sophiahemmet högskola

- Samverkansavtal med Region Stockholm (VIL), giltigt från 2015-01-01.
- Samverkansavtal med Kungsholmens stadsförvaltning, giltigt från 2020-01-01.

Stiftelsen Högskolan i Jönköping

- Avtal med Region Jönköpings län, giltigt från 2020-01-07.
- Avtal med Kommunal utveckling, giltigt från 2020-07-01.

Umeå universitet

- Principavtal – Regionalt avtal om verksamhetsförlagd utbildning med Norra sjukvårdsregionförbundet (regionerna Jämtland Härjedalen, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten). Lärosäten: Umeå universitet, Luleå tekniska universitet och Mittuniversitetet, giltigt från 2021-02-18.
- Avtal med Region Västerbotten, giltigt från 2009-07-01.
- Avtal med Region Västernorrland, giltigt från 2016-01-01.
- Avtal med åtta kommuner, giltigt från hösten 2019.
- Ramavtal med Bjurholms kommun, giltigt från 2016.
- Avtal med Nordmalings kommun, giltigt från hösten 2020.
- Ramavtal med Robertsfors kommun, giltigt från 2018.
- Avtal med Skellefteå kommun, giltigt från 2019-06-25.
- Ramavtal med Umeå kommun, giltigt från 2014.
- Avtal med Vindelns kommun, giltigt från hösten 2020.
- Avtal med Vännäs kommun, giltigt från 2018-12-07.
- Avtal med Kramfors kommun, giltigt från hösten 2019.
- Avtal med Sollefteå kommun, giltigt från hösten 2020.
- Ramavtal med Örnsköldsviks kommun, giltigt från 2017.
- Avtal med Bäckbacka Röbäck AB (Region Västerbotten), giltigt från våren 2020.

Uppsala universitet

- Avtal med Region Uppsala, giltigt från 2015-01-01.
- Avtal med Region Gotland, giltigt från 2018-01-01.
- Avtal med Uppsala kommun (Region Uppsala), giltigt från 2018-01-01.
- Avtal med kommuner i Region Uppsala, giltigt från 2015-07-01.

Örebro universitet

- Avtal med Region Örebro län, giltigt från 2015-11-27.
- Avtal med Region Örebro läns kommuner, giltigt från 2020-08-01.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

§ 56

Diarienr: IFN-2024/00105

Remiss - Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen SOU 2024:9

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden yttrar sig i enlighet med yttrande 2024-04-24.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun tar emot mellan 270 och 300 studenter årligen från sjuksköterskeprogram, vilket motsvarar totalt ungefär 700 till 800 praktikveckor. Denna omfattande mängd praktik ger studenterna möjlighet att omsätta teoretiska kunskaper i praktiken och skaffa sig värdefull erfarenhet inom hälso- och sjukvårdsområdet. Genom att erbjuda sådana möjligheter bidrar Umeå kommun till att utbilda kompetenta sjuksköterskor och stärka vården samt att det stärker möjligheterna att klara kompetensförsörjningen i regionen.

Arbetsutskottets beslutsordning

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beslutsunderlag

Yttrande 2024-04-24
Betänkande -Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen SOU 2024:9

Beredningsansvariga

Praktiksamordnare Jonathan Söderström
HR-strateg Marie Eriksson
Utredare Carina Lindberg

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-04-25

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2023/00282

Granskning av hanteringen av skyddade personuppgifter i Umeå kommun

Förslag till beslut
Individ och familjenämnden yttrar sig till kommunrevisionen enligt yttrande 2024-04-24

Ärendebeskrivning
De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har beslutat att genomföra en granskning av hanteringen av skyddade personuppgifter. Denna har genomförts av Ernst and Young och syftade till att bedöma om kommunen säkerställer att skyddade personuppgifter inte röjs till obehöriga samt om kommunens rutiner är ändamålsenliga och tillämpade.

Ernst and Young sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna inte har säkerställt att skyddade personuppgifter inte röjs till obehöriga.

Rapporten innehåller totalt 9 rekommendationer till nämnden. Bland annat gällande att det behöver upprättas och antas styrande dokument, begränsa åtkomsten till personuppgifter genom strikt behörighetstilldelning samt stärka arbetsrutiner för användande av internpost vid hantering av skyddade personuppgifter.

Beslutsunderlag
Yttrande till kommunrevisionen 2024-04-24
Granskning av hantering av skyddade personuppgifter i Umeå kommun – Revisionsrapport med begäran om yttrande från kommunrevisionen

Beredningsansvariga
Koordinator Jenny Matarrelli

Beslutet ska skickas till
Kommunrevisionen

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2023/00282

Karolina, Lundqvist
Socialdirektör

Jenny Matarrelli
Koordinator

UMEÅ KOMMUN

Yttrande

2024-04-24 Dnr: IFN -2023/00282

Yttrande – Granskning av hanteringen av skyddade personuppgifter i Umeå kommun

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har beslutat att genomföra en granskning av hanteringen av skyddade personuppgifter. Granskningen har genomförts av Ernst and Young och syftade till att bedöma om kommunen säkerställer att skyddade personuppgifter inte röjs till obehöriga samt om kommunens rutiner är ändamålsenliga och tillämpade. Detta har avsett skyddade personuppgifter för såväl anställd personal som för kommuninvånare. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, för- och grundskolenämnden, individ- och familjenämnden, fritidsnämnden samt kulturnämnden. Resultatet av granskningen redovisades 2024-03-14 i en rapport.

Nämnden lämnar därför följande yttrande.

Rapportens resultat

Ernst and Young sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna inte har säkerställt att skyddade personuppgifter inte röjs till obehöriga.

Granskningen har bland annat visat:

- Att det inte finns ändamålsenliga styrande dokument och rutiner för hantering av skyddade personuppgifter.
- Det genomförs inte någon övergripande och systematisk kompetensutveckling specifikt för hanteringen av skyddade personuppgifter.
- Skyddade personuppgifter ingår inte i kommunstyrelsens eller någon av de granskade nämndernas internkontrollplaner och har inte ingått i de formella risk- och väsentlighetsanalyserna. Däremot har individuella risk- och skyddsbedömningar avseende potentiella säkerhetsrisker som görs i anslutning till hantering av medborgare eller medarbetare med skyddade personuppgifter, bland annat av verksamhetssystem och genom kartläggning av hotbild hos den enskilde, beaktas den enskilde individens perspektiv.
- Varken kommunstyrelsen eller de granskade nämnderna har säkerställt att åtgärder har vidtagits för att minska risken för röjning av skyddade personuppgifter. Enheterna har dock på eget initiativ vidtagit ett antal olika åtgärder, även om det också samtidigt finns utrymme för förbättringar.

Rekommendationer

- Upprätta risk- och konsekvensanalyser specifikt avseende hanteringen av skyddade personuppgifter. Vid behov inkludera området i internkontrollplanerna.

Nämnden har för avsikt att lyfta in området i internkontrollplanen för 2025.

- Upprätta och anta styrande dokument för hanteringen av skyddade personuppgifter inom det egna ansvarsområdet. Tydliggör riktlinjen i verksamhetsnära rutiner/instruktioner.

Nämnden ser behov av en riktlinje gällande skyddade personuppgifter och hanteringen av dessa, men vi behöver invänta vilken riktning kommunstyrelsen väljer att ta så att nämndens riktlinje går hand i hand med den kommunövergripande. Alternativt att den kommunövergripande anses tillräcklig och att nämnden endast kompletterar med rutiner.

Inledningsvis behöver det identifieras vilka moment vi behöver ha rutiner för och säkerställa att rutiner upprättas.

- Genomföra regelbundna utbildningar för samtliga medarbetare som hanterar skyddade personuppgifter, exempelvis som en del av ett årshjul. Överväg också att på en övergripande nivå informera samtliga medarbetare om skyddade personuppgifter.

Hantering av skyddade personuppgifter är redan idag en del av socialtjänstens introduktion för nyanställda. Informationen i utbildningen behöver ses över utifrån eventuella nya riktlinjer som upprättas så att den går i linje med riktlinjen.

Möjligheten och behovet av att hålla regelbundna utbildningar internt kommer ses över när det tydliggjorts om det kommer kommunövergripande utbildningar. Det behöver säkerställas att utbildningen går i linjen med lagstiftning och den kunskap som finns gällande skyddande personuppgifter, men även att utbildningen ska gå i linje med ev. kommunal riktlinje och lokala rutiner.

- Begränsa åtkomsten till personuppgifterna genom strikt behörighetstilldelning.

Från och med februari påbörjades övergången till ett nytt verksamhetssystem/processtöd så samtliga rutiner för hantering av behörighet ses över. I det nya systemet arbetas det för att det ska vara en strikt behörighetstilldelning. Man behöver här lägga till dom personer som ska ha tillgång till ärenden med skyddade personuppgifter på individnivå och inte gruppnivå, detta gör att endast dom som jobbar i ärendet ska ha tillgång till uppgifterna. Vissa funktioner har identifierats behöva tillgång till samtliga registrerade personer, tex Social ansvarig samordnare (SAS). Dessa särskilda behörigheter har föregåtts av en riskbedömning.

I och med att man ser över arbetssätt och rutiner i övergången till det nya systemet så identifieras risker kopplade till skyddade personuppgifter och hanteras allt eftersom de upptäcks.

- Skyndsamt implementera krypterad e-post genom tjänsten Säker digital kommunikation i hela kommunen.

En tidsplan för implementering av Säker digital kommunikation finns inte. Införandet är inte en fråga som IFN äger utan vi behöver invänta kommunövergripande beslut.

I dagsläget håller säkra meddelanden på att implementeras via systemet sefos. Detta är i uppstart och de inom nämnden som kommer utbildas först är alla inom

myndighetsutövning, socialdirektörens ledningsgrupp, Individ- och familjenämnden, kansli och funktioner inom Kvalitetsperspektivet som har särskilt behov av systemet.
I dagsläget går det att skicka säkra meddelanden inom kommunen till alla som har licens eller Siths-kort (HSA-id) och till interna utan licens/HSA-id samt externa förutsatt att vi har tillgång till deras personnummer och personen har e-legitimation. Mottagaren av meddelandet identifierar sig med e-legitimation för att ta del av innehållet och har möjlighet att svara på meddelandet i systemet. Tjänsten är godkänd för hantering av känsliga personuppgifter inklusive skyddade personuppgifter.
Varje verksamhet/verksamhetsområde kommer utforma rutiner för hanteringen av tjänsten utifrån verksamhetens specifika behov.

- Stärk arbetsrutinerna för användandet av internposten vid hantering av skyddade personuppgifter.

Vi avser tydliggöra rådande arbetssätt och upprätta nämndsgemensam rutin för hantering av internpost där hanteringen av skyddade personuppgifter ska ingå, så att detta hanteras på samma sätt över hela nämnden.

- Genomföra kontroller av användarloggar som en organisatorisk säkerhetsåtgärd för att minska riskerna för röjning av skyddade personuppgifter.

Sedan granskningen genomfördes har övergången till ett nytt verksamhetssystem (Viva) påbörjats och därför ses både rutiner och arbetssätt för loggning/loggkontroll över. Nuvarande rutin för loggkontroll möjliggör att enhetschef kan beställa stickprovskontroller på loggar, men detta gäller endast om det finns misstanke om dataintrång eller obefogad sökning i systemet. Systemförvaltningen avser se över rutinen så att det blir möjligt för enhetschef att beställa logg för personer med skyddade personuppgifter som säkerhetsåtgärd och inte endast vid misstanke.

För tillfället finns inte skyddade personuppgifter med som kategori för urval för loggkontroll i Viva. Systemförvaltningen tar med sig frågan till systemleverantören för att undersöka om detta är möjligt att lägga till.

Inom ramen för omställningsarbetet till nytt verksamhetssystem så ser man även över möjligheten att enhetscheferna själva ska kunna ta ut loggen (både vid behov och den systematiska) från verksamhetssystemet. Beslut är ej fattat. Detta skulle möjliggöra för att enhetscheferna att utföra regelbundna kontroller inom det egna området på ett mer tillgängligt sätt vilket underlättar systematiken.

I och med den nya behörighetsstyrningen som beskrivs under rekommendationen om strikt behörighetstilldelning så kommer färre personer ha tillgång till personer med skyddade personuppgifter i systemet än tidigare vilket gör att risken för att någon obefogat tar del av skyddade personuppgifter minskar.

- Säkerställa möjligheten att systematiskt följa upp avvikelser avseende skyddade personuppgifter.

Personuppgiftsincidenter rapporteras in i ett kommungemensamt system och skickas sedan vidare till personuppgiftskoordinator i aktuell nämnd för utredning. Möjligheten att lägga till en ny fråga i det kommungemensamma systemet där man besvarar om det gäller person

med skyddade personuppgifter utreds. Detta skulle möjliggöra en systematisk uppföljning av dessa avvikelser.

Nämnden avser uppdatera rutin gällande personuppgiftsincidenter och tydliggöra att incidenter gällande skyddade personuppgifter måste hanteras särskilt skyndsamt, givet de möjliga konsekvenserna av en röjning.

Avvikelser enligt SoL och LSS rapporteras i Socialtjänstens verksamhetssystem. Arbetet att utveckla avvikelsemodulen i det nya verksamhetssystemet utifrån nämndens behov pågår just nu och möjligheten att lägga till skyddade personuppgifter som en kategori kommer att undersökas.
Därutöver kommer rutinerna för Avvikelser enligt SoL och LSS och rutinen för Rapportering av missförhållanden enligt Lex Sarah ses över för att tydliggöra att händelser som rapporteras som gäller felaktig hantering av personuppgifter (oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörig tillgång av personuppgifter som behandlas) även ska rapporteras som personuppgiftsincident.

- Säkerställa att nämnden inte lagrar filer med sekretessmarkerad information på ett sätt som kan strida mot GDPR.

2021 fattade nämnden ett beslut att ”känslig information som lagras i Sharepoint 2010, i väntan på förtydliganden gällande juridiska förutsättningar, flyttas för lagring i Microsofts molntjänster enligt tekniska nämndens rekommendation” (IFN-2021/00060).

Inför varje ny lagring av personuppgifter i Microsoft molntjänst och vid genomgång av redan påbörjad lagring av personuppgifter genomförs konsekvensbedömningar enligt artikel 35 GDPR. I samband med dessa konsekvensbedömningar belyser nämnden att skyddade personuppgifter inte ska lagras i molntjänst. I de fall övriga personuppgifter som skyddas av offentlighet och sekretesslagen behöver lagras i molntjänst används pseudonymisering som en form av skyddsåtgärd. I och med konsekvensbedömningarna säkerställs även att inte mer personuppgifter än nödvändigt lagras i molntjänsten.



Kommunrevisorerna granskar

Kommunens hantering av skyddade personuppgifter

2023-12-14

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionssed, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter
Om kommunrevisorernas uppdrag
kommunrevisionen@umea.se

Ordförande i kommunrevisionen
Ewa Miller, ordförande
ewa.miller@umea.se

Umeå kommun

Granskning av kommunens hantering av skyddade personuppgifter

Building a better working world

Innehåll

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer 4
2. Inledning 6
2.1 Bakgrund 6
2.2 Syfte och revisionsfrågor 6
2.3 Ansvariga nämnder och avgränsningar 7
2.4 Metod och genomförande 7
2.5 Revisionskriterier 7
3. Kontrollmiljö 8
3.1 Respektive nämnd är personuppgifts- och informationssäkerhetsansvariga inom sitt verksamhetsområde 8
3.2 Skyddade personuppgifter ska hanteras utifrån särskilda rutiner och regler 9
3.3 Styrande dokument och enhetsspecifika rutinbeskrivningar 9
3.3.1 Det saknas ett kommunövergripande styrdokument för hanteringen av skyddade personuppgifter 9
3.3.2 De granskade nämnderna har inte beslutat om styrdokument för hanteringen av skyddade personuppgifter 11
3.4 Det finns behov av ytterligare kompetensutveckling 13
3.5 Bedömning 14
4. Riskbedömningar 16
4.1 Risken för och konsekvensen av röjning av skyddade personuppgifter har inte analyserats inom ramen för internkontrollarbetet 16
4.2 Bedömning 17
5. Kontrollaktiviteter – Nämndernas rutiner och arbetssätt 19
5.1 Information med hög sekretess ska informationsklassas 19
5.2 Behandling av skyddade personuppgifter i kommunens IT- och verksamhetssystem samt tillhörande processer 20
5.3 Hantering av skyddade personuppgifter i kommunens HR-processer 23
5.4 Bedömning 24
6. Avvikelsehantering 26
6.1 Det går inte att särmarkera personuppgiftsincidenter som rör hanteringen av skyddade personuppgifter 26
6.2 Bedömning 27
7. Svar på revisionsfrågor 28
Bilaga 1. Källförteckning 30
Bilaga 2. Revisionskriterier 33
Bilaga 3. Kommunstyrelsens och nämndernas ansvarsområden 36

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Revisorerna har gett det sakkunniga biträdet från EY i uppdrag att granska kommunens hantering av skyddade personuppgifter. Syftet med granskningen har varit att bedöma hur kommunen säkerställer att skyddade personuppgifter inte röjs till obehöriga samt om kommunens rutiner är ändamålsenliga och tillämpade. Detta har avsett skyddade personuppgifter för såväl anställd personal som för kommuninvånare. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, för- och grundskolenämnden, individ- och familjenämnden, fritidsnämnden samt kulturnämnden.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna inte har säkerställt att skyddade personuppgifter inte röjs till obehöriga.

Respektive verksamhet har vidtagit diverse åtgärder i sitt löpande arbete för att förhindra röjning av skyddade personuppgifter. Detta är delvis inom det ordinarie sekretessarbetet som omfattar alla kommuninvånare, men även riktade åtgärder. Inom ramen för det riktade arbetet har verksamheterna på eget initiativ och i varierande grad upprättat rutinbeskrivningar och processer för hanteringen av skyddade personuppgifter. Dessa utgör ett värdefullt stöd i sammanhanget, men vi noterar att de endast delvis speglar det totala arbetet som bedrivs för hanteringen av skyddade personuppgifter och vår bedömning är att de har utrymme för utveckling. Vi bedömer det därtill vara aktuellt att göra en översyn av det stora antalet rutinbeskrivningar. Vi har också identifierat förbättringsområden i hanteringen av skyddade personuppgifter, däribland striktare behörighetsbegränsningar i IT-system och mindre manuell hantering.

Det finns ingen kommunövergripande styrning inom området och de granskade nämnderna har inte heller beslutat om egna styrdokument. Vår bedömning är att även med hänsyn till Umeå kommuns styrmodell är en politiskt beslutad strategisk inriktning inom området nödvändig. Varken kommunstyrelsen eller de granskade nämnderna har gjort någon uppföljning inom området avseende exempelvis enheternas arbetsrutiner, kompetensutveckling eller avvikelsehantering. Det har heller inte genomförts risk- och konsekvensanalyser avseende röjning av skyddade personuppgifter inom ramen för internkontrollarbetet. Således bedömer vi att kommunstyrelsen och granskade nämnder inte har säkerställt att ett ändamålsenligt arbete bedrivs.

Det genomförs ingen systematisk och kommunövergripande fortlöpande kompetensutveckling inom området och det finns inget särskilt utrymme för rutinförankring. Enheterna genomför själva en viss rutinförankring och kompetensutveckling genom att löpande behandla frågan internt på möten och i enstaka fall genom andra riktade kompetensutvecklingsinsatser. Vår bedömning är dock att det finns ett behov av att utbilda samtliga medarbetare i hanteringen av skyddade personuppgifter specifikt och att det bör ske regelbundet i syfte att hålla kunskapen vid liv över tid. Det skulle stärka grundkunskaperna bland de medarbetare som sällan kommer i kontakt med skyddade personuppgifter i syfte att undvika fel orsakade av den mänskliga faktorn vilket enligt oss är den största risken i hanteringen av skyddade personuppgifter.

Avvikelser avseende skyddade personuppgifter behandlas i samma process som andra personuppgiftsincidenter. Då incidenter avseende skyddade personuppgifter inte särskiljs från andra personuppgiftsincidenter finns en risk att förutsättningarna för uppföljning av incidenter, särskilt från nämndernas sida, blir sämre.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Upprätta och anta ett kommunövergripande styrdokument för hanteringen av skyddade personuppgifter. Ett sådant styrdokument, exempelvis i form av en riktlinje, bör omfatta inriktningen för arbetet både kommunens kunder och dess medarbetare på en strategisk nivå.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga granskade nämnder att:

- Upprätta risk- och konsekvensanalyser specifikt avseende hanteringen av skyddade personuppgifter. Vid behov inkludera området i internkontrollplanerna.
- Upprätta och anta styrande dokument för hanteringen av skyddade personuppgifter inom det egna ansvarsområdet. Tydliggör riktlinjen i verksamhetsnära rutiner/instruktioner.
- Genomföra regelbundna utbildningar för samtliga medarbetare som hanterar skyddade personuppgifter, exempelvis som en del av ett årshjul. Överväg också att på en övergripande nivå informera samtliga medarbetare om skyddade personuppgifter.
- Begränsa åtkomsten till personuppgifterna genom strikt behörighetstilldelning.
- Skyndsamt implementera krypterad e-post genom tjänsten Säker digital kommunikation i hela kommunen.
- Stärk arbetsrutinerna för användandet av internposten vid hantering av skyddade personuppgifter.
- Genomföra kontroller av användarloggar som en organisatorisk säkerhetsåtgärd för att minska riskerna för röjning av skyddade personuppgifter.
- Säkerställa möjligheten att systematiskt följa upp avvikelser avseende skyddade personuppgifter.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi individ- och familjenämnden att:

- Säkerställa att nämnden inte lagrar filer med sekretessmarkerad information på ett sätt som kan strida mot GDPR.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Den som är utsatt för hot kan i vissa fall få skyddade personuppgifter. Antalet personer i Sverige med skyddade personuppgifter har de senaste åren ökat. Mellan åren 2011 och 2023 har antalet personer med skyddade personuppgifter ökat från drygt 12 000 personer till drygt 28 000 personer.[1] Den 1 januari 2019 trädde lagändringar i kraft med syfte att öka skyddet för hotade och förföljda personer.

Jämställdhetsmyndigheten publicerade under år 2022 en rapport (2022:10) där flera våldsutsatta kvinnor intervjuades. 86 kvinnor ingick i urvalet. Av dessa uppgav tre av fyra att de någon gång fått sina skyddade personuppgifter röjda. Hälften av de intervjuade kvinnorna har flyttat minst en gång på grund av röjda uppgifter. Flera kvinnor berättar att deras personuppgifter röjts av till exempel socialtjänsten och andra myndigheter.

Personer med skyddade personuppgifter kan drabbas av mycket allvarliga risker och problem om kommuners verksamheter inte har en ändamålsenlig kontroll över uppgifterna. Kommuner måste därför ha tydliga riktlinjer och kontroller för att hantera skyddade personuppgifter. Det är av väsentlighet att sådana rutiner är välkända bland samtliga medarbetare då i princip samtliga kan komma i kontakt med en person som har skyddade personuppgifter.

Umeå kommuns revisorer har i sin riskanalys för 2023 identifierat hanteringen av skyddade personuppgifter som ett angeläget område för fördjupning och beslutat att genomföra en fördjupad granskning. Lekmannarevisorerna genomför motsvarande granskning i Umeå vatten och avfall AB (inklusive Vakin) samt i Umeå Energi AB.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma huruvida kommunen säkerställer att uppgifter som rör skyddade personuppgifter inte röjs till obehöriga samt bedöma om kommunens rutiner är ändamålsenliga och tillämpas. Granskningen avser skyddade personuppgifter för såväl anställd personal som för kommuninvånare.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Finns ändamålsenliga styrande dokument och rutiner för hantering av skyddade personuppgifter?
    - Hur görs styrdokument och rutinbeskrivningar kända för medarbetare?
- Har kommunen säkerställt tillräcklig uppföljning och kontroll av styrdokumentens och rutinbeskrivningarnas efterlevnad?
- Genomförs fortlöpande kompetensutveckling kring skyddade personuppgifter?
- Har kommunen på ett ändamålsenligt sätt analyserat och bedömt risken för att skyddade personuppgifter röjs?
    - Har den enskilda individens perspektiv beaktats?

[1] SVT, ”Kraftig ökning av skyddade personuppgifter”, hämtad 2023-12-05.

- Har säkerhetsfrågor kopplade till skyddade personuppgifter analyserats och trygghetsskapande åtgärder vidtagits med utgångspunkt i dessa analyser?
- Har kommunen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att minska risken för röjning av skyddade personuppgifter och följs detta upp av berörda nämnder?
- Finns ett ändamålsenligt avvikelsehanteringssystem som omfattar skyddade personuppgifter?
    - Hur tillvaratas erfarenhet från avvikelser?

2.3 Ansvariga nämnder och avgränsningar

Granskningen avser kommunstyrelsen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, för- och grundskolenämnden, individ- och familjenämnden, fritidsnämnden samt kulturnämnden. Av de kommunala bolagen granskas Umeå vatten och avfall AB (inklusive Vakin) samt i Umeå Energi AB inom ramen för lekmannarevisionen.

2.4 Metod och genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner. Samtliga intervjuade funktioner och granskade underlag framgår av källförteckningen.

Granskningen har följt god revisionssed och har kvalitetssäkrats internt, bland annat genom avstämning mot revisionsfrågor, faktagranskning och strukturerad dokumentation. Utöver intern kvalitetssäkring har samtliga intervjuade haft möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet, detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta uttalanden.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk beslutade av fullmäktige/bolagsstämmor. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Folkbokföringslagen (1991:481)
- Folkbokföringsfördordning (1991:749)
- SFS 2018:695 Lag om ändring i folkbokföringslagen
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Av fullmäktige antagna styrdokument eller relevanta riktlinjer
- COSO-ramverket för intern kontroll
- Best practice kring bedömning av rutiner och intern kontroll vid hantering av skyddade personuppgifter

Dessa beskrivs närmare i bilaga samt löpande i rapporten.

3. Kontrollmiljö

Kontrollmiljö består exempelvis av etiska värderingar, ledarskapsresurser och ansvarsfördelning inom organisationen. Kontrollmiljö utgör en betydande del av den kultur som finns i organisationen: Är de anställda medvetna om det interna regelverket? Kan de lyfta etiska frågor? Hur agerar de i avsaknad av regler? Här är ledningens riskhanteringsfilosofi, styrprinciper, integritet och etiska värderingar viktiga. Utöver organisationskultur består kontrollmiljön även av styrdokument. En ändamålsenlig kontrollmiljö är avgörande för att minska riskerna vid hantering av skyddade personuppgifter.

3.1 Respektive nämnd är personuppgifts- och informationssäkerhetsansvariga inom sitt verksamhetsområde

Kommunstyrelsen och övriga nämnder är personuppgiftsansvariga inom respektive verksamhetsområde och ska utse personuppgiftskoordinatorer. Som personuppgiftsansvariga har de inom sitt verksamhetsområde det yttersta ansvaret för all behandling av personuppgifter och informationssäkerheten knuten till den behandlingen. Personuppgiftskoordinator är ett rådgivande och samordnande stöd till verksamhetens ledning i verksamhetens interna informationssäkerhetsarbete kopplat till personuppgiftshantering. I enlighet med EU:s dataskyddsförordning och nationell dataskyddslagstiftning ska varje nämnd också utse ett dataskyddsombud.

Vidare är varje nämnd ansvarig för informationssäkerheten inom sitt verksamhetsområde vilket innebär att ansvaret för informationssäkerheten följer det ordinarie verksamhetsansvaret. Detta innebär att den som är ansvarig för en viss verksamhet – avdelning, enhet, process, projekt och så vidare – också är ansvarig för informationssäkerheten inom verksamhetsområdet. Informationssäkerhetsarbetet leds och samordnas av en informationssäkerhetssamordnare. Denne ansvarar bland annat för:

- att kommunens styrande dokument inom området är aktuella,
- att utveckla och förvalta metoder, vägledningar och annat stödmaterial inom informationssäkerhetsområdet,
- kompetensförsörjning och att öka informationssäkerhetsmedvetandet inom kommunen, till exempel genom rådgivning och utforma utbildning,
- att stödja verksamheterna i frågor som rör informationssäkerhet,
- att samordna kommunens personuppgiftskoordinatorer i informationssäkerhetsfrågor,
- kontroll och uppföljning av informationssäkerheten,
- omvärldsbevakning inom informationssäkerhetsområdet,

Kommunens informationssäkerhetssamordnare, personuppgiftskoordinatorer och övriga som arbetar specifikt med informationssäkerhet, IT-säkerhet eller andra relaterade frågor fungerar som stöd till medarbetare, verksamheter, kommunens ledning och nämnder för att de ska kunna ta ansvaret för informationssäkerheten. I kommunstyrelsens ledningsfunktion ingår att leda, samordna och utöva tillsyn gällande det kommunövergripande informationssäkerhetsarbetet.

För ytterligare beskrivning av kommunstyrelsens och nämndernas ansvarsområden inom granskningsområdet enligt beslutade reglementen hänvisar vi till bilaga 3.

3.2 Skyddade personuppgifter ska hanteras utifrån särskilda rutiner och regler

Umeå kommuns *Informationssäkerhetspolicy*[2] styr kommunens informationssäkerhetsarbete med syfte att säkerställa hanteringen av verksamhetens information, och är därmed av relevans för hanteringen av skyddade personuppgifter. Av policyn framgår att Umeå kommun aktivt arbetar för att skydda informationstillgångar för att den alltid skall vara konfidentiell, riktig och tillgänglig.

Konfidentiell information får inte nås eller avslöjas för någon obehörig. Riktig information innebär att information inte får obehörigen förändras, inte av misstag och inte på grund av funktionsstörning. Tillgänglig information innebär att informationen går att nå av behörig användare när det behövs och i rätt omfattning.

Målet med Umeå kommuns informationssäkerhetsarbete är att:

- all personal har tillräckliga kunskaper om informationssäkerhet i förhållande till sina arbetsuppgifter,
- informationsförsörjningen är säker, effektiv och bidrar till ökat skydd och stöd för medarbetare, samverkande partners och tredje man,
- informationssäkerhetsarbetet ska bedrivas med tyngdpunkt på risk- och sårbarhetsanalyser samt förebyggande aktiviteter.

Kommunen ska bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete med målet att skapa ett ledningssystem för informationssäkerhet. Ett ledningssystem för informationssäkerhet är ett etablerat begrepp för ett systematiskt arbete med informationssäkerhet och innebär en metodik som syftar till att upprätta, införa, driva, övervaka, granska, underhålla och förbättra organisationens informationssäkerhet. Under 2020 påbörjades arbetet med att etablera ett ledningssystem för informationssäkerhet, som ska vara infört 2027. Viktiga komponenter som får konsekvenser på kommunens hantering av skyddade personuppgifter är informationsklassning, riskanalyser och konsekvensbedömningar av informationstillgångar samt utbildning och uppföljning. Respektive förvaltning ansvarar för att etablera tillräckliga resurser och skapa förutsättningar för att skapa ett ledningssystem för informationssäkerhet.

Därutöver finns *Riktlinjer för informationssäkerhet Umeå kommun,*[3] som kompletterar informationssäkerhetspolicyn med mer detaljerad information och regler för hur information får hanteras inom kommunen. Riktlinjerna gäller för alla verksamheter i Umeå kommun. Riktlinjerna gäller inte för kommunens bolag, utan dessa beslutar om informationssäkerhetspolicy och riktlinjer för informationssäkerhet inom den egna verksamheten. Kommunens riktlinjer för informationssäkerhet utvecklas i kapitel fem.

3.3 Styrande dokument och enhetsspecifika rutinbeskrivningar

3.3.1 Det saknas ett kommunövergripande styrdokument för hanteringen av skyddade personuppgifter

Det finns inget kommunövergripande styrdokument för hantering av skyddade personuppgifter. Intervjuade hänvisar i stället till informationen om hanteringen av hög sekretessinformation som framgår av riktlinjerna för informationssäkerhet. Vid intervjuer har

[2] Fastställd av kommunfullmäktige, reviderad 2013-06-17.

[3] Fastställd av kommunstyrelsen 2021-12-07.

avsaknaden av ett kommunövergripande styrdokument för hanteringen av skyddade personuppgifter bland annat hänvisats till Umeå kommuns styrmodell, där ansvaret i hög grad är delegerat till respektive nämnd och att det inte sker någon central uppföljning av nämndernas arbete med informationssäkerhet. Enligt intervjuade har det inte funnits diskussioner om att upprätta ett kommunövergripande styrdokument specifikt för hanteringen av skyddade personuppgifter.

Rutinen *Hantering av kandidat med skyddade personuppgifter i rekryteringsprocessen*[4] beskriver den processen i detalj. Det finns även en rutin, *Skyddade personuppgifter anställning och lön*[5], som beskriver hantering vid anställning samt lön- och supportärenden för personer med skyddade personuppgifter. Därtill finns ett anställningsunderlag för anonymitetsskyddad anställning i form av en blankett innehållandes uppgifter om anställningen och personen.

I föreskriften *Användning av personuppgifter i form av bilder, filmer, namn och kontaktuppgifter i kommunens kommunikation*[6] beskrivs hur kommunen använder personuppgifter vid kommunikation. Personuppgifter som används i kommunens kommunikation kan till exempel vara bilder och filmer med identifierbara människor, namn och kontaktuppgifter samt information i löpande text. Vad gäller medarbetare och förtroendevalda ska en bedömning ske i samtliga fall om personerna är sekretesskyddade och om det är nödvändigt att använda aktuella personuppgifter vid respektive kommunikationsinsats. Om det finns sekretesskydd eller om användning inte är nödvändig ska personuppgifterna inte användas.

Det finns information om hanteringen av skyddade personuppgifter tillgänglig på kommunens intranät. Denna inkluderar information om olika typer av skyddade personuppgifter och rekommendationer om hur skyddade personuppgifter bör hanteras. Bland annat framgår posthantering till personer med skyddade personuppgifter. Utöver vad som anges av riktlinjerna för informationssäkerhet framgår att:

- En riskbedömning ska göras från fall till fall då behovet av vilka uppgifter som behöver särskilt skydd varierar.
- Den personuppgiftsansvarige bör begränsa åtkomsten till de skyddade personuppgifter till ett fåtal personer.
- Den personuppgiftsansvarige bör tillse att skyddade personuppgifter inte okontrollerat sprids mellan olika verksamhetssystem som utbyter data. Detta då det är viktigt att skyddade personuppgifter inte sprids till ett system med sämre säkerhet. Den personuppgiftsansvarige är skyldig att vidta lämpliga säkerhetsåtgärder (med hänsyn till den riskbedömning som gjorts avseende behandlingen).
- All personal som kommer i kontakt med skyddade personuppgifter måste få kunskap om de regler och rutiner som gäller.

Intervjuade inom stadsledningskontoret påtalar också att de bistår med råd och stöd till verksamheterna genom att exempelvis svara på inkomna frågor vid behov. Det har inte skett i någon stor utsträckning.

[4] Godkänd av HR-direktör, reviderad 2023-02-12.
[5] Godkänd av lönechef 2022-04-05.
[6] Fastställd av kommunfullmäktige 2018-05-28.

3.3.2 De granskade nämnderna har inte beslutat om styrdokument för hanteringen av skyddade personuppgifter

De granskade nämnderna har inte beslutat om några styrdokument inom området. Förvaltningarna har dock tagit fram egna rutinbeskrivningar. I tabellen nedan redogörs ett utdrag av förvaltningarnas upprättade rutinbeskrivningar.[7]

Ansvarig enhet	Godkänd av	Rutinbeskrivning
Utbildningsförvaltningen	Bitr. utbildningsdirektör	*Rutin för elever med skyddade personuppgifter i UGS* (Umeå kommuns gymnasieskolor)
Utbildningsförvaltningen	Bitr. utbildningsdirektör	*Handlingsplan för elev med skyddade personuppgifter*
Utbildningsförvaltningen	Utbildningsdirektör	*Kvarskrivning*
Utbildningsförvaltningen	Bitr. utbildningsdirektör	*Rutin för hantering av skyddade personuppgifter i för- och grundskola*
Utbildningsförvaltningen	Administrativ chef gymnasieskola	*Administrativ hantering av elever med skyddade personuppgifter UGS* (Umeå kommuns gymnasieskolor)
Utbildningsförvaltningen	Utbildningsdirektör	*Sekretessmarkering*
Utbildningsförvaltningen	Utbildningsdirektör	*Skyddade personuppgifter – Vad verksamheterna bär tänka på*
Utbildningsförvaltningen	Enhetschef administration vuxenutbildning	*Rutin – Elev med skyddade personuppgifter* (Centrum för vuxenutbildning)
Stöd- och omsorgsförvaltningen	Framgår ej	*Treserva lathund – Skyddade personuppgifter*
Stöd- och omsorgsförvaltningen	SAS, MAS och MAR	*Behörighetsbeställning Treserva, anställd med skyddade personuppgifter*
Stöd- och omsorgsförvaltningen	SAS	*Åtkomst till och särskilt skydd av uppgifter i Treserva*
Stöd- och omsorgsförvaltningen	Systemförvaltningsledningen	*Rutin för behörigheter till Externa utförare LSS- Prator*
Stöd- och omsorgsförvaltningen	Framgår ej	*Skyddad identitet – bemanning stöd och omsorg*
Stöd- och omsorgsförvaltningen	Bitr. verksamhetschef myndighetsutövning & verksamhetschef utredning äldre	*Skyddade personuppgifter*
Stöd- och omsorgsförvaltningen	Individ- och familjenämnden	*Riktlinje för Individ- och familjenämndens arbete med våld i nära relationer och hedersrelaterat våld*
Stöd- och omsorgsförvaltningen	Bitr. Verksamhetschef Myndighetsutövning	*Våld i nära relation*
Stöd- och omsorgsförvaltningen & Utbildningsförvaltningen	Utbildningsdirektör & verksamhetschef myndighet	*Samverkansrutin mellan socialtjänst och grundskola samt gymnasieskola, ungdomar placerade i familjehem eller HVB*

[7] Tabellen är inte fullständig. Det finns ytterligare detaljerade rutinbeskrivningar som rör hanteringen av skyddade personuppgifter, exempelvis i olika IT-system.

Stöd- och omsorgsförvaltningen	Bitr. Verksamhetschef myndighetsutövning	*Personakt och dokumenthantering IFN*
Stöd- och omsorgsförvaltningen	Bitr. Verksamhetschef myndighetsutövning	*LVU – ansökan om vård samt omedelbart omhändertagande*
Kulturförvaltningen	Enhetschef Umeå stadsbibliotek	*Skyddade personuppgifter*
Kulturförvaltningen	Urax (Bibliotekssamarbetet inom Umeå kommun)	*Gemensamma regler för Umeåregionens folkbibliotek*

Fritidsförvaltningen har inte upprättat någon arbetsrutin för hanteringen av skyddade personuppgifter.

Rutinbeskrivningarna benämns på flera olika sätt, exempelvis rutiner/instruktioner och regler/föreskrifter och olika funktioner har fastställt dokumenten. Utifrån *Riktlinjer för styrande dokument*[8] ska policy eller regler/föreskrifter beslutas av kommunfullmäktige och beskriver kommunens olika regelverk som måste följas vid genomförande och/eller handläggning med mera. Vissa regler/föreskrifter kan beslutas av nämnd. En riktlinje ska beslutas av nämnd och stödjer organisationen så att den bedriver sin verksamhet på rätt sätt. Genomförandeplaner, handlingsplaner och rutiner/instruktioner ska beslutas på tjänstepersonnivå. En rutin/instruktion är en detaljerad beskrivning av hur olika aktiviteter/processer ska handläggas eller genomföras. Frågeställningarna "Hur och av vem" besvaras av rutiner/instruktioner. De upprättas på olika nivåer och fastställs av chef.

Av genomförda intervjuer framkommer flera anledningar till att de granskade nämnderna inte har beslutat om några styrdokument inom området. Däribland med hänvisning till kommunens riktlinjer för styrande dokument, där verksamheterna beskriver de upprättade rutinbeskrivningarna som rutiner/instruktioner och därför ska beslutas på tjänstepersonnivå. Flertalet intervjuade inom förvaltningarna upplever att nämnden lämpligen inte bör besluta om en riktlinje för arbetet i frågan då området är verksamhetsnära. Nuvarande rutinbeskrivningar har upprättats på en verksamhetsnära nivå genom ett behov utifrån identifierade brister i arbetssätt av de tjänstepersoner som kommer i kontakt med skyddade personuppgifter. De har således inte upprättats utifrån genomförd riskanalys eller på uppdrag av ansvarig nämnd eller förvaltningsledning.

Vissa intervjuade uppger dock att det eventuellt finns ett behov av en mer övergripande riktlinje för att tydliggöra och styra arbetet med skyddade personuppgifter, i kombination med verksamhetsnära rutiner/instruktioner som beskriver praktiska detaljer kring hanteringen av skyddade personuppgifter.

Vad gäller de upprättade rutinbeskrivningarna framgår av intervjuade att intranätets sökfunktion efter rutinbeskrivningar inte är användarvänlig. Det är exempelvis svårt att hitta rutinbeskrivningarna, som kräver specifika sökord. Detta resulterar i att det är svårt att hitta rätt rutinbeskrivningar och ökar risken för felhantering av skyddade personuppgifter. Därtill finns kritik mot det stora antalet rutinbeskrivningar, vilket enligt intervjuade riskerar att skapa förvirring i stressade situationer. Till sist saknar vissa rutinbeskrivningar nödvändig information, eller innehåller skrivningar som inte efterlevs av respektive part.

[8] Fastställd av kommunstyrelsen 2017-05-16.

3.4 Det finns behov av ytterligare kompetensutveckling

Av riktlinjerna för informationssäkerhet framgår att det i informationssäkerhetssamordnarens roll bland annat ingår kompetensförsörjning och att öka informationssäkerhetsmedvetandet inom kommunen, till exempel genom rådgivning och utforma utbildning. Chefer har dock ansvaret att delge information och erbjuda utbildning i informationssäkerhetsfrågor till sina medarbetare. Nyanställda ska via anställande chef delges ansvar och skyldigheter kopplade till informationssäkerhet och genomgå utbildning i informationssäkerhet. Delgivning och utbildning ska också ges kopplat till annat ansvar som följer med rollen, till exempel informationsägarskap. Det framgår inte om specifik utbildning ska ges kopplat till hanteringen av skyddade personuppgifter. Av information om skyddade personuppgifter på kommunens intranät framkommer att all personal som kommer i kontakt med skyddade personuppgifter måste få kunskap om de regler och rutiner som gäller. Det framgår dock inte vilken funktion som ansvarig för detta.

I kommunen finns vissa kommunövergripande utbildningar som är av relevans för området. Det finns bland annat NANO-utbildningar för samtliga nyanställda kring hantering av GDPR och om informationssäkerhet. Dessa omfattar bland annat offentlighet, sekretess och vikten av att hantera personuppgifter korrekt, men inte specifik information om skyddade personuppgifter. Stadsledningskontoret ansvarar för dessa utbildningar. Det är dock varje enskild enhetschef som ska tillse att medarbetare medverkar på tillräckliga utbildningar och stadsledningskontoret gör inga kontroller av efterlevnad. Intervjuade inom stadsledningskontoret uppger att det inte finns något praktiskt hinder att inkludera hanteringen av skyddade personuppgifter i dessa utbildningar.

Respektive förvaltning hanterar kompetensutveckling av medarbetare på olika sätt. Utbildningsförvaltningen har inte några särskilda utbildningar för hanteringen av skyddade personuppgifter. Administratörer och andra berörda medarbetare som hanterar skyddade personuppgifter inom gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens ansvarsområde informeras exempelvis via nyhetsbrev som sedan sprids till bland annat rektorer och elevhälsan. Det är dock inget uttalat ansvar utan sker på individuellt initiativ. Därutöver vilar stort ansvar på respektive rektor att informera berörd personal om tillgängliga rutiner och omvärldsbevakning inom området. Arbetsmarknad- och integrationsavdelningen, som organiseras under gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, har upprättat utbildningsmaterial baserat på egna samt Jämställdhetsmyndighetens erfarenheter och information från Skatteverket som samtliga medarbetare ska ta del av innan årsskiftet 2024. Samma information kommer ges fortlöpande till samtliga nyanställda.

Ingen enhet inom stöd- och omsorgsförvaltningen har regelbundna utbildningar som specifikt behandlar skyddade personuppgifter. En introduktion genomförs för alla nyanställda där det tydliggörs hur arbete ska bedrivas och var relevanta dokument går att återfinna. Skyddade personuppgifter ingår i denna introduktion. Därutöver sker diskussioner på arbetsplatsträffar och interna möten där frågan ibland behandlas, dock med varierad frekvens från enhet till enhet. Informationstillfällen om GDPR och dataskydd har förts in i årshjulet och intervjuade är öppna för att motsvarande skulle kunna införas för skyddade personuppgifter. Intervjuade hänvisar därutöver till stor noggrannhet och försiktighet vid behandling av samtliga personuppgifter utifrån gällande sekretessbestämmelser vid handläggning av ärenden eller insatser inom socialtjänst eller hälso- och sjukvård.

De medarbetare inom kulturförvaltningen som hanterar skyddade personuppgifter ska enligt intervjuade i december 2023 delta i en utbildning om skyddade personuppgifter hos

Skatteverket. I övrigt ingår hanteringen av skyddade personuppgifter vid introduktionen av nyanställda. Inom fritidsförvaltningen ingår hanteringen av skyddade personuppgifter som en del av introduktionsprogrammet för nyanställda. Därefter åligger det respektive chef att utbilda medarbetare kontinuerligt vid behov.

Intervjuade chefer på olika nivåer i förvaltningarna uttrycker önskemål om att information om och hanteringen av skyddade personuppgifter ska inkluderas i nuvarande chefsutbildning då det är ett bra forum för kompetensutveckling.

En allmän uppfattning bland de intervjuade är att arbetet med rådande arbetsrutiner fungerar bra och att medarbetare som behöver vara väl insatta i arbetet också är det. Intervjuade upplever att det finns en god kunskap om hur arbetet med skyddade personuppgifter ska bedrivas och att medarbetare kan be om hjälp vid behov.

Varken kommunstyrelsen eller de granskade nämnderna har dock gjort någon särskild uppföljning av arbetet med skyddade personuppgifter avseende kompetensutveckling och rutinförankring.

3.5 Bedömning

Vår bedömning är att det saknas ändamålsenliga styrande dokument för hantering av skyddade personuppgifter. Det finns kommunövergripande styrande dokument för arbetet med informationssäkerhet och dataskyddsförordningen, men då dessa innehåller få skrivningar om hanteringen av skyddade personuppgifter, i kombination med att det inte finns ett beslutat kommunövergripande styrande dokument specifikt för hanteringen av skyddade personuppgifter, bedömer vi det inte vara tillräckligt. Vi noterar att det finns både kommunövergripande rutinbeskrivningar samt information om skyddade personuppgifter på kommunens intranät som berör HR-processerna. Vår bedömning är att avsaknaden av övergripande styrdokument utgör en svaghet i arbetet. Givet att det är ett område som kräver stor varsamhet och att det inte alltid finns en tillräcklig insyn i frågan på verksamhetsnivå är vår bedömning att det bör beslutas om ett övergripande styrande dokument för hanteringen av skyddade personuppgifter på en generell nivå, exempelvis som en policy fastställd av kommunfullmäktige eller som en riktlinje fastställd av kommunstyrelsen.

De granskade nämnderna har inte heller beslutat om några styrdokument inom området. Vi instämmer i att området är verksamhetsnära och att nämnderna inte bör besluta om några detaljerade rutinbeskrivningar, men vår bedömning är att de bör besluta om en riktning för arbetet. Detta är särskilt relevant med hänsyn till att det inte finns kommunövergripande styrdokument. Vi noterar att varje enhet, med undantag från fritidsförvaltningen, har upprättat egna rutinbeskrivningar för hanteringen av skyddade personuppgifter. Avdelningarnas/enheternas rutinbeskrivningar utgör ett värdefullt stöd i sammanhanget, men vi noterar att de endast delvis speglar det totala arbetet som bedrivs för hanteringen av skyddade personuppgifter och vår bedömning är att de har utrymme för utveckling. Vi bedömer det därtill vara aktuellt att göra en översyn av det stora antalet rutinbeskrivningar.

Enheterna under de granskade nämnderna har alla liknande tillvägagångssätt för att göra rutinerna kända. Rutiner diskuteras på interna möten och arbetsplatsträffar, chefer kan uppmärksamma medarbetare på rutinerna vid behov och de diskuteras också på förekommen anledning. Rutinbeskrivningarna säkerställer delvis en tillräcklig vägledning på såväl övergripande som detaljerad nivå för kommunens medarbetare. Vi bedömer att de bör kompletteras efter genomförd risk- och väsentlighetsanalys, se bedömning i avsnitt 4.2.

Det finns inga kommunövergripande styrdokument inom området, men avdelningarna är medvetna om att de ska bedriva ett eget arbete med skyddade personuppgifter. Vi noterar att varken kommunstyrelsen eller de granskade nämnderna har genomfört någon särskild uppföljning av det arbete som bedrivs för hanteringen av skyddade personuppgifter. Med hänsyn till Umeå kommuns styrmodell och avsaknaden av övergripande styrdokument bedömer vi att det skulle finnas ett värde i att nämnderna stärker uppföljningen inom området. Vår bedömning är därför att respektive *avdelning* till viss del har tillsett tillräcklig uppföljning och kontroll av rutinbeskrivningarnas efterlevnad, men att nämnderna inte är involverade i arbetet i tillräcklig utsträckning.

Utöver rutinförankring genom interna diskussioner genomförs inte någon övergripande och systematisk kompetensutveckling specifikt för hanteringen av skyddade personuppgifter. Det finns kommunövergripande utbildningar inom exempelvis informationssäkerhet och GDPR för nyanställda som omfattar personuppgiftshantering generellt, men inte skyddade personuppgifter specifikt. Avdelningarna under de granskade nämnderna har till största del inte heller genomfört några utbildningar eller liknande kompetensutveckling för hanteringen av skyddade personuppgifter, med undantag för arbetsmarknad- och integrationsavdelningen samt kulturförvaltningen. Utifrån detta bedömer vi att det inte genomförs fortlöpande och tillräcklig kompetensutveckling kring skyddade personuppgifter.

Baserat på den begränsade kompetensutvecklingen som finns, och utvecklingsområdena i styrdokument och rutinbeskrivningarna, bedömer vi att det inte finns ett tillräckligt stöd till medarbetare i vars ansvar det ligger att hantera skyddade personuppgifter. Då fel orsakat av den mänskliga faktorn är den största risken för röjning av skyddade personuppgifter bedömer vi det vara särskilt angeläget att stärka kontrollmiljön inom området.

4. Riskbedömningar

Riskanalys handlar om att identifiera interna och externa risker som en organisation riskerar att utsättas för. Till analysen hör också att kvantifiera hur stor sannolikhet det är att identifierad risk inträffar samt vilka konsekvenserna skulle bli för organisationen. Utifrån verksamhetens behov kan det finnas anledningar att göra riskanalyser på olika nivåer och i olika omfattning i organisationen för att hantera risker på ett ändamålsenligt sätt.

4.1 Risken för och konsekvensen av röjning av skyddade personuppgifter har inte analyserats inom ramen för internkontrollarbetet

I Umeå kommuns *Riktlinjer för intern styrning och kontroll*[9] anges de moment som ska ingå i processen för intern styrning och kontroll. Regelverket gäller för kommunens samtliga verksamhetsområden. Inledningsvis ska en riskanalys göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att inte uppfylla de generella verksamhetskraven. Utifrån resultatet av riskanalysen ska åtgärder vidtas som är nödvändiga för att de generella verksamhetskraven med rimlig säkerhet ska uppfyllas. Den interna styrningen och kontrollen ska systematiskt och regelbundet följas upp, bedömas och avrapporteras. Riskanalysen, kontrollåtgärderna samt uppföljningen och bedömningen ska dokumenteras. Verksamheterna ska till nämnderna rapportera överenskommet underlag som nämnden behöver för att styra, genomföra och bedöma den interna kontrollen.

Risker för röjning av skyddade personuppgifter ingår inte i någon av kommunstyrelsens eller de granskande nämndernas respektive internkontrollplaner för 2023. Det finns dock risker som har identifierats som tangerar frågor kopplade till skyddade personuppgifter. Av intervju har framkommit att röjningen av skyddade personuppgifter inte har betraktats som en tillräckligt allvarlig risk att inkludera i riskanalysen. Om ett flertal incidenter skulle inträffa skulle också riskbedömningen se annorlunda ut, uppger intervjuade.

Bland intervjuade finns därutöver en samlad bild av att risken för röjning av skyddade personuppgifter diskuteras internt inom de olika verksamheterna och att riskanalyser genomförs kontinuerligt i det dagliga arbetet, dock inte inom ramen för internkontrollarbetet. Bland annat är hanteringen av skyddade personuppgifter en fråga som oftast ingår i risk- och skyddsbedömningar avseende upphandling och implementering av specifika verksamhetssystem samt i kommunens systematiska informationssäkerhetsarbete. Likaså genomförs individuella risk- och skyddsbedömningar vid anställning av medarbetare och vid kontakt med klienter/elever som har skyddade personuppgifter. Det innefattar bland annat en kartläggning av hotbild och hur kommunikation med den enskilde ska ske. Framtagandet av vissa rutinbeskrivningar har därutöver föregåtts av en informell risk- och väsentlighetsanalys.

I kommunstyrelsens riskanalys finns en identifierad risk under kontrollområde ”Säkerhet och beredskap” som lyder ”Risk för negativ verksamhetspåverkan om det finns brister i kommunens systematiska informationssäkerhetsarbete”. Sannolikheten för att händelsen inträffar bedöms vara möjlig och konsekvensen för verksamheterna bedöms vara allvarlig, vilket resulterar i att risken rekommenderas att hanteras. Risken ingår därför i kommunstyrelsens internkontrollplan 2023 och kontrollmomentet är ”Kontroll av att information i prioriterade IT-system är säkerhetsklassificerad”. Kontrollmetoden är kontroll av

[9] Fastställd av kommunfullmäktige 2011-09-26.

att prioriterade IT-system är informationsklassade med avseende på konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Ansvarig är avdelningschef för administration och innovation och återrapportering till kommunstyrelsen ska ske under tertial 2 och 3. Vid granskningens tidpunkt framgår inte om kontrollen genomförts.

2021 genomförde HR-avdelningen en genomgripande riskanalys avseende hantering av skyddade personuppgifter inom avdelningens verksamhetsområden, det vill sägen utanför internkontrollplanen. Riskanalysen omfattade identifiering och analys av risker i Umeå kommuns HR-processer kopplat till hanteringen av personer med skyddade personuppgifter. Därutöver analyserades säkerheten i de verksamhetssystem som används. Riskanalysen resulterade i ett antal risker, konsekvenser, åtgärder och rekommendationer. Riskanalysen har enligt intervjuade resulterat i en säker hantering av skyddade personuppgifter inom kommunens HR-processer.

Risken för och konsekvenserna av röjning av skyddade personuppgifter har inte ingått i individ- och familjenämndens internkontrollplan år 2023. Däremot finns en risk inom kontrollområdet informationssäkerhet. Den identifierade risken är "Brister i skyddet av personuppgifter", och riskvärdet är 9 av 16. Beskrivna åtgärder för att reducera risken är genomlysning av personuppgifter som behandlas utanför avsedda verksamhetssystem, säkerställa skyddet för de personuppgifterna samt löpande informations- och utbildningsinsatser. Vid intervjuer framgår att identifierade risker är hanterade i delar av individ- och familjenämndens verksamhetsområden. Dock kvarstår arbetet i två verksamhetsområden.

Risken för och konsekvenserna av röjning av skyddade personuppgifter eller risk för brister i informationssäkerhetsarbetet har inte ingått i förskole- och grundskolenämndens, gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens, fritidsnämnden eller kulturnämndens internkontrollplaner år 2023. Förskole- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har dock gjort medvetna satsningar på GDPR och personuppgiftsbehandling efter att risken ingick i 2022 års internkontrollplaner. Däribland har GDPR-organisationen stärkts med fler personuppgiftskoordinatorer samt en utredare tillika personuppgiftssamordnare under ledning av utbildningsförvaltningens jurist.

4.2 Bedömning

Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har i det formella internkontrollarbetet inte analyserat risken för att skyddade personuppgifter röjs, vilket vi bedömer är en brist. Skyddade personuppgifter ingår inte i kommunstyrelsens eller någon av de granskade nämndernas internkontrollplaner och har inte ingått i de formella risk- och väsentlighetsanalyserna. Vi noterar dock att HR-avdelningen har genomfört en riskanalys kring hanteringen av skyddade personuppgifter i HR-processerna, samt att avdelningarna har analyserat risker kring hantering av skyddade personuppgifter inom informationssäkerhetsområdet och vid individuella risk- och skyddsbedömningar. Intervjuade menar att frågan har behandlats internt vid möten och på arbetsplatsträffar och vår bedömning är att det finns en riskmedvetenhet i enheterna. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som en röjning av skyddade personuppgifter kan få ser vi dock att hela processen kring hanteringen av skyddade personuppgifter åtminstone bör utvärderas i risk- och väsentlighetsanalys. Detta kan också stärka kommunstyrelsens och nämndernas insyn och uppföljning inom området.

Vi bedömer att säkerhetsfrågor kopplade till skyddade personuppgifter har analyserats och trygghetsskapande åtgärder vidtagits. Bedömningen bygger på de risk- och

skyddsbedömningar avseende potentiella säkerhetsrisker som görs i anslutning till hantering av medborgare eller medarbetare med skyddade personuppgifter, bland annat av verksamhetssystem och genom kartläggning av hotbild hos den enskilde. Därigenom beaktas den enskilda individens perspektiv.

5. Kontrollaktiviteter – Nämndernas rutiner och arbetssätt

Åtgärder eller "kontrollaktiviteter" utgörs av de aktiviteter som en organisation företar för att minska eller eliminera risker. Kontrollaktiviteter anges ofta i en internkontrollplan och syftar då till att följa upp att verksamhetens kontroller fungerar ändamålsenligt (se avsnitt 4.1). Verksamhetens åtgärder/kontroller finns ofta integrerade i processer och kan se olika ut, till exempel inom ramen för dataskyddsarbetet/informationssäkerhetsarbetet, stöd och behörighet i IT- och verksamhetssystem, interna och externa kommunikationskanaler samt hanteringen av medarbetare med skyddade personuppgifter. Gemensamt är att aktiviteterna syftar till att reducera risker.

5.1 Information med hög sekretess ska informationsklassas

Informationsklassning är en grundläggande komponent i kommunens informationssäkerhetsarbete. Umeå kommun har antagit en egen modell för informationsklassning.[10] Modellen utvecklas i kommunens riktlinjer för informationssäkerhet. Det finns fyra klasser för hur känslig informationen är och hur den får spridas: öppen, begränsad, känslig sekretess samt hög sekretess. Olika regler för spridning och hantering av information gäller för de olika klasserna. För information och uppgifter som omfattas av hög sekretess gäller en mycket begränsad åtkomstbehörighet och minimal spridning. Uppgifterna kräver ofta strikt manuell hantering och ska så långt det är möjligt hållas borta från digitala miljöer. Exempel på uppgifter som omfattas av hög sekretess är skyddade personuppgifter då sådan information kan medföra fara för liv och hälsa eller samhällsskada om den hamnar i fel händer. Skyddade personuppgifter ska därför hanteras utifrån särskilda rutiner och regler. Sådana rutiner och regler ska finnas med i användarinstruktioner.[11] I riktlinjerna för informationssäkerhet rekommenderas medarbetarna fråga respektive chef om den egna verksamheten har särskilda rutiner för skyddade personuppgifter. Som konstaterats i avsnitt 3.3.2 finns för de flesta verksamheterna framtagna rutinbeskrivningar för skyddade personuppgifter, men påvisar samtidigt brister.

Av riktlinjerna för informationssäkerhet framgår därutöver att medarbetares kunskap och medvetenhet är ett nog så viktigt skydd, till exempel att arbeta på rätt sätt med pappersdokument och i IT-system och att vara försiktig med känslig information som till exempel skyddade personuppgifter. Säkerhet är inte bättre än den svagaste länken, och det är viktigt att alla typer av skydd fungerar på ett bra sätt tillsammans. En stor del av Umeå kommuns informationssäkerhet beror därför på hur den enskilde medarbetaren hanterar informationen. Denna uppfattning bekräftas av genomförda intervjuer.

IT-system klassas enligt KLASSA-metoden.[12] Enligt KLASSA finns det fem olika risknivåer som IT-systemet klassificeras utifrån:

- (0) Försumbar skada.

[10] Modellen baseras på Sveriges nationella modell för informationsklassning som är utgiven av MSB och SIS, men har anpassats till kommunens behov.

[11] Objektägare ansvarar för att det finns användarinstruktioner för samtliga användare till ett system. Användare ska utbildas enligt instruktionerna och kontroll ska göras att instruktionerna efterlevs.

[12] För att förenkla kommuners och regioners genomförande av informationsklassningen har SKR tagit fram verktyget KLASSA. KLASSA består av tre delar: informationsklassning, handlingsplan och upphandlingskrav.

- (1) Måttlig skada.
- (2) Betydande skada.
- (3) Allvarlig skada.
- (4) Synnerligen allvarlig skada.[13]

Utifrån KLASSA:s fem olika risknivåer klassificeras informationen som hanteras i de olika IT-systemen och vilka skyddsåtgärder som kan användas för att uppfylla skyddskraven för de olika aspekterna. Informationstypen kategoriseras sedan utifrån krav på dess konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Skyddade personuppgifter nämns i riktlinjerna som ett exempel på en informationstyp som klassas i den högsta risknivån (3) allvarlig skada enligt alla tre krav. Exempel på olika typer av skyddsåtgärder som kan användas enligt klassningen illustreras i tabellen nedan.

Informationstyp	Konfidentialitet	Riktighet	Tillgänglighet
Höga skyddskrav (3)	Kryptering vid lagring och överföring. Stark inloggning.	Stark autentisering genom två-faktors autentisering, exempelvis SITHS-kort, BankID eller Freja e-id.	Spegling av databas, daglig säkerhetskopiering. Loggning av användares aktiviteter i system är obligatorisk.

Tabell 1. Olika typer av skyddsåtgärder i IT-system av information som klassas i den högsta risknivån.

Av intervjuer framgår också att det finns utvecklingspotential i kommunens informationsklassning av de verksamhetsprocesser som respektive verksamhet arbetar med, och inte bara av själva informationen i IT-system. Exempelvis kan ett IT-system vara informationsklassat och säkert för hanteringen av skyddade personuppgifter, medan den praktiska hanteringen som sker utanför systemet inte är riskbedömt och därför vara osäkert. Det utrycks önskemål att verksamhetsperspektivet ska integreras bättre i kommunens arbete att bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete genom att implementera ett ledningssystem för informationssäkerhet. Arbetet är enligt intervjuade fortfarande i ett tidigt skede och har i vissa nämnder fortskridit längre än i andra.

5.2 Behandling av skyddade personuppgifter i kommunens IT- och verksamhetssystem samt tillhörande processer

För att erhålla spårbarhet och möjliggöra incidentutredningar samt för att upptäcka avvikelser från legala eller interna regelverk övervakas och loggas system avseende användaraktiviteter, avvikelser, fel och informationssäkerhetshändelser. Detta är särskilt viktigt, och obligatoriskt, om system hanterar information med höga skyddskrav eller om regelstyrd behörighetshantering används i stället för teknisk dito. Processer och rutiner för loggning ska följas upp och dokumenteras. Av intervjuer framgår att loggkontroller genomförs med varierande frekvens från system till system och mellan olika förvaltningar och enheter. Ansvaret vilar på respektive nämnd. Inom vissa enheter sker systematiska loggkontroller kvartals- eller månadsvis som en del av det systematiska informationssäkerhetsarbetet. Inom andra enheter sker loggkontroller på begären men är mycket ovanligt. Få loggkontroller sker specifikt för att upptäcka brister i hanteringen av skyddade personuppgifter, men möjligheten finns vid behov. Exempelvis vid en eventuell personuppgiftsincident kopplat till skyddade personuppgifter där loggkontroller användas som verktyg uppger intervjuade.

[13] Information som regleras av säkerhetsskyddslagstiftning.

Utbildningsförvaltningen genomför stickprovskontroller av loggar på vem som sökt och tittat på personer med skyddade personuppgifter.

Styrning av åtkomst är grundläggande för att skydda information och IT-resurser. Grundprincipen i Umeå kommun är att behörighetstilldelning ska baseras på användares behov till information eller till de IT-resurser (system, databaser, operativsystem eller nätverk) som dessa behöver för att kunna utföra sina uppgifter. Inom vissa områden kan man behöva ha (teknisk) behörighet till en stor mängd information. Inom exempelvis vård och omsorg, där annan personal än den ordinarie snabbt kan behöva ha åtkomst till information i akuta situationer, ersätts teknisk åtkomstkontroll av regelstyrd åtkomstkontroll. Det innebär att det finns regler som säger att en person inte får ta del av information som inte rör ens arbetsuppgifter. I sådana system är det särskilt viktigt med funktioner för uppföljning, övervakning och loggning.

I riktlinjerna för informationssäkerhet framgår inte om informationstypen skyddade personuppgifter omfattas av begränsad behörighetstilldelning. Av information om skyddade personuppgifter på intranätet framgår dock att den personuppgiftsansvarige bör begränsa åtkomsten till de skyddade personuppgifter till ett fåtal personer. Antalet personer definieras inte ytterligare. Av intervjuer framgår att respektive förvaltning och enhet dels har olika tekniska möjligheter att begränsa behörigheten till information om skyddade personuppgifter i verksamhetssystemen, dels har valt att begränsa behörigheten i olika utsträckning. Med andra ord går det i vissa system att tekniskt styra behörigheten till en viss handläggare, medan det i andra system där detta inte är möjligt, går att utse en eller flera handläggare som hanterar alla ärenden med skyddade personuppgifter.

Fritidsförvaltningen och kulturförvaltningen har inga behörighetsbegränsningar. De hänvisar huvudsakligen till att det endast är ett fåtal handläggare som hanterar ärenden med skyddade personuppgifter, och att de därför inte har identifierat ett behov av striktare behörighetsbegränsningar. Verksamhetssystemen inom utbildningsförvaltningen är behörighetsstyrda till ansvarig administrativ personal. Inom stöd- och omsorgsförvaltningen finns goda möjligheter att begränsa behörigheten i nuvarande verksamhetssystem. Det skiljer sig dock från enhet till enhet hur strikta behörighetsbegränsningarna är. Detta då enhetschefen måste beställa behörighet av systemförvaltningen vilket resulterar i ökad administration. De praktiska arbetsrutinerna för att rätt handläggare ska få behörighet brister enligt intervjuade. Nämnden har upphandlat ett nytt verksamhetssystem, med bättre möjligheter att styra behörighetsbegränsningen, som ska implementeras under 2024.

Vidare framgår av riktlinjerna att uppgifter som kategoriseras med hög sekretess endast ska hanteras i verksamhetssystem om verksamhetssystemet har en tydlig funktion för sekretessmarkering. Saknar verksamhetssystemet stöd för detta får inte verksamhetssystemet hantera skyddade personuppgifter. Uppgifterna måste då vara fiktiva alternativt strikt hanteras utanför den digitala miljön. Av de granskade verksamheternas verksamhetssystem har merparten en tydlig funktion för sekretessmarkering. Vissa system kräver dock mer manuell hantering än andra, samt saknar möjligheten att behörighetsbegränsa åtkomsten till skyddade personuppgifter, vilket uppges öka risken för felhantering orsakad av den mänskliga faktorn. Vissa system saknar helt en tydlig funktion för sekretessmarkering i kombination med avsaknad av möjligheter till behörighetsbegränsning. Exempelvis kan arbetsmarknads- och integrationsavdelningen nyligen implementerade verksamhetssystem inte användas vid hantering av skyddade personuppgifter, då säkerheten inte kan garanteras. Avdelningen har därför valt att hantera skyddade personuppgifter manuellt utanför systemet. Intervjuade

påpekar risker med hanteringen, men har säkerställt ett tillräckligt skydd genom att utbilda samtliga medarbetare, och så gott det går säkrat den manuella hanteringen.

Intervjuade inom stadsledningskontoret påtalar brister i delar av kommunens fillagring av sekretessmarkerad information. I dagsläget lagrar individ- och familjenämnden samt äldrenämnden avsiktligt sekretesskyddad information i en molntjänst vilket enligt intervjuade kan strida mot GDPR och offentlighets- och sekretesslagen. Det har också hänt att andra nämnders verksamheter lagrat sekretesskyddad information eller känsliga personuppgifter i molntjänster i strid med lag och kommunens interna regler.

Enligt riktlinjerna för informationssäkerhet får skriftligt material som innehåller hög sekretessinformation inte ligga framme så att obehöriga kan läsa den. Materialet ska låsas in i egen hurts eller eget skåp när man lämnar arbetsplatsen, även för kortare stunder. Som tidigare beskrivits hanteras viss information innehållandes skyddade personuppgifter utanför systemen på papper. När dessa inte är inlåsta i kassaskåp finns risk att de lämnas framme på skrivbord eller dylikt. Intervjuade uppger dock att det finns en stor medvetenhet att inte lämna papper framme och att risken för den typen av röjning är låg. Därtill finns få öppna kontorslandskap i kommunens lokaler.

Vid fysisk posttjänst ska dubbla förslutna brev (internpostkuvert och kuvert) användas för intern information och rekommenderade försändelser ska användas om externbrev innehåller hög sekretessinformation. Flera enheter tar av och till emot fysisk post. Post som ska till dessa kommer in till receptionen och fördelas sedan internt. Dessutom skickas vissa underlag med kommunens internpost. Flera intervjuade har uppgett en osäkerhet kring vilka rutiner som finns kring postgången och om post som innehåller känsliga personuppgifter hanteras med större försiktighet. Intervjuade har nämnt att viktig post från person med skyddade personuppgifter har försvunnit i den interna postgången mellan det att posten kom in till receptionen och sedan skulle fördelas till verksamheten. Rutinerna har delvis stärkts utifrån identifierade risker, däribland har vissa enheter slutat använda internposten. Intervjuade påpekar att den interna posthanteringen kan utgöra en ökad risk för röjning av skyddade personuppgifter.

Vad gäller informationsöverföring ska kommunikation med höga skyddskrav alltid krypteras och kommunicerande parter ska identifieras på ett säkert sätt. Av riktlinjerna framkommer att fax är ett väldigt osäkert kommunikationssätt. Fax används dock fortfarande inom vissa enheter i kommunen. Kommunen håller på att ersätta bland annat faxen med Säker digital kommunikation, som erbjuder en lösning att skicka krypterad e-post. Lösningen skulle införas 2022, men är dock inte införd än. Av intervjuer framgår att behovet av Säker digital kommunikation är mycket stort, särskilt inom utbildningsförvaltningen och stöd- och omsorgsförvaltningens verksamheter som kommunicerar mycket med varandra. Stöd- och omsorgsförvaltningen driver processen att införa lösningen. Vid granskningens tidpunkt är upphandlingen klar och verktyget ska enligt plan implementeras under 2024 i hela kommunen. Intervjuade vittnar om en stor frustration att införandet dröjt.

Om mejl inkommer som innehåller information med hög sekretess ska denna genast flyttas till verksamhetssystem. Mejlet ska inte besvaras eller vidarebefordras i samma mejlkonversation. Meddelandet ska raderas från e-postklienten. Inkommande mejl innehållandes information med hög sekretess ska genast överföras till verksamhetssystem, varpå meddelandet ska raderas från e-postklienten. Intervjuade uppger att det finns en stor medvetenhet om rutinerna att inte svara på mejl innehållandes information med skyddade personuppgifter. Vi noterar dock att riktlinjerna för informationssäkerhet inte omfattar rutiner för kommunikation

med externa parter per telefon. Den informationen framgår dock av flertalet verksamheters rutinbeskrivningar. Intervjuade uppger även avseende detta att det finns en stor medvetenhet att inte uppge information om personer när en privatperson ringer, eller motringa när en extern myndighet ringer. Dock framhävs också behovet av att ytterligare förtydliga dessa rutiner och kontinuerligt sprida informationen till samtliga medarbetare, även de som sällan kommer i kontakt med skyddade personuppgifter. Risken för röjning av skyddade personuppgifter beskrivs vara som störst vid extern kommunikation i olika former.

Kritiska delar i IT-miljön som hanterar objekt med höga skyddskrav ska regelbundet övervakas och granskas för att sårbarheter och brister ska upptäckas. Sådan granskning kan till exempel vara skanning av sårbarheter med automatiserade verktyg eller så kallade penetrationstester. Ett penetrationstest identifierar svagheter i systemen och utvärderar säkerhetsnivåer. Särskilt viktigt är det att genomföra kontroll och granskning av kritiska delar av IT-miljön som direkt eller indirekt stöder system med höga skyddsvärden, samt införande av nya IT-lösningar. Penetrationstester har inte genomförts med anledning av risken för röjning av skyddade personuppgifter i kommunens verksamhetssystem.

5.3 Hantering av skyddade personuppgifter i kommunens HR-processer

Utifrån tidigare beskrivna genomförda riskanalys för hantering skyddade personuppgifter i kommunens HR-processer finns upprättade rutinbeskrivningar. Vid rekrytering ombeds personer med skyddade personuppgifter via Umeå kommuns hemsida att inte söka jobbet via systemet, utan i stället kontakta rekryterande chef på berörd enhet och skicka ansökan via papperspost. Därefter ansvarar rekryterande chef eller rekryteringskonsult för den fortsatta hanteringen under rekryteringsprocessen. Ansökan ska hanteras manuellt. Om kandidaten blir anställd ska rekryterande chef ringa rekryteringssupporten och meddela vem som är anställd, detta för avslut och arkivering av rekryteringsärendet. Uppgifterna får inte skickas med e-post. All kommunikation med kandidater med skyddade personuppgifter ska i största möjliga utsträckning ske muntligen. Vid digital referenstagning används ett upphandlat system. Då systemet inte har stöd för personer med skyddade personuppgifter rekommenderas att digital referenstagning inte används. Detta för att systemet inte kan säkerställa att enbart rekryterande chef/rekryteringsgrupp får tillgång till informationen, vilket kan innebära en risk att informationen sprids av misstag om handlingarna begärs ut. Det finns också rutiner som omfattar anställning och lön för den anställda med skyddade personuppgifter.

HR-avdelningen har inte några rutiner för hur det vardagliga arbetet inom verksamheterna ska hanteras avseende medarbetare med skyddade personuppgifter. Ansvaret åligger respektive förvaltning och dess personalchefer. Inom respektive förvaltning beslutas frågor som rör den praktiska hanteringen av personalchef och rekryterande chef i samverkan med den enskilde medarbetaren som har skyddade personuppgifter. Av intervju har framkommit att verksamheterna har liknande perspektiv på hur medarbetare med skyddade personuppgifter ska hanteras. I stort utgår detta från att medarbetare själva får bestämma exempelvis om det vill medverka i bild som används internt och hur många som ska känna till att de har skyddade personuppgifter. Inom vissa enheter sker en säkerhetsbedömning kring konsekvenserna att ha personen anställd, exempelvis om denne kan överföra en hotbild till andra anställda eller elever/klienter. Intervjuade känner sig generellt sett trygga med den praktiska hanteringen av anställda som har skyddade personuppgifter, men uppger att stort ansvar vilar på medarbetaren själv samt rekryterande chef. Vissa enheter har aldrig haft en anställd med skyddade personuppgifter och kan därför inte svara på om rutiner eller vilka rutiner som finns för ändamålet.

Ett relativt vanligt förekommande problem är att de anställda med skyddade personuppgifter inte själva förstår vissa komplikationer det innebär att ha skyddade personuppgifter och därför agerar oaktsamt. Ett annat problem som intervjuade inom HR-avdelningen beskriver är att vara anställd chef i kommunen och ha skyddade personuppgifter. En anställd som har skyddade personuppgifter har inte samma möjligheter att använda vissa av kommunens digitala systemstöd som andra medarbetare då säkerheten inte kan garanteras, exempelvis ärendeportalen. Den anställda måste i stället gå via dennes chef som får göra en anmälan. Detta medför komplikationer för en chef som har skyddade personuppgifter då denne inte kan göra anmälningar i ärendeportalen exempelvis. Den största risken i HR-processerna beskrivs finnas när den rekryterande chefen skickar det manuella anställningsunderlaget via kommunens internpost till HR-avdelningen. Arbetsrutinen ses över enligt intervjuade.

5.4 Bedömning

Vår sammantagna bedömning är att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att minska risken för röjning av skyddade personuppgifter. Vi noterar dock att respektive avdelning har vidtagit ett antal olika åtgärder, även om vi också bedömer att det samtidigt finns utrymme för förbättringar som presenteras nedan. Vi bedömer det vara särskilt angeläget att kommunstyrelsen och granskade nämnder följer upp vidtagna åtgärder.

Av de granskade nämndernas verksamhetssystem har merparten en tydlig funktion för sekretessmarkering, även om vissa system kräver mer manuell hantering än andra. Vi bedömer det finnas risker att samtliga system inte har en funktion för sekretessmarkering, då det medför risker att hantera skyddade personuppgifter utanför systemet. Detta då manuell hantering av skyddade personuppgifter ställer exceptionella krav på noggrannhet och riskmedvetenhet samt ökar risken för felhantering orsakad av den mänskliga faktorn.

Respektive förvaltning och enhet har dels olika tekniska möjligheter att begränsa behörigheten till information om skyddade personuppgifter i verksamhetssystemen, dels har valt att begränsa behörigheten i olika utsträckning. Vi bedömer det finns betydande risker med att samtliga avdelningar inte har strikta behörighetsbegränsningar till sekretessbelagda ärenden, både i och utanför systemen. Detta då vi bedömer det vara angeläget att minimera antalet personer som hanterar skyddade personuppgifter.

Intervjuade inom stadsledningskontoret påtalar brister i individ- och familjenämnden samt äldrenämndens fillagring av sekretessmarkerad information, genom lagring i en molntjänst. Då detta kan strida mot GDPR och offentlighets- och sekretesslagen bedömer vi det vara en brist som bör åtgärdas skyndsamt.

Kommunen fattade för ett par år sedan beslutet att införa tjänsten Säker digital kommunikation, en lösning att skicka krypterad e-post med. Tjänsten är vid granskningens tidpunkt inte införd, men ska implementeras 2024. Av intervjuer framgår att behovet av Säker digital kommunikation är mycket stort, särskilt inom utbildningsförvaltningen och stöd- och omsorgsförvaltningens verksamheter som kommunicerar mycket med varandra. Vi delar den uppfattningen och bedömer därför det vara mycket angeläget att Säker digital kommunikation implementeras skyndsamt i hela kommunen. Detta då risken för röjning av skyddade personuppgifter är som störst vid intern och extern kommunikation i olika former.

Dessutom skickas vissa underlag med kommunens internpost, där intervjuade beskriver att viktig post innehållandes uppgifter om personer med skyddade personuppgifter har

försvunnit. Vi bedömer det vara en brist att internposten används vid hantering av skyddade personuppgifter och att arbetsrutinerna därför bör stärkas.

De granskade nämnderna, med undantag för förskole- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, har inte gjort loggkontroller för att upptäcka suspekta användaraktiviteter, avvikelser, fel och informationssäkerhetshändelser kopplat till risken för röjning av skyddade personuppgifter. Vi bedömer att respektive nämnd årligen bör genomföra systematisk anomalianalys av loggar – att avvikande beteendemönster i verksamhetssystemen uppmärksammas automatiskt och därefter analyseras – med anledning av risken för röjning av skyddade personuppgifter. Detta särskilt med anledning av att det i samtliga system inte finns begränsad behörighetstilldelning.

De granskade nämnderna har därtill inte övervakat och granskat verksamhetssystem som hanterar skyddade personuppgifter för att upptäcka sårbarheter och brister, däribland genom så kallade penetrationstester. Penetrationstester kan användas på många sätt för att identifiera brister vid hantering av skyddade personuppgifter, däribland säkerheten i IT-systemen och de arbetsrutiner som finns beskrivna i respektive förvaltnings rutinbeskrivningar. Vi bedömer det vara angeläget att rutiner för penetrationstester implementeras inom respektive granskad nämnds verksamhetsområden.

6. Avvikelsehantering

6.1 Det går inte att särmarkera personuppgiftsincidenter som rör hanteringen av skyddade personuppgifter

Kommunens riktlinjer för personuppgiftsincidenthantering[14] beskriver hantering och ansvaret för att undvika, upptäcka, anmäla och utreda personuppgiftsincidenter. Respektive nämnd ska upprätta ett dokument som beskriver den praktiska hanteringen. Ansvaret att anmäla en personuppgiftsincident åligger personuppgiftsansvarig nämnd, ansvaret för att utreda personuppgiftsincidenter ingår i verksamhetsansvaret och samordnas av personuppgiftskoordinator inom respektive nämnd. Incidenten ska rapporteras via ett verktyg som nås genom intranätet. Vid användning av IT-verktyget för anmälan får inga känsliga personuppgifter eller sekretesskyddade uppgifter anges. Närmaste chef ska också meddelas vid anmälan. Om det är sannolikt att personuppgiftsincidenten medför en risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska händelsen anmälas till tillsynsmyndigheten (IMY). Det tydliggörs också att den drabbade ska informeras utan dröjsmål i dessa situationer.

Respektive nämnd har olika arbetsrutiner för rapportering av incidenter som skett inom nämndens verksamhetsområde och de åtgärder som vidtagits. Fritidsnämnden fattade exempelvis 2018 ett beslut om att fritidsnämnden kvartalsvis ska informeras om de incidenter som skett. Inom individ- och familjenämnden ska personuppgiftsincidenter som anmälts till IMY läggas som anmälningsärende till nämnd i samband med att ärendet diarieförs. Inom för- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden deltar GDPR-utredare tillika personuppgiftssamordnare på nämndsmöte vid återkoppling av inträffade och anmälda incidenter. Från och med februari 2024 kommer återrapporteringen ske genom en skriftlig årsberättelse till båda nämnderna gällande det GDPR-arbete som bedrivits på förvaltningen, samt förslag på åtgärder som behöver vidtas utifrån identifierade händelser och beslut från IMY. Där ingår eventuella incidenter som involverar personer med skyddade personuppgifter. Kulturnämnden informeras av personuppgiftsincidenter varje tertial, dock inte med särskilt fokus på skyddade personuppgifter.

Av kommunstyrelsens riktlinjer för informationssäkerhet framgår att alla medarbetare har skyldighet att rapportera informationssäkerhetsincidenter eller brister som misstänkts kunna medföra negativ påverkan på Umeå kommuns informationssäkerhet. Det kan till exempel röra sig om:

- IT-angrepp/intrång
- Skadlig kod
- Oskyddad känslig information
- Personuppgiftsincidenter
- Brister i efterlevnad av riktlinjerna för informationssäkerhet

Informationssäkerhetssamordnare sammanställer en incidentrapport en gång per år som rapporteras till stadsdirektörens ledningsgrupp och berörda verksamheter.

[14] Godkänd av respektive nämn.

Individ- och familjenämnden kan därutöver rapportera missförhållanden enligt lex Sarah. Brott mot sekretesslagen och brister i dokumentation är ett exempel på missförhållanden som kan rapporteras enligt lex Sarah som berör skyddade personuppgifter.

Det går inte att särmarkera personuppgiftsincidenter som rör hanteringen av skyddade personuppgifter. Intervjuade beskriver att incidenter avseende skyddade personuppgifter hanteras inom ramen för den ovan beskrivna ordinära avvikelsehanteringen för personuppgiftsincidenter. Flertalet intervjuade påtalar en risk för underrapportering av personuppgiftsincidenter, däribland de som rör skyddade personuppgifter. Orsaken till att det inte har rapporterats några avvikelser vad gäller skyddade personuppgifter är inte känd. Det är enligt intervjuade osäkert om det betyder att det inte finns avvikelser eller om rutinen att anmäla sådana ärenden inte förmedlats i tillräcklig utsträckning. Det kan således inte likställas med att avvikelser inte inträffat, enbart att inga uppmärksammats.

I intervjuer uppges också att det preventiva arbetet är en viktig del i incidenthanteringsprocessen. För att framtida incidenter ska kunna förhindras på ett effektivt sätt måste rotorsaken till en incident utredas. Dels måste den direkta orsaken till incidenten analyseras, dels måste även de bakomliggande orsakerna klarläggas. Det framgår ingen specifik arbetsprocess för uppföljningen och det förebyggande arbetet.

6.2 Bedömning

Vi bedömer att det inte finns ett ändamålsenligt avvikelsehanteringssystem som omfattar skyddade personuppgifter. Det finns ingen egen process för avvikelser gällande skyddade personuppgifter. I kommunen finns en central process för hanteringen av personuppgiftsincidenter och avvikelser avseende skyddade personuppgifter hanteras i denna process. Av upprättade riktlinjer och rutiner för personuppgiftsincidenter framgår inte någon särskild information om skyddade personuppgifter. Vår bedömning är att det behöver tydliggöras att incidenter med skyddade personuppgifter måste hanteras särskilt varsamt och skyndsamt, givet de möjliga konsekvenserna av en röjning. Det bör även inkluderas i styrande dokumentation som rör hanteringen av skyddade personuppgifter. Då incidenter avseende skyddade personuppgifter inte på något sätt särskiljs från övriga personuppgiftsincidenter är vår bedömning även att det finns begränsade förutsättningar för uppföljning inom området, vilket riskerar få konsekvensen att erfarenheter från avvikelser inte tillvaratas.

7. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Finns ändamålsenliga styrande dokument och rutiner för hantering av skyddade personuppgifter? o *Hur görs styrdokument och rutinbeskrivningar kända för medarbetare?*	Nej. Det finns kommunövergripande styrande dokument för arbetet med informationssäkerhet och dataskyddsförordningen, men kommunstyrelsen har inte beslutat om något styrande dokument för hantering av skyddade personuppgifter specifikt. De granskade nämnderna har inte beslutat om styrande rutiner, men enheterna under de granskade nämnderna har tagit fram arbetsrutiner utifrån det egna upplevda behovet. Dessa utgör ett värdefullt stöd i sammanhanget, men vi noterar att de endast delvis speglar det totala arbetet som bedrivs för hanteringen av skyddade personuppgifter. Styrdokument saknas inom området. Upprättade arbetsrutiner görs i huvudsak kända genom interna möten och arbetsplatsträffar inom verksamheterna. Skyddade personuppgifter diskuteras i huvudsak på förekommen anledning, exempelvis vid avvikelse. I dessa sammanhang förankras, och vid behov, stärks arbetsrutinerna. Ingen av de granskade nämnderna har genomgång av rutiner för hantering av skyddade personuppgifter som ett återkommande moment i exempelvis ett årshjul.
Har kommunen säkerställt tillräcklig uppföljning och kontroll av styrdokumentens och rutinbeskrivningarnas efterlevnad?	Nej. Det finns inga styrdokument inom området, men respektive enhet är medvetna om att de ska bedriva ett eget arbete med skyddade personuppgifter. Varken kommunstyrelsen eller de granskade nämnderna har genomfört någon uppföljning av det arbete som bedrivs för hanteringen av skyddade personuppgifter. I praktiken genomförs förankring av rutiner av verksamheterna själva, men detta följs inte upp från nämnden eller kommunens ledning.
Genomförs fortlöpande kompetensutveckling kring skyddade personuppgifter?	Nej. Utöver rutinförankring genom interna diskussioner genomförs inte någon övergripande och systematisk kompetensutveckling specifikt för hanteringen av skyddade personuppgifter. Det finns kommunövergripande utbildningar inom exempelvis informationssäkerhet och GDPR för nyanställda som omfattar personuppgiftshantering generellt, men inte skyddade personuppgifter specifikt. Avdelningarna under de granskade nämnderna har till största del inte heller genomfört några utbildningar eller liknande kompetensutveckling för hanteringen av skyddade personuppgifter, med undantag för arbetsmarknad- och integrationsavdelningen samt kulturförvaltningen.
Har kommunen på ett ändamålsenligt sätt analyserat och bedömt risken för att skyddade personuppgifter röjs? o *Har den enskilda individens perspektiv beaktats?*	Nej. Skyddade personuppgifter ingår inte i kommunstyrelsens eller någon av de granskade nämndernas internkontrollplaner och har inte ingått i de formella risk- och väsentlighetsanalyserna. Vi noterar dock att HR-avdelningen har genomfört en riskanalys kring hanteringen av skyddade personuppgifter i HR-processerna, samt att avdelningarna har analyserat risker kring hantering av skyddade personuppgifter inom informationssäkerhetsområdet och vid individuella risk- och skyddsbedömningar. Ja. Genom de individuella risk- och skyddsbedömningar avseende potentiella säkerhetsrisker som görs i anslutning till hantering av medborgare eller medarbetare med skyddade personuppgifter, bland

	annat av verksamhetssystem och genom kartläggning av hotbild hos den enskilde, beaktas den enskilde individens perspektiv.
Har säkerhetsfrågor kopplade till skyddade personuppgifter analyserats och trygg-hetsskapande åtgärder vidtagits med utgångspunkt i dessa analyser?	Delvis. Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har inte själva genomfört några analyser inom området. De har inte heller tillsett att säkerhetsfrågor analyseras och åtgärder vidtas av enheterna. Däremot görs individuella risk- och skyddsbedömningar avseende potentiella säkerhetsrisker på enhetsnivå i anslutning till hantering av medborgare eller medarbetare med skyddade personuppgifter.
Har kommunen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att minska risken för röjning av skyddade personuppgifter och följs detta upp av berörda nämnder?	Nej. Varken kommunstyrelsen eller de granskade nämnderna har säkerställt att åtgärder har vidtagits för att minska risken för röjning av skyddade personuppgifter. Enheterna har dock på eget initiativ vidtagit ett antal olika åtgärder, även om det också samtidigt finns utrymme för förbättringar. Enheternas rutiner medför ett antal gynnsamma åtgärder, men det finns brister. I granskningen framgår potentiella förbättringsområden per granskad nämnd och kommunstyrelsen.
Finns ett ändamålsenligt avvikelsehanteringssystem som omfattar skyddade personuppgifter? o *Hur tillvaratas erfarenhet från avvikelser?*	Nej. Kommunen har en gemensam och dokumenterad process för hanteringen av personuppgiftsincidenter. Avvikelser avseende hanteringen av skyddade personuppgifter ingår i detta system. Det finns dock inget eget särskilt system för att hantera incidenter med skyddade personuppgifter, vilket försvårar möjligheten till uppföljning och att tillvarata erfarenheter från avvikelser. Varje enskild enhet följer upp och tillvaratar erfarenheter från avvikelser. Det saknas instruktioner för hur det ska gå till. I praktiken sker tillvaratagandet av erfarenhet genom interna diskussioner på respektive verksamhets interna möten och arbetsplatsträffar.

Stockholm den 14 december 2023

David Leinsköld
Verksamhetsrevisor, EY

Bilaga 1. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Personuppgiftskoordinator IT (Teknik- och fastighetsförvaltningen)
- IT-infrastrukturspecialist (Teknik- och fastighetsförvaltningen)
- Informationssäkerhetssamordnare (Stadsledningskontoret)
- Kommunjurist (Stadsledningskontoret)
- Redovisningschef (Stadsledningskontoret)
- Processledare reskontraprocesserna (Stadsledningskontoret)
- Förhandlingschef (Stadsledningskontoret, HR-avdelningen)
- Förvaltningsledare lön, (Stadsledningskontoret, HR-avdelningen)
- Lönekonsult (Stadsledningskontoret, HR-avdelningen)
- Lönekonsult Stadsledningskontoret, (HR-avdelningen)
- HR-strateg (Stadsledningskontoret, HR-avdelningen)
- Arbetsmiljöstrateg (Stadsledningskontoret, HR-avdelningen)
- HR-konsult rekrytering (Stadsledningskontoret, HR-avdelningen)
- HR-konsult/teamledare (Stadsledningskontoret, HR-avdelningen)
- Fritidsdirektör (Fritidsförvaltningen)
- Personuppgiftskoordinator/nämndsekreterare (Fritidsförvaltningen)
- Personuppgiftskoordinator/IT-samordnare (Fritidsförvaltningen)
- Bidragshandläggare (Fritidsförvaltningen)
- Verksamhetschef fritid unga (Fritidsförvaltningen)
- HR-chef kultur och fritid (Fritidsförvaltningen)
- Verksamhetschef Bibliotekschef (Kulturförvaltningen)
- Verksamhetsutvecklare (Kulturförvaltningen)
- Verksamhetschef Kulturskolan (Kulturförvaltningen)
- Verksamhetssamordnare (Kulturförvaltningen)
- Utbildningsdirektör (Utbildningsförvaltningen)
- Områdeschef förskola (Utbildningsförvaltningen)
- Områdeschef grundskola åk F-6 (Utbildningsförvaltningen)
- Områdeschef grundskola åk 7-9 (Utbildningsförvaltningen)
- Administrativ chef på pedagogiska placeringsenheten förskola/grundskola (Utbildningsförvaltningen)
- Utvecklingsledare IT förskola/grundskola (Utbildningsförvaltningen)
- Utbildningsjurist GDPR förskola/grundskola (Utbildningsförvaltningen)
- Kanslichef (Utbildningsförvaltningen)
- Nämndsekreterare och koordinator förskola/grundskola (Utbildningsförvaltningen)
- Utbildningsjurist GDPR gymnasium/vux (Utbildningsförvaltningen)
- Skoladministratör gymnasiet (Utbildningsförvaltningen)
- Verksamhetsutvecklare/arbetsmarknadskonsulent/personuppgiftskoordinator (Utbildningsförvaltningen, Arbetsmarknad- och integrationsavdelningen)
- Utvecklingsledare (Utbildningsförvaltningen, Arbetsmarknad- och integrationsavdelningen)
- Koordinator/Systemförvaltare (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Systemförvaltning)
- Systemförvaltare (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Systemförvaltning)
- Personuppgiftskoordinator (Stöd- och omsorgsförvaltningen)
- Socialsekreterare (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Mottagningsenheten)
- Socialsekreterare (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Mottagningsenheten)

- Enhetschef personlig assistans (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Funktionshinderomsorg)
- Enhetschef personlig assistans (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Funktionshinderomsorg)
- Enhetschef boendestöd (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Funktionshinderomsorg)
- Socialsekreterare boendestöd (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Funktionshinderomsorg)
- Enhetschef familjehemscentrum (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Individ- och familjeomsorg)
- Socialsekreterare (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Individ- och familjeomsorg)
- Enhetschef beroendeenheten, alkohol och drogmottagningen och bosocial enhet (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Individ- och familjeomsorg)
- Behandlingschef Bryggan stödboende (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Individ- och familjeomsorg)
- Enhetschef bemanning stöd och omsorg (Stöd- och omsorgsförvaltningen)
- Verksamhetsutvecklare bemanning stöd och omsorg (Stöd- och omsorgsförvaltningen)
- Socialt ansvarig samordnare (SAS) (Stöd- och omsorgsförvaltningen)
- Verksamhetsassistent (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Myndighetsövning)
- Socialsekreterare barn och unga (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Myndighetsövning)
- Socialsekreterare vuxna (Stöd- och omsorgsförvaltningen, Myndighetsövning)

Granskad dokumentation

- Informationssäkerhetspolicy för Umeå kommun (KF 2013-06-17)
- Riktlinjer för informationssäkerhet Umeå kommun (KS 2021-12-17)
- Användning av personuppgifter i form av bilder, filmer, namn och kontaktuppgifter i kommunens kommunikation (DNR KS-2018/00378)
- Hantering av kandidat med skyddade personuppgifter i rekryteringsprocessen (2023-02-12)
- LP-04.20 Skyddade personuppgifter anställning och lön
- Riktlinjer för intern styrning och kontroll (DNR KS000559/2011)
- Handledning – intern styrning och kontroll (KS 2019-12-19)
- Kommunstyrelsen riskinventering, riskvärdering och internkontrollplan 2023
- För- och grundskolenämnden internkontrollplan 2023
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden internkontrollplan 2023
- Individ- och familjenämnden internkontrollplan 2023
- Fritidsnämnden internkontrollplan 2023
- Kulturnämnden internkontrollplan 2023
- Rutin för personuppgiftsincident inom fritidsnämndens verksamhet (2021-10-14)
- Gemensamma regler för Umeåregionens folkbibliotek (2022-01-10)
- Skyddade personuppgifter, Kulturförvaltningen (2023-01-26)
- Policy för informationsförvaltning (KS-2023/00270-5)
- Anställningsunderlag för anonymitetsskyddad anställning, HR-avdelningen
- Att hantera offentlighet, tystnadsplikt och sekretess inom Umeå kommun (2020-12-29)
- Riktlinjer för personuppgiftsincidenthantering (FGN 2018-10-25 §80, GVN 2018-10-24 §75)
- Instruktion för handhavande av sekretessbelagda handlingar (KS-2018/00905-1)
- Riktlinjer för personuppgiftsincidenthantering (FN-2018/00336)
- Skyddade personuppgifter, Treserva förvaltning (2018-01-10)

- Behörighetsbeställning Treserva, anställd med skyddade personuppgifter (2022-05-12)
- Rutin för behörigheter till Externa utförare LSS – Prator (2022-02-01)
- Personuppgiftsincident hos äldre- samt stöd- och omsorg (2023-04-05)
- Rapportering av missförhållanden enligt lex Sarah (2023-04-25)
- LVU-ansökan om vård samt omedelbart omhändertagande (2022-08-18)
- Personakt och dokumenthantering IFN (2023-05-11)
- Samverkansrutin mellan socialtjänst och grundskola samt gymnasieskola, ungdomar placerade i familjehem eller HVB (2022-09-01)
- Åtkomst till och särskilt skydd av uppgifter i Treserva (2019-06-19)
- Våld i nära relation (2023-10-06)
- Riktlinje för individ- och familjenämndens arbete med våld i nära relationer och hedersrelaterat våld (2023-02-22)
- Skyddade personuppgifter, myndighetsutövning stöd- och omsorgsförvaltningen (2022-10-10)
- Skyddad identitet, Bemanning stöd och omsorg (framgår ej när den är upprättad)
- Led – Personuppgiftsbehandling – Sekretess och att ge information om inskrivna personer (2023-08-29)
- Arb STA – Skyddade personuppgifter, Arbetsmarknadsavdelningen (2023-11-02)
- Rutin vid personuppgiftsincident med utredningsstöd som bilaga, utbildningsförvaltningen (2023-05-04)
- Skyddade personuppgifter – Vad verksamheten bör tänka på, Utbildningsförvaltningen (2018-06-14)
- Sekretessmarkering, Utbildningsförvaltningen (2018-06-14)
- Administrativ hantering av elev med skyddade personuppgifter UGS, Utbildningsförvaltningen (2020-01-15)
- Rutin för hantering av skyddade personuppgifter i för- och grundskola (2020-11-19)
- Rutin – Elev med skyddade personuppgifter – sekretessmarkerade, Centrum för vuxenutbildning (2023-03-22)
- Kvarskrivning, Utbildningsförvaltningen (2018-06-14)
- Handlingsplan för elev med skyddade personuppgifter (2021-06-18)
- Rutin för elever med skyddade personuppgifter i UGS, Utbildningsförvaltningen (2021-06-18)

Bilaga 2. Revisionskriterier

COSO-ramverket för intern kontroll

Det finns varken för kommuner, kommunala bolag, företag eller andra organisationer en formellt fastställd standard för hur den interna kontrollen ska hanteras. I praktiken har dock en amerikansk standard blivit dominerande: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Målet med COSO och intern kontroll är att säkerställa att risker undviks och ge en trygghet i att organisationens mål uppfylls. COSO-modellens huvudmål är att garantera en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten samt att lagar följs.

COSO-modellen består av fem huvudkomponenter: kontrollmiljö, riskanalys, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt uppföljning. Dessa perspektiv beaktas i revisionsfrågorna samt rapportens analys och bedömningar.

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksammat följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap. 6 § anger att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som beslutats av kommunfullmäktige samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Om begreppet skyddade personuppgifter

Det har blivit vanligare att människor lever med skyddade personuppgifter. De senaste tio åren har antalet i Sverige dubblerats från drygt 12 000 till knappt 24 000 personer. Enligt Skatteverket utgörs dessa till 59 procent av kvinnor. Vanligast förekommande är sekretessmarkering, som är den minst ingripande formen av skydd, med 82 procent av ärendena medan skyddad folkbokföring, som är ett starkare skydd, utgör 18 procent.

Antalet personer med skyddade personuppgifter motsvarar ca 0,22 procent av befolkningen och matematiskt motsvarar det ca 240 invånare och ett tiotal anställda i Nacka kommun. Siffrorna är inte exakta men visar att det statistiskt handlar om ett fåtal individer. Konsekvensen vid felaktig röjning av dessa personuppgifter kan emellertid vara mycket allvarlig för var och en.

Jämställdhetsmyndigheten har på regeringsuppdrag genomfört kunskapshöjande insatser gällande våldsutsatta personer som lever med skyddade personuppgifter med fokus på kvinnor och barn. I en delrapport[15] intervjuas 86 kvinnor och 15 barn om deras erfarenheter. Närmare tre fjärdedelar av de intervjuade uppger att deras identitet har röjts.

I rapporten konstateras att det i många fall handlar om kvinnor och barn som tvingats flytta på grund av våld och hot från närstående man och att målgruppen är extra utsatt. I princip

[15] *Skyddade personuppgifter – oskyddade personer* (Jämställdhetsmyndigheten 2022:10).

samtliga kvinnor i Jämställdhetsmyndighetens intervjustudie har fått skyddade personuppgifter röjda av myndigheter.

Det finns omfattande lagstiftning som skyddar individen

Skyddade personuppgifter är ett samlingsbegrepp för olika åtgärder som kan vidtas för att skydda personer som riskerar att utsättas för hot, våld eller förföljelse. Beroende på hotets allvarlighetsgrad finns tre grader av skydd av personuppgifter; sekretessmarkering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter. Därutöver finns ytterligare bestämmelser om sekretess som kan aktualiseras för hotade och förföljda personer, bland annat inom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Sekretessmarkering är den vanligaste och minst ingripande formen av skydd

Sekretessmarkering är den minst ingripande formen av skydd av personuppgifter som innebär att Skatteverket gör en sekretessmarkering av enskild persons uppgifter i folkbokföringen (se 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Syftet är att förhindra att hotande eller förföljande person med hjälp av personuppgifter kan hitta och utsätta person för brott, förföljelse eller trakasserier.

Sekretessmarkeringen är dock inte ett bindande beslut, endast en indikation på att folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § OSL kan gälla för uppgifterna. Den fungerar alltså som en påminnelse eller varningssignal hos alla myndigheter om att det finns behov att göra en noggrann sekretessprövning innan personuppgifter lämnas ut.

I praktiken registrerar Skatteverket en sekretessmarkering som aviseras tillsammans med personuppgifterna till alla myndigheter som får grundläggande personuppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Det är den enskilde som ansöker om sekretessmarkering hos Skatteverket. Det finns inga formella krav för att beviljas skyddsåtgärden men den enskilde behöver motivera varför den behöver sekretessmarkering med någon form av handling som stödjer att det föreligger ett aktuellt och konkret hot. Det kan till exempel vara en utredning eller ett utlåtande från Polismyndigheten eller socialtjänsten. Sekretessmarkeringen gäller ofta i två år och kan förlängas.

Skyddad folkbokföring ger starkare skydd än sekretessmarkering

Skyddad folkbokföring ger starkare skydd än sekretessmarkering och innebär att en person kan vara folkbokförd på sin gamla folkbokföringsort efter att ha flyttat. De gamla adressuppgifterna tas bort och den nya adressen registreras inte i folkbokföringen och sprids därmed aldrig till andra myndigheter. Uppgifterna om skyddad folkbokföring skickas till andra myndigheter och annan samhällsservice som personen har kontakt med, till exempel sjukvården, Försäkringskassan och kommunen. Det betyder att dessa instanser kan se att personen har skyddad folkbokföring.

Skyddad folkbokföring medges för person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd. Skyddad folkbokföring kan kombineras med andra skyddsåtgärder som exempelvis kontaktförbud om det bedöms lämpligt utifrån den enskildes specifika situation. Skyddad folkbokföring medges efter ansökan från den enskilde. För barn under 18 år får ansökan enbart göras av den ena vårdnadshavaren i det fall syftet är att skydda från den andra vårdnadshavaren.

Fingerade personuppgifter är den starkaste och mest ingripande formen av skydd

År 2015 fanns i Sverige ungefär 160 personer med fingerade personuppgifter. Fingerade uppgifter betyder att personen använder andra personuppgifter än de verkliga. Detta medför dock inte någon rättslig förändring av personens namn eller andra förhållanden. Kopplingen mellan den verkliga och den fingerade identiteten är sekretessbelagd. Med den nya identiteten kan personen vara öppen med sina personuppgifter utan risk att bli hittad. Fingerade personuppgifter har inget skydd i de systemstöd som används i en region eller kommun eftersom de hanteras som vilken person som helst.

Offentlighets- och sekretesslagen reglerar utlämning av allmänna handlingar

Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) innehåller bestämmelser för hur myndigheter ska registrera, lämna ut och hantera allmänna handlingar. Det finns också regler om tystnadsplikt och förbud att lämna ut allmänna handlingar.

Utöver de tre skyddsformerna (sekretessmarkering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter) finns en särskild generell sekretessbestämmelse som gäller för vissa personuppgifter om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs (21 kap. 3 § första stycket OSL).

Sekretessen gäller uppgift om en enskilds

- bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde stadigvarande eller tillfälligt bor,
- telefonnummer,
- e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med personen.

Sekretessen gäller även för motsvarande uppgifter om personens anhöriga. Bestämmelsen gäller oavsett sammanhang som uppgiften förekommer i.

Bilaga 3. Kommunstyrelsens och nämndernas ansvarsområden

Kommunstyrelsen

Av *Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder*[16] framgår bland annat att kommunstyrelsen styr, leder och samordnar kommunens verksamheter och ekonomi samt följer upp och rapporterar utvecklingen i kommunens verksamheter till kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över kommunens nämnder, bolag och av kommunen förvaltade stiftelser. Kommunstyrelsen ska utöva en samordnad styrning, bereda ärenden inför kommunfullmäktige och ansvara för uppföljning av att fullmäktiges beslut genomförs. Kommunstyrelsen har ansvar att leda och samordna utveckling av för kommunen strategiskt viktiga områden som ej fördelats till annan nämnd, exempelvis kommunövergripande arbete med social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet, näringslivs- och tillväxtpolitiskt arbete samt bostads- respektive markförsörjning. Dessutom har kommunstyrelsen ett särskilt ansvar för bland annat:

- Kommunkansli, arkiv och juridik
- Arbetsgivarfrågor och lönehantering
- Ekonomi, styrning och upphandling
- Digitalisering
- Kommunikation
- Säkerhet och trygghet

För- och grundskolenämnden

För- och grundskolenämnden har ett övergripande ansvar för att alla barn folkbokförda i kommunen har tillgång till förskola och pedagogisk omsorg samt skolgång i kommunens egna eller i fristående verksamheter. Nämnden ansvarar för kommunal förskola inklusive förskolor på minoritetsspråk, pedagogisk omsorg i form av dagbarnvårdare och nattisverksamhet, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem. Nämnden ansvarar för att fördela resurser till egen verksamhet och till fristående verksamheter enligt bidrag på lika villkor. Vidare har nämnden ansvar för skolpliktsbevakning och samverkan med fristående verksamheter i egenskap av hemkommun, samt att bevilja tillstånd och genomföra tillsyn av fristående förskoleverksamheter eller pedagogisk omsorg.

För- och grundskolenämnden ansvarar för de åligganden som åvilar kommunen enligt skollagen och annan lagstiftning som rör nämndens område och inte ska fullgöras av annan. Nämnden ska verka för att skollagstiftningens mål kan uppfyllas i nämndens verksamheter. Nämnden ansvarar exempelvis för att det finns skolbibliotek, elevhälsa, studie- och yrkesvägledning samt modersmålsundervisning i nämndens verksamheter. Vidare ansvarar nämnden för myndighetsutövning enligt skollagen, för både kommunala och fristående verksamheter, exempelvis gällande skolskjuts samt interkommunala frågor. Nämnden svarar för ledning, samordning och utveckling av det kommunala skolväsendet.

[16] Fastställt av kommunfullmäktige 2022-12-19 § 297.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har ett övergripande ansvar för att alla ungdomar och unga vuxna boende i kommunen har tillgång till skola i kommunens egna verksamheter eller i fristående verksamheter. Nämnden ansvarar för kommunens gymnasieskolor, anpassad gymnasieskola, Elitidrottsgymnasium (NIU- och RIG) och Riksgymnasium för rörelsehindrade (RH-gymnasium. Nämnden ska säkerställa att nämndens verksamheter ger eleverna en grund för fortsatta studier och/eller yrkesverksamhet, samt ett aktivt deltagande i samhället i övrigt. Nämnden ansvarar övergripande för ledning, samordning och utveckling av skolväsendet

Vidare har nämnden ett samlat ansvar för det kommunala aktivitetsansvaret och kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, gymnasienivå och som anpassad utbildning samt svenska för invandrare (sfi). Nämnden svarar vidare för arbetsmarknad och integration, genom att tillhandahålla sysselsättningsbefrämjande åtgärder samt mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Nämnden ska verka för att skollagstiftningens mål kan uppfyllas. Nämnden ansvarar för myndighetsutövning enligt skollagen, och svarar exempelvis för att det finns skolbibliotek, elevhälsa, studie- och yrkesvägledning samt arbetsplatsförlagt lärande (APL). Vidare ansvarar nämnden för bestämmelserna kring elevresor, interkommunala skolfrågor och modersmålsundervisning.

Individ- och familjenämnden

Individ- och familjenämndens grunduppdrag är att tillgodose behov av stöd och omsorg inom socialtjänstens lagstadgade ansvarsområde för att stärka och trygga den enskilde att leva ett självständigt liv. Socialtjänsten arbetar förebyggande för att främja jämlika levnadsvillkor. Grunduppdraget omfattar att:

- Ge stöd, omsorg och skydd till barn, unga och vuxna
- Ge stöd och service till barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning
- Ge stöd till självförsörjning och tillgodose behov av försörjningsstöd
- Tillgodose behov av råd, stöd samt handläggning av familjerättsliga frågor
- Tillhandahålla familjerådgivning
- Erbjuda hälso- och sjukvård till personer i bostad med särskild service och under vistelsetid på daglig verksamhet
- Erbjuda hälso- och sjukvård till personer i ordinärt boende (hemsjukvård under 65 år)

Kulturnämnden

Kulturnämnden svarar för folkbibliotek, Skolbiblioteksservice, konstverksamhet, kulturskola, kvinnohistoriskt museum, kultur i skolan, kultur för seniorer, arrangemang i Väven och kommungemensamma arrangemang samt den kommungemensamma konstsamlingen.

Kulturnämnden svarar för den politiska styrningen av kommunens verksamheter såsom folkbibliotek, Skolbiblioteksservice, konstverksamhet, kulturskola, kvinnohistoriskt museum, kultur i skolan, kultur för seniorer, arrangemang i Väven och kommungemensamma arrangemang.

Utöver detta har kulturnämnden även ett ansvar för Sveriges depåbibliotek och lånecentral samt stöd till kulturföreningar, kulturfestivaler och studieförbund. Kulturnämnden fördelar stipendier och annat stöd till kulturutövare samt till samlingslokaler. Kulturnämnden svarar för

de uppgifter som åligger kommunen i enlighet med Bibliotekslag (2013:801) samt Museilag (2017:563).

Fritidsnämnden

Fritidsnämnden ansvarar för att erbjuda Umeås invånare ett rikt, jämlikt, jämställt och hållbart fritidsutbud, där barn och ungas delaktighet och möjlighet till utveckling har en särställning. Nämnden erbjuder fritidsaktiviteter och inkluderande mötesplatser, för unga liksom för vuxna med intellektuell funktionsnedsättning. Nämnden har det samlade ansvaret för handläggning av kommunens föreningsbidrag, samt ett särskilt uppdrag att stödja föreningslivet och främja det ideella engagemanget. Nämnden ansvarar för skötsel och uthyrning av idrotts- och fritidsanläggningar, både för elit- och breddidrott. I uppdraget ingår även skötsel av friluftsområden samt fiskefrämjande åtgärder. Nämnden har i uppdrag att erbjuda Umeås invånare badupplevelser, friskvård samt ansvara för simundervisning för samtliga grundskoleelever.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

§ 57

Diarienr: IFN-2023/00282

Granskning av hanteringen av skyddade personuppgifter i Umeå kommun

Förslag till beslut
Individ och familjenämnden yttrar sig till kommunrevisionen enligt yttrande 2024-04-24

Ärendebeskrivning
De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har beslutat att genomföra en granskning av hanteringen av skyddade personuppgifter. Denna har genomförts av Ernst and Young och syftade till att bedöma om kommunen säkerställer att skyddade personuppgifter inte röjs till obehöriga samt om kommunens rutiner är ändamålsenliga och tillämpade.

Ernst and Young sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna inte har säkerställt att skyddade personuppgifter inte röjs till obehöriga.

Rapporten innehåller totalt 9 rekommendationer till nämnden. Bland annat gällande att det behöver upprättas och antas styrande dokument, begränsa åtkomsten till personuppgifter genom strikt behörighetstilldelning samt stärka arbetsrutiner för användande av internpost vid hantering av skyddade personuppgifter.

Arbetsutskottets beslutsordning
Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beslutsunderlag
Yttrande till kommunrevisionen 2024-04-24

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

Granskning av hantering av skyddade personuppgifter i Umeå kommun – Revisionsrapport med begäran om yttrande från kommunrevisionen

Beredningsansvarig

Koordinator Jenny Matarrelli

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2024-04-25

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2024/00122

Initiativärende - Ersättningsnivåer för Umeå kommuns kontrakterade jour- och familjehem

Förslag till beslut

Att Individ- och familjenämnden beslutare enligt förslaget att höja arvodet för Umeå kommuns kontrakterade jour- och familjehem.

Ärendebeskrivning

Socialdemokraterna och Miljöpartiet har lagt ett initiativ i individ- och familjenämnden. Individ-och familjenämnden har bifallit initiativet och uppdragit till förvaltningen att utreda en höjning av ersättningen till kontrakterade jour- och familjehem för att motsvara höjningen av insättning till tjänstepension.

I februari 2020 tog Individ – och familjenämnden beslut om en generell höjning av arvodet för Familjehemscentrums egna familjehem. Den höjning av arvodet som gjordes 2020 var delvis för att kompensera för de kontrakterade familjehemmens avsaknad av tjänstepension. Höjningen innebar att de kontrakterade familjehemmen fick möjlighet att göra egna avsättningar, motsvarande tjänstepension, för att trygga sin framtid som pensionär. Under 2023 höjdes insättningen av tjänstepension med 1,5% (från 4,5% till 6%) som de kontrakterade jour- och familjehemmen denna gång inte fått kompensation för.

Förvaltningen ger också förslag om en ytterligare förändring av arvodet för kontrakterade jourhem som tar emot en bredare målgrupp som ett led i rekryteringen av fler kontrakterade jourhem.

Beslutsunderlag

Yttrande till individ- och familjenämnden -Förslag till höjda arvoden för Umeå kommuns kontrakterade jour - och familjehem

Beredningsansvariga

Enhetschef Familjehemscentrum Åsa Marklund,
Verksamhetschef IFO Annette Forsberg

Beslutet ska skickas till

Enhetschef Familjehemscentrum Åsa Marklund
Verksamhetschef IFO Annette Forsberg

Karolina Lundqvist

Annette Forsberg

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2024/00122

Socialdirektör

Enhetschef

UMEÅ KOMMUN

Yttrande

2024-04-29 Dnr: IFN-2024/00122

Individ - och familjenämnden

Förslag till höjda arvoden för Umeå kommuns kontrakterade jour - och familjehem

Socialdemokraterna och Miljöpartiet har lagt ett initiativ i individ- och familjenämnden. Individ-och familjenämnden har bifallit initiativet och uppdragit till förvaltningen att utreda en höjning av ersättningen till kontrakterade jour- och familjehem för att motsvara höjningen av insättning till tjänstepension.

I februari 2020 tog Individ – och familjenämnden beslut om en generell höjning av arvodet för Familjehemscentrums egna familjehem. Den höjning av arvodet som gjordes 2020 var delvis för att kompensera för de kontrakterade familjehemmens avsaknad av tjänstepension. Höjningen innebar att de kontrakterade familjehemmen fick möjlighet att göra egna avsättningar, motsvarande tjänstepension, för att trygga sin framtid som pensionär. Under 2023 höjdes insättningen av tjänstepension med 1,5% (från 4,5% till 6%) som de kontrakterade jour – och familjehemmen i denna gång inte fått kompensation för.

Förvaltningen har ett pågående arbete med att rekrytera fler jourer – och familjehem för att kunna möta upp behovet av jourplaceringar och placeringar i egna förstärkta familjehem. För att Umeå kommun ska fortsätta vara en attraktivt val som uppdragsgivare för de familjer som vill bli kontrakterat jour – eller familjehem behöver det skapas goda förutsättningar för dem att utföra sitt uppdrag. En förutsättning kan vara att Individ – och familjenämnden kompensera de kontrakterade jour-och familjehemmen med en höjda insättning av tjänstepension.
Familjehemscentrum har sju avtal på kontrakterade familjehem där totalt nio barn är placerade. Utöver detta finns också åtta avtal på kontrakterade jourhem som tar emot barn och unga i behov av jourplacering. Två av dessa jourhem tar emot barn/unga från 0–20 år, de tar även emot syskonpar och varit öppna för att ta emot förälder och barn för kortare jourplacering. Dessa jourhem nyttjas flitigt då de har en bred målgrupp och finns relativt nära Umeå. De övriga jourhemmen är mer begränsade och tar emot barn inom ett begränsat åldersspann såsom barn i det lägre åldrarna 0–12 år eller 13–20 år.
Familjehemscentrums kontrakterade familjehem har idag ett arvode på 31 592 kr i månaden och de kontrakterade jourhemmen har 32 992 kr/månad. Förslaget att höja arvodet med 1,5 % skulle innebära en ökning

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Ledning och stab IFN

Annette Forsberg
090-16 58 83
annette.forsberg@umea.se

med ca 500 kronor/mån för kontrakterade familjehem och ca 600kronor/mån för kontrakterade jourhem och på helår blir en ökad kostnad på ca 100 000 kr/år.

En ytterligare förändring som förvaltningen föreslår Individ –och familjenämnden och som inte ingår i ovanstående uppdraget är att höja arvodet för kontrakterade jourhem som tar emot en bredare målgrupp. I dagsläget är det två kontrakterade jourhem som möter behovet och förslaget är en höjning av arvodet med 4500 kr vilket innebär en ökning till 38 092 kr/månaden och på helår blir en ökad kostnad 108.000 kr/år.

Den totala ökningen av kostnaderna för förslagen blir 208 000 kr/år.

Förvaltningens förslag är att Individ – och familjenämnden from 1 maj 2024 höjer arvodesnivåer enligt ovanstående.

Åsa Marklund
Enhetschef
Familjehemscentrum

Annette Forsberg
Verksamhetschef
IFO utförare

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

§ 59

Diarienr: IFN-2024/00122

Initiativärende - Ersättningsnivåer för Umeå kommuns kontrakterade jour- och familjehem

Förslag till beslut

Att Individ- och familjenämnden beslutar enligt förslaget att höja arvodet för Umeå kommuns kontrakterade jour- och familjehem.

Ärendebeskrivning

Socialdemokraterna och Miljöpartiet har lagt ett initiativ i individ- och familjenämnden. Individ-och familjenämnden har bifallit initiativet och uppdragit till förvaltningen att utreda en höjning av ersättningen till kontrakterade jour- och familjehem för att motsvara höjningen av insättning till tjänstepension.

I februari 2020 tog Individ – och familjenämnden beslut om en generell höjning av arvodet för Familjehemscentrums egna familjehem. Den höjning av arvodet som gjordes 2020 var delvis för att kompensera för de kontrakterade familjehemmens avsaknad av tjänstepension. Höjningen innebar att de kontrakterade familjehemmen fick möjlighet att göra egna avsättningar, motsvarande tjänstepension, för att trygga sin framtid som pensionär. Under 2023 höjdes insättningen av tjänstepension med 1,5% (från 4,5% till 6%) som de kontrakterade jour- och familjehemmen denna gång inte fått kompensation för.
Förvaltningen ger också förslag om en ytterligare förändring av arvodet för kontrakterade jourhem som tar emot en bredare målgrupp som ett led i rekryteringen av fler kontrakterade jourhem.

Arbetsutskottets beslutsordning

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beslutsunderlag

Yttrande till individ- och familjenämnden -Förslag till höjda arvoden för Umeå kommuns kontrakterade jour - och familjehem

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

Beredningsansvariga

Enhetschef Familjehemscentrum Åsa Marklund

Verksamhetschef IFO Annette Forsberg

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-04-28

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2023/00346

Initiativärende - Åtgärder för att öka verkställigheten av beslut rörande kontaktperson, ledsagning och avlösarservice

Förslag till beslut
Individ och familjenämnden godkänner information angående pågående och planerade åtgärder för att verkställa beviljade insatser, såsom kontaktperson, ledsagare och avlösarservice.

Ärendebeskrivning
Förvaltningen uppdrogs presentera åtgärder för att öka verkställigheten av beviljade beslut rörande kontaktperson, ledsagning och avlösarservice.
I uppdraget ingår att särskilt titta på anställning av personal som åtgärd.

Förvaltningen har under de senaste åren vidtagit flertalet åtgärder för att på ett bättre sätt kunna verkställa gynnande beslut när det gäller kontaktperson och ledsagare. Andelen ansökningar var lägre under pandemin, men är nu nivå med tidigare år. Efter pandemin så har möjligheten att verkställa varit betydligt mera utmanande utifrån såväl rekrytering av uppdragstagare som matchning i förhållande till behov hos den enskilde.

Avlösarservice har organiserats på ett nytt sätt och där verkställs insatsen i dagsläget. Det som utgör skillnaden är att utförandet dvs uppdragstagarna hålls samman och följs upp av samma utförare, vilket gjort det till en mera sammanhållen insats.

Nuläget
Det är fortsatt svårt att rekrytera uppdragstagare, trots förändringar i arbetssätt, mera marknadsföring och gemensam uppföljning från alla inblandade. Det är också fortsatt svårt med matchning utifrån specifika och komplexa behov.

Inom ramen för processarbetet så har ständiga förbättringar genomförts med tydligare mål, anpassat roller, ändrat i arbetssätt och organisering. De vidtagna åtgärderna har inneburit förbättringar men ändå inte påverkat andelen verkställda beslut i den omfattning som är önskvärt.

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2023/00346

Sedan hösten 2023 har därför ett ytterligare förbättringsarbete påbörjats. Det arbetet innebär att genom en gemensam organisering hålla samman insatserna och åstadkomma en mera samordnad insats. Myndighetsutövningen kommer att ta hela ansvaret för matchning och verkställighet. Samtidigt utreds fortsatt möjligheten med att ha anställda för uppdragen i stället för uppdragstagare. Omvärldsbevakning och beräkning pågår. Även möjligheten att ha en kombination av anställda och uppdragstagare ses över.

Ett antal andra förbättringsförslag såsom gruppaktiviteter, förändring kring matchning, genomförandeplaner, kontakt med uppdragstagare mm. pågår under våren.

Det pågående arbetet ska leda till mål och aktiviteter som är uppföljningsbara. De ska leda till att målet med insatsen uppfylls, är tydligt och utförs med god kvalitet samt att insatserna verkställs så snart som möjligt.

Beredningsansvariga

Viviann Dannelöv Nilsson

Beslutet ska skickas till

Kvalitetschef Ulrika Gustafsson

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Viviann Nilsson
Verksamhetschef Myndighet

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

§ 58

Diarienr: IFN-2023/00346

Initiativärende - Åtgärder för att öka verkställigheten av beslut rörande kontaktperson, ledsagning och avlösarservice

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner information angående pågående och planerade åtgärder för att verkställa beviljade insatser, såsom kontaktperson, ledsagare och avlösarservice.

Ärendebeskrivning

Förvaltningen uppdrogs presentera åtgärder för att öka verkställigheten av beviljade beslut rörande kontaktperson, ledsagning och avlösarservice. I uppdraget ingår att särskilt titta på anställning av personal som åtgärd.

Förvaltningen har under de senaste åren vidtagit flertalet åtgärder för att på ett bättre sätt kunna verkställa gynnande beslut när det gäller kontaktperson och ledsagare. Andelen ansökningar var lägre under pandemin, men är nu nivå med tidigare år. Efter pandemin så har möjligheten att verkställa varit betydligt mera utmanande utifrån såväl rekrytering av uppdragstagare som matchning i förhållande till behov hos den enskilde.

Avlösarservice har organiserats på ett nytt sätt och där verkställs insatsen i dagsläget. Det som utgör skillnaden är att utförandet dvs uppdragstagarna hålls samman och följs upp av samma utförare, vilket gjort det till en mera sammanhållen insats.

Nuläget
Det är fortsatt svårt att rekrytera uppdragstagare, trots förändringar i arbetssätt, mera marknadsföring och gemensam uppföljning från alla inblandade. Det är också fortsatt svårt med matchning utifrån specifika och komplexa behov.

Inom ramen för processarbetet så har ständiga förbättringar genomförts med tydligare mål, anpassat roller, ändrat i arbetssätt och organisering. De vidtagna åtgärderna har inneburit förbättringar men ändå inte påverkat andelen verkställda beslut i den omfattning som är önskvärt.

Sedan hösten 2023 har därför ett ytterligare förbättringsarbete påbörjats. Det arbetet innebär att genom en gemensam organisering hålla samman insatserna och åstadkomma en mera samordnad insats.
Myndighetsutövningen kommer att ta hela ansvaret för matchning och verkställighet.
Samtidigt utreds fortsatt möjligheten med att ha anställda för uppdragen i stället för uppdragstagare. Omvärldsbevakning och beräkning pågår. Även möjligheten att ha en kombination av anställda och uppdragstagare ses över.

Ett antal andra förbättringsförslag såsom gruppaktiviteter, förändring kring matchning, genomförandeplaner, kontakt med uppdragstagare mm. pågår under våren.

Det pågående arbetet ska leda till mål och aktiviteter som är uppföljningsbara. De ska leda till att målet med insatsen uppfylls, är tydligt och utförs med god kvalitet samt att insatserna verkställs så snart som möjligt.

Arbetsutskottets beslutsordning
Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beredningsansvarig
Verksamhetschef Viviann Dannelöv Nilsson

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-04-28

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2024/00113

Information och dialog med funktionshinderrådet och intresseföreningar/LSS

Förslag till beslut
Att individ och familjenämnden godkänner informationen.

Ärendebeskrivning
I december 2023 uppdrog nämnden till förvaltningen att föra dialog med intresseorganisationerna om inriktningsförslagen i ärende IFN -2023/00212 effektiviseringar och förändrade servicenivåer.

Förvaltningen har bjudit in intresseorganisationer till dialogmöte samt berett dessa möjligheter att inkomma med skriftliga synpunkter.

De synpunkter som inkommit skriftligen bifogas.

Beslutsunderlag
Skrivelse från Funktionsrätt Umeå och FUB Umeå 2024-04-18
E-post med synpunkter från en anhörig 2023-03-18

Beredningsansvariga
Verksamhetschef funktionshinderomsorg Malin Björkman

Beslutet ska skickas till
Verksamhetschef funktionshinderomsorg Malin Björkman
Verksamhetschef myndighet Viviann Dannelöv

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Malin Björkman
Verksamhetschef

Angående Synpunkter – gällande beslut om effektiviseringar

Intresseorganisationerna ha kontaktats via mail från Karolina Lundqvist, socialdirektör, där det står att:

”Individ och familjenämnden har gett förvaltningen i uppdrag att inhämta synpunkter från intresseorganisationer gällande beslut om effektiviseringar enligt bilagor. Ni bereds möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter via epost till: ifnamnden@umea.se senast den 21 april. Förvaltningen kommer inte att kalla till något fysiskt dialogmöte utan samverkan fullgörs denna gång genom ett skriftligt förfarande.”

Från funktionsrättsrörelsen vill vi erinra om nedanstående beslut i Individ- och familjenämnden samt i Kommunfullmäktige:

I ”Protokollsutdrag servicenivåer individ- och familjenämnden § 243.pdf” står det

”Förvaltningen uppdras att föra dialog med intresseorganisationerna om inriktningsförslagen och återkoppla till nämnden”

I Riktlinjer för rådgivande organ står definitionerna av samråd och samverkan som är beslutade av Kommunfullmäktige 26 februari 2024.

Definitioner

”Samråd
Med begreppet samråd avses överläggning eller diskussion mellan företrädare för Umeå kommun och intressenter och berörda i fråga som berör kommunens verksamhet. Samråd kan ske på olika sätt, att lyfta en fråga för samråd i ett rådgivande organ kan vara en del i en längre beredningsprocess.

Vissa samrådsförfaranden styrs av krav i lagstiftning, exempelvis i processer relaterade till plan- och bygglagen eller utifrån lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt konsultationslagen. Krav på samråd ställs även i FNs barn- respektive funktionsrättskonventioner. Detta innebär att Umeå kommun i sådana fall inte bestämmer i vilka frågor eller med vilka aktörer samråd ska ske.

Samverkan
Begreppet samverkan syftar på ett närmare samarbete rörande hur verksamhet läggs upp och bedrivs. Krav på samverkan ställs bland annat i Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).”

Det övergripande syftet med samråd och samverkan inkluderar att i enlighet med lag, antagna konventioner samt övriga förpliktelser och utfästelser garantera inflytande och delaktighet för rättighetsbärarna genom funktionshinderorganisationer som företräder dem. Syftet är att kunskap och erfarenheter hos funktionshinderorganisationer inkluderas på samtliga nivåer och i alla delar av de kommunala processerna samt i kommunens verksamhetsutveckling och faktiska verksamhet. Syftet med samråd och samverkan är just samråd och samverkan och inte förhandling.

Samverkan kan enligt lag, Funktionsrättskonventionen och Umeå kommuns egna beslut inte fullgöras genom ett skriftligt förfarande. Därför lämnar funktionshinderorganisationerna inte skriftliga synpunkter gällande beslut om effektiviseringar.

Umeå 2024-04-18

Christin Broman, ordförande Funktionsrätt Umeå

Lena Renlund, ordförande FUB Umeå

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Mejl från EH 2024-03-17
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2024-05-08

§ 60

Diarienr: IFN-2024/00113

Information och dialog med funktionshinderrådet och intresseföreningar/LSS

Förlag till beslut

Att individ- och familjenämnden godkänner informationen.

Att individ- och familjenämnden uppdrar till förvaltningen att jobba vidare med de antagna effektiviseringsförslagen som antogs vid nämndens sammanträde i december 2023.

Ärendebeskrivning

I december 2023 uppdrog nämnden till förvaltningen att föra dialog med intresseorganisationerna om inriktningsförslagen i ärende IFN - 2023/00212 effektiviseringar och förändrade servicenivåer.

Förvaltningen har bjudit in intresseorganisationer till dialogmöte samt berett dessa möjligheter att inkomma med skriftliga synpunkter.

De synpunkter som inkommit skriftligen bifogas.

Arbetsutskottets beslutsordning

Yrkande

Ordförande Andreas Lundgren (S) yrkar bifall till att godkänna informationen.

Ordförande Andreas Lundgren (S) yrkar att ett tillägg görs att nämnden uppdrar till förvaltningen att jobba vidare med de antagna effektiviserings-förslagen som antogs vid nämndens sammanträde i december 2023.

Igor Hell (M) yrkar bifall till Lundgrens (S) tilläggsyrkande.

Arbetsutskottets beslutsgång

Andreas Sellstedt (V) och Hanna Ludin Jernberg (L) deltar ej i beslutet.

Ordförande frågar om yrkande är rätt uppfattade och finner så.

Ordförande frågar om arbetsutskottet kan godkänna informationen och finner så.

Ordförande frågar om arbetsutskottet kan besluta enligt Lundgrens (S) tilläggsyrkande och finner så.

Beslutsunderlag

Skrivelse från Funktionsrätt Umeå och FUB Umeå 2024-04-18
E-post med synpunkter från en anhörig 2023-03-18

Beredningsansvariga

Verksamhetschef funktionshinderomsorg Malin Björkman

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-05-08

Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2024/00143

Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2021-2023 - slutredovisning

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner slutredovisning av Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2021-2023.

Individ- och familjenämnden uppdrar till förvaltningen att upprätta en plan för fortsatt arbete med implementering och efterlevnad av barnkonventionen.

Ärendebeskrivning

I oktober 2021 fastställde Individ- och familjenämnden Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2021-2023. Syftet med planen var att skapa förutsättningar inom nämndens verksamheter att implementera barnkonventionen, som blev lag 2020, med målsättningen att barnkonventionens grundsyn ska genomsyra nämndens verksamheter och att barns rättigheter därmed ska kunna tillgodoses.

Handlingsplanen och de aktiviteter som beslutats om har följts upp i nämnden två gånger årligen sedan dess, senast i november 2023. Uppföljningarna visar på att det har genomförts ett flertal åtgärder och att barnrättsarbetet är pågående inom samtliga av nämndens verksamheter. Handlingsplanen och uppföljningen av den har skapat förutsättningar att jobba systematiskt med barnrättsfrågor, och en sådan struktur bedöms vara nödvändig även en tid framöver för att säkra det återstående arbetet som behöver göras.

Beslutsunderlag

Bildspel - Uppföljning november 2023
Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2021-2023

Beredningsansvariga

Enhetschef systematiskt kvalitetsarbete Erica Bålfors Birgersson

Beslutet ska skickas till

Enhetschef systematiskt kvalitetsarbete Erica Bålfors Birgersson

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2024/00143

Processledare Louise Palmén

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Erica Bålfors Birgersson
Enhetschef

UMEÅ KOMMUN



Handlingsplan för implementering av Barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden 2021-2023

Dokumentnamn: Handlingsplan för implementering av barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden		
Dokumentansvarig: Erica Bålfors Birgersson, processledare och barnrättstrateg		**Dokumentdatum:** 2021-10-20
Godkänd av: Individ- och familjenämnden	**Version:** [1.0]	**Reviderad:**

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning 2
Inledning 3
Bakgrund och problembeskrivning 3
Syfte 3
Handlingsplanens framtagande 3
Roller och ansvar 3
Om barnkonventionen 4
Barnkonventionens grundprinciper och barnsyn 4
Avgörande perspektiv 5
Handlingsplan för implementering inom Individ- och familjenämnden 5
Handlingsplanens utgångspunkt 5
Aktiviteter i handlingsplanen 6

Inledning

Den 1 januari 2020 blev FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) svensk lag. Barnkonventionen kräver att barnets bästa ska beaktas och analyseras i alla beslut som rör barn. Alla rättigheter i konventionen ska respekteras på alla nivåer i samhället.

Bakgrund och problembeskrivning

Inför att barnkonventionen skulle bli lag och under tiden som gått sedan dess har verksamheterna inom nämndens område jobbat med implementeringen av barnkonventionen i olika omfattning. I nämndens uppdragsplan och budget för 2020 finns inskrivet att utbildning och uppföljning planeras. Utöver detta har det saknats en övergripande struktur för implementering och uppföljning av arbetet.

I september 2021 beslutade socialdirektörens ledningsgrupp att utse en funktion med särskilt ansvar för de barnrättsliga frågorna på strategisk nivå, en barnrättsstrateg, inom Stöd och omsorg. På initiativ av barnrättsstrateg och arbetsgruppen som tagit fram handlingsplanen beslutade verksamhetschefernas ledningsgrupp i september 2021 att ett barnrättsteam ska upprättas, med representanter från verksamheterna. Dessa roller beskrivs ytterligare under avsnittet ”Roller och ansvar”.

Syfte

För att barnkonventionen i sin helhet ska kunna implementeras i Individ- och familjenämndens (IFN) samtliga verksamheter behövs grundläggande kunskap och strukturer. Handlingsplanen syftar till att skapa förutsättningar för detta. Den ska möjliggöra för nämndens verksamheter att bedriva ett strategiskt barnrättsarbete, för att stärka barns och ungas möjligheter att vara delaktiga i frågor som berör dem.

Målet är att barnkonventionens barnsyn ska genomsyra nämndens verksamheter och att barns rättigheter därmed ska kunna tillgodoses.

Handlingsplanens framtagande

Handlingsplanen har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av Christina Halleröd (SAS), Kristina Nordell (samordnare Barnahus), Kristina Larsson (processledare) samt Erica Bålfors Birgersson (processledare och barnrättsstrateg inom Stöd och omsorg).

Roller och ansvar

Barnrättstrategen ansvarar för att sammanställa uppföljningen av handlingsplanen och föredra den i nämnd och verksamhetsledning. Barnrättstrategen kan ge stöd till verksamheterna i strategiska

barnrättsfrågor (ej juridiskt stöd), och ska ha en nära dialog med ledning och verka för att de barnrättsliga frågorna får legitimitet och införlivas i verksamheten. Är även samordnande och sammankallande av Barnrättsteamet.

Barnrättsteamet består av nyckelpersoner från verksamhet som, tillsammans med barnrättstrategen, stödjer verksamheternas barnrättsarbete och möjliggör kollegialt lärande.

Chefer i linje ansvarar för respektive verksamhets efterlevnad av barnkonventionen.

Om barnkonventionen

Barnkonventionen innehåller 54 artiklar – uppdelade i tre delar. Del 1 innehåller 41 sakartiklar som beskriver barns rättigheter. Del 2 innehåller regler om hur konventionen ska efterlevas och del 3 regler om anslutning, reservationer och utträde ur konventionen.

Artiklarna 1-42 blev lag den 1 januari 2020.

Barnkonventionens grundprinciper och barnsyn

Alla artiklar är lika mycket värda och har ingen inbördes rangordning, men artikel 2, 3, 6 och 12 är grundläggande och representerar barnkonventionens barnsyn.

- Artikel 2: Alla barn är lika mycket värda och har rätt till alla rättigheter. Inget barn får diskrimineras
- Artikel 3: När vuxna fattar beslut eller genomför åtgärder som påverkar barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa
- Artikel 6: Alla barn har rätt till sitt liv, överlevnad och utveckling.
- Artikel 12: Alla barn har rätt att uttrycka sin åsikt och vuxna ska lyssna och beakta deras åsikter

I beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller grupper av barn är det dessa artiklar som ska vara utgångspunkt. De är även vägledande för hur de övriga rättigheterna ska tolkas. Det ska framgå på vilket sätt barnets rättigheter enligt de fyra grundprinciperna och andra aktuella rättigheter är tillgodosedda i förhållande till den specifika frågan.

Grundprinciperna finns transformerade in i svensk lagstiftning, och alltså inte något som läggs ovanpå den lagstiftning som är relevant för nämndens verksamheter. De kan istället ses som vägledning för att säkerställa att barns rättigheter tas tillvara.

Avgörande perspektiv

Enligt artikel 3 ska barnets bästa beaktas vid beslut och åtgärder som rör dem. En bedömning av vad som är barnets bästa kräver olika perspektiv att utgå ifrån; *barnets perspektiv*, *barnperspektiv* och *barnrättsperspektiv.*

Barnets perspektiv är barnets egen berättelse, tolkning och uppfattning av sin situation. Vuxna är skyldiga att ta hänsyn till barnets perspektiv enligt artikel 12 i Barnkonventionen.

Barnperspektiv innebär att en vuxen person utifrån sina kunskaper och erfarenheter försöker sätta sig in i barnets situation för att själv bedöma vad som är bäst för barnet. Barnperspektivet innebär inte automatiskt att man arbetar i enlighet med barnets rättigheter.

Ett *barnrättsperspektiv* innebär att både den enskilda medarbetaren och hela verksamheten arbetar utifrån rättigheterna i barnkonventionen och har strategier för arbetet med att efterleva konventionen. Ett barnrättsperspektiv genomsyrar en verksamhet när man utgår från de fyra huvudprinciperna, artikel 2, 3, 6 och 12.

Handlingsplan för implementering inom Individ- och familjenämnden

Handlingsplanens utgångspunkt

Riksdagen antog 2010 en strategi för att förverkliga barnkonventionen, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*. Det är en vägledande proposition som fortfarande gäller.

Principerna i strategin, nio till antalet, uttrycker grundläggande förutsättningar för att stärka barnets rättigheter. Avsikten är att strategin ska vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa de rättigheter barn har.

Handlingsplanen för nämnden utgår därför från nedanstående nio principer från strategin.

Handlingsplanen omfattar samtliga verksamheter inom Individ- och familjenämnden. Verksamheterna har olika uppdrag, som i olika grad och på olika sätt påverkar barn och barns rättigheter. Förutsättningarna skiljer sig därmed åt. I nämndens arbete med barns rättigheter ska dock de angivna principerna vara en gemensam utgångspunkt och vägledning.

Principerna från strategin, som handlingsplanen utgår ifrån:

1. Beslut som rör barn ska utformas i överensstämmelse med Barnkonventionen (All lagstiftning som rör barn ska utformas, tolkas och tillämpas i överensstämmelse med barnkonventionen)
2. Barnets fysiska och psykiska integritet ska respekteras i alla sammanhang
3. Barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem
4. Barn ska få kunskap om sina rättigheter och vad de innebär i praktiken
5. Föräldrar ska få kunskap om barnets rättigheter och erbjudas stöd i sitt föräldraskap
6. Beslutsfattare och relevanta yrkesgrupper ska ha kunskap om barnets rättigheter och omsätta denna kunskap i berörda verksamheter
7. Aktörer inom olika verksamheter som rör barn ska stärka barnets rättigheter genom samverkan
8. Aktuell kunskap om barns levnadsvillkor ska ligga till grund för beslut och prioriteringar som rör barn.
9. Beslut och åtgärder som rör barn ska följas upp och utvärderas utifrån ett barnrättsperspektiv

Aktiviteter i handlingsplanen

Aktiviteterna i handlingsplanen riktar sig både till de övergripande ledningsstrukturerna (nämnd och ledningsgrupper) och till verksamheterna.

På grund av verksamheternas olika förutsättningar, uppdrag och tidigare arbete med barnkonventionen bedöms implementeringsarbetet behöva starta och ske på enhetsnivå eller grupper med samma förutsättningar/uppdrag. Implementeringsarbetet startar där med en nulägesanalys. Utvecklingen av barnrättsarbetet måste grundas i kunskap om hur arbetet med barnkonventionen ser ut idag. En nulägesanalys synliggör vad som redan görs för att leva upp till barnkonventionen och visar på utvecklingsområden.

Aktivitet	Genomförande	Ansvar	Tidplan
Säkerställa att det finns kunskap och medvetenhet om barnkonvention i organisationen	Information/utbildning till beslutsfattare i nämnd och ledningsgrupper	Barnrättsstrateg	Start omgående Sedan löpande
	Information/utbildning till medarbetare i nämndens verksamheter	Enhetschef	Start omgående Sedan löpande
	Aktuell information samt material om barnkonventionen ska finnas lättillgänglig	Barnrättsstrateg tillsammans med kommunikatör	Löpande
Säkerställa att det i mål- och styrdokument framgår att barnkonventionens grundprinciper beaktats	Översyn och uppdatering av relevanta dokument	Respektive dokumentägare	Start omgående Klart 2022-12-31
Säkerställa att de beslut som fattas i nämnd och ledningsgrupper och som berör barn har föregåtts av en prövning av barnets bästa	Implementera arbetssätt som möjliggör att beslut som rör barn identifieras och konsekvensbeskrivs (liknande *Barnchecklista*[1] och *Barnkonsekvensanalys*[2]*)*	Barnrättsstrateg tillsammans med ansvariga tjänstepersoner	Start omgående Klart 2022-12-31 Sedan löpande
Göra nulägesanalys i verksamhet – med utgångspunkt i de nio principerna	Alla enheter inom samtliga verksamheter ska kartlägga och inventera hur långt man kommit till att nå upp till angivna principer, och identifiera utvecklingsområden. Görs utifrån ett frågeunderlag,	Enhetschef	Klart 2022-02-01

[1] *Barnchecklista* är en checklista som innehåller ett antal frågor som ska ställas inför varje beslut som fattas. Syftet är att identifiera ifall beslutet berör barn och på vilket sätt, och i förlängningen säkerställa att beslut som berör barn konsekvensbeskrivs

[2] *Barnkonsekvensanalys* är en utökad prövning av barnets bästa som kan göras när beslutet påverkar barn till stor del

	som kommer att skickas ut till enhetschefer, tillsammans med medarbetare.		
Upprätta åtgärdsplan i verksamhet	Resultatet från nulägesanalysen sammanställs inom varje biträdande verksamhetschefs område. Planering av åtgärder görs utifrån identifierade utvecklingsområden.	Biträdande verksamhetschef	Klart 2022-03-30
Genomföra och följa upp åtgärder i verksamheternas åtgärdsplaner		Biträdande verksamhetschef	Start 2022-03-30 Löpande uppföljning

Uppföljning av Handlingsplan för implementering av Barnkonventionen inom IFN

November 2023

UMEÅ KOMMUN



UMEÅ KOMMUN

Handlingsplan för implementering av Barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden

2021-2023

Dokumentnamn: Handlingsplan för implementering av barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden		
Dokumentansvarig: Erica Bålfors Birgersson, processledare och barnrättstrateg		**Dokumentdatum:** 2021-10-20
Godkänd av: Individ- och familjenämnden	**Version:** [1.0]	**Reviderad:**

Aktivitet	Genomförande	Ansvar	*Uppföljning november 2023
Barnrättsteam	Ett team bestående av nyckelpersoner från verksamhet, som tillsammans med barnrättstrategen, ska kunna stödja verksamheternas barnrättsarbete och möjliggöra kollegialt lärande.	Barnrättsstrateg	***Teamet har fortsatt ha träffar två gr/termin. Tillkommit nya i teamet, då personal bytt arbetsplats eller slutat. Teamet kommer utökas för att täcka fler verksamheter och underlätta spridning och implementering av barnrättsarbetet.**
Säkerställa att det finns kunskap och medvetenhet om barnkonvention i organisationen	Information/utbildning till beslutsfattare i nämnd och ledningsgrupper	Barnrättsstrateg	Utbildning till nämnd och ledningsgrupp i februari 2023.
	Information/utbildning till medarbetare i nämndens verksamheter	Enhetschef	Intern utbildning finns tillgänglig för samtliga. Ska ses över. ***Nyligen tillsatt barnrättsstrateg har påbörjat översikt av utbildningen. En uppdatering av utbildningen planeras för under våren 2024.**
	Aktuell information samt material om barnkonventionen ska finnas lättillgänglig	Barnrättsstrateg tillsammans med kommunikatör	En sida på intranätet med intern och extern information har skapats. ***En uppdatering av sidan kommer ske under ht 2023, samt ny spridning med info om att sidan finns.**
Säkerställa att det i mål- och styrdokument framgår att barnkonventionens grundprinciper beaktats	Översyn och uppdatering av relevanta dokument	Respektive dokumentägare	Översyn påbörjad.***Vid upprättande av nya mål- och styrdokument lyfts barnrättsperspektivet, tex verksamhetsplan**.

UMEÅ KOMMUN

Aktivitet	Genomförande	Ansvar	*Uppföljning november 2023
Säkerställa att de beslut som fattas i nämnd och ledningsgrupper och som berör barn har föregåtts av en prövning av barnets bästa	Implementera arbetssätt som möjliggör att beslut som rör barn identifieras och konsekvensbeskrivs (liknande Barnchecklista och Barnkonsekvensanalys)	Barnrättsstrateg tillsammans med ansvariga tjänstepersoner	***Mallar för enkel prövning av barnets bästa samt barnkonsekvensanalyser har tagits fram. Plan för uppföljning och implementering av dem ska tas fram.**
Göra nulägesanalys i verksamhet – med utgångspunkt i de nio principerna	Alla enheter inom samtliga verksamheter ska kartlägga och inventera hur långt man kommit till att nå upp till angivna principer, och identifiera utvecklingsområden. Görs utifrån ett frågeunderlag, som kommer att skickas ut till enhetschefer, och fylls i tillsammans med medarbetare.	Enhetschef	Klart
Upprätta åtgärdsplan i verksamhet	Resultatet från nulägesanalysen sammanställs inom varje biträdande verksamhetschefs område. Planering av åtgärder görs utifrån identifierade utvecklingsområden.	Biträdande verksamhetschef	Klart
Genomföra och följa upp åtgärder i verksamheternas åtgärdsplaner	Planering av åtgärder görs utifrån identifierade utvecklingsområden. Varje biträdande verksamhetschefs område följer upp arbetet och rapporterar till Barnrättsstrateg, som samlar in och följer upp sammanställningen av varje åtgärdsplan.	Biträdande verksamhetschef	***Aktiviteter pågår i samtliga verksamheter. Följs upp hösten 2023**

UMEÅ KOMMUN

Goda exempel från verksamhet

- En fysisk väska som innehåller material för underlätta barns delaktighet (BoU mynd)
- Implementeringsarbetet har fördjupats inom vissa enheter genom att de har valt att ha arbetsgrupper som arbetar riktat med aktiviteterna (pers. ass., F-stöd)
- Reviderat utredningsdokument så att barnperspektivet blir belyst i alla utredningar där barn påverkas. Även påbörjat arbete med barnkonsekvensanalyser, inväntar nytt verksamhetssystem och omvärldsanalys för att säkerställa att de fyller en funktion som bedömningsunderlag (F-stöd)
- Gemensamma dokument (informationsmaterial, rutiner, rollbeskrivningar) inom alla korttids, där de belyst barnperspektivet, som exempelvis: frågeformulär till vårdnadshavare, kontaktpersonens uppdrag, inskolningsrutin, rutin för genomförandeplan mm. (FO – korttids)

UMEÅ KOMMUN

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-05-16
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2024/00159

Kontrollärenden till individ- och familjenämndens IFO-utskott 2024

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden beslutar att tema för kontrollärenden under 2024 ska vara barnrättsperspektivet.

Ärendebeskrivning
Individ- och familjenämnden beslutade i maj 2023 om struktur och temaområden för kontrollärenden från och med 2024 enligt följande:

- Kontrollärenden lyfts vid två tillfällen per år i IFO-utskottet.
- Fördjupningen i enskilda ärenden sker utifrån i förväg beslutade temaområden, som fastställs i samband med kvalitetsberättelsen och baseras på aktuella områden utifrån ett kvalitetsperspektiv.
- Ärendena väljs ut slumpmässigt, men utifrån fastställt temaområde, och föredras muntligt och avidentifierat för att säkra integritet och inre sekretess. Föredragningen sker utifrån en särskild struktur/mall som tas fram utifrån det beslutade temaområdet.
- Detta arbetssätt föreslås gälla fullt ut från 2024, där temaområde kan fastslås i samband med kvalitetsberättelsen.

Temat för kontrollärende under 2023 var barnrättsperspektivet. Det fastställdes dock inget temaområde för 2024 i samband med kvalitetsberättelsen, varför nämnden nu föreslås göra det.
Förslaget är att ha temat barnrättsperspektivet för kontrollärenden även under 2024. Som en förändring i upplägget kommer ledamöterna att få tillgång till samma frågeformulär som handläggarna använder för att förbereda sig inför dragningen på IFO-utskottet.

Beredningsansvariga
SAS Christina Halleröd
Enhetschef Erica Bålfors Birgersson

Beslutet ska skickas till
Enhetschef Erica Bålfors Birgersson
Nämndsekreterare Carola Knutsdotter

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2024/00159

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Kristina Halleröd
Socialt ansvarig samordnare

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-05-15
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2024/00141

Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden godkänner informationen.

Ärendebeskrivning
Förtroendevalda är inte formellt sett anställda och omfattas därmed inte av arbetsmiljölagstiftningens rättigheter och skyldigheter. Men systematiken och förhållningssättet mellan Umeå kommun som organisation gentemot de förtroendevaldas situation ska i huvudsak ses som likvärdigt, som för en anställd.

Det uppnås i praktiken i ett samspel mellan den förtroendevalda, det egna partiet och det tjänstemannastöd som finns inom kommunen.

Ur ett demokratiskt perspektiv så är det viktigt att de förtroendevalda i Umeå kommun känner att de har stöd i kommunen i händelse av hat, hot eller våld. Denna rutin beskriver därför vilket stöd våra förtroendevalda kan få och hur man ska gå tillväga om man utsätts för hot- och våld, samt otillåten påverkan.

Beslutsunderlag
Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Ulrika Gustafsson
Kvalitetschef

Umeå kommun
Kommunstyrelsen

Protokollsutdrag
2024-04-15

§ 47

Diarienr: KS-2024/00345

Information: Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att godkänna informationen

att information om Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda, ställs till samtliga nämnder i Umeå kommun för information.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun är en politiskt styrd organisation och därmed har kommunen ett särskilt ansvar att värna de demokratiska värden som utgör grunden för kommunens verksamhet. Förtroendevalda ska kunna känna sig trygga i sitt beslutsfattande i meningen att de inte blir utsatta för någon typ av otillåten påverkan, till exempel trakasserier, hot, hat eller våld. Om något ändå sker, ska kommunen hjälpa och stödja den som blivit utsatt.

Umeå kommun har som arbetsgivare tagit fram riktlinjer för verksamheten, vilket bland annat ställer krav på att förebygga hot, våld och otillbörlig påverkan i de anställdas arbetsmiljö samt ge råd och stöttning om någon ändå drabbas.

Förtroendevalda är inte formellt sett anställda och omfattas därmed inte av arbetsmiljölagstiftningens rättigheter och skyldigheter. Men systematiken och förhållningssättet mellan Umeå kommun som organisation gentemot de förtroendevaldas situation ska i huvudsak ses som likvärdigt, som för en anställd. Det kan i praktiken uppnås i ett samspel mellan den förtroendevalda, det egna partiet och det tjänstemannastöd som finns inom kommunen.

Umeå kommun
Kommunstyrelsen

Protokollsutdrag
2024-04-15

Denna rutin beskriver därför vilket stöd Umeå kommuns förtroendevalda kan få och hur man ska gå till väga om man utsätts för hot- och våld, samt otillåten påverkan.

Beslutsunderlag

Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda

Beredningsansvariga

Camilla Adolfsson Säkerhetschef och Karin Ahnqvist HR-direktör

Näringslivs- och arbetsutskottets beslutsordning

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Kommunstyrelsens beslutsordning

Kommunstyrelsen beslutar enligt näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Beslutet ska skickas till
Samtliga nämnder i Umeå kommun.

UMEÅ KOMMUN

Rutin

Dokumentansvarig: Camilla Adolfsson	**Dokumentdatum:** 2024-04-
Godkänd av: Margaretha Alfredsson	**Reviderad:**

Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda

Otillbörlig påverkan

Ett samlingsnamn för hot, hat och våld är otillåten påverkan. Med otillåten påverkan avses allvarliga hot samt våldssituationer mot person eller egendom som riskerar att påverka den enskildes beslut eller vara ett direkt resultat av beslutssituation.

Otillåten påverkan kan handla om påtryckningar så som:

- Trakasserier i form av kränkning, ofredande eller hot
- Hot som utpressning eller uttryck som medför att den hotade personen fruktar för sin egen eller annans säkerhet eller egendom
- Fysiskt våld mot person eller egendom
- Påverkansoperationer från främmande makt i syfte att påverka demokratin

Inledning

Umeå kommun är en politiskt styrd organisation och därmed har kommunen ett särskilt ansvar att värna de demokratiska värden som utgör grunden för kommunens verksamhet. Förtroendevalda ska kunna känna sig trygga i sitt beslutsfattande i meningen att de inte blir utsatta för någon typ av otillåten påverkan, till exempel trakasserier, hot, hat eller våld. Om det ändå sker, ska kommunen hjälpa och stödja den som blivit utsatt.

Hot, hat och våld mot förtroendevalda ska aldrig tolereras. Att ta på sig ett förtroendeuppdrag innebär inte att man får tåla mer än andra i samhället. Det är viktigt att normerna inte förskjuts av vad som är acceptabelt eller inte. Detta eftersom förlängningen kan det försvåra rekryteringen av förtroendevalda och riskerar att urholka demokratin.

Umeå kommun har som arbetsgivare tagit fram riktlinjer för verksamheten, vilket bland annat ställer krav på att förebygga hot, våld och otillbörlig påverkan i de anställdas arbetsmiljö samt ge råd och stöttning om någon ändå drabbas.

Förtroendevalda är inte formellt sett anställda och omfattas därmed inte av arbetsmiljölagstiftningens rättigheter och skyldigheter. Men systematiken och

förhållningssättet mellan Umeå kommun som organisation gentemot de förtroendevaldas situation ska i huvudsak ses som likvärdigt, som för en anställd. Det uppnås i praktiken i ett samspel mellan den förtroendevalda, det egna partiet och det tjänstemannastöd som finns inom kommunen. Ur ett demokratiskt perspektiv så är det viktigt att de förtroendevalda i Umeå kommun känner att de har stöd i kommunen i händelse av hat, hot eller våld.

Denna rutin beskriver därför vilket stöd våra förtroendevalda kan få och hur man ska gå tillväga om man utsätts för hot- och våld, samt otillåten påverkan.

Fördelning av ansvar

De politiska partierna

Det är partierna och partiets gruppledare som har det huvudsakliga ansvaret för sina förtroendevalda och ska stödja sina medlemmar i händelse av hat, hot eller våld. Om man som förtroendevald blir utsatt för trakasserier i form av hat, hot eller våld ska detta polisanmälas och incidenten ska rapporteras till säkerhetsenheten vid Umeå kommun. Stöd i hur en polisanmälan görs finns i detta dokument och kan därutöver ges av säkerhetsavdelningen.

Polismyndigheten

Det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för skydd av förtroendevalda i en kommun. Om en förtroendevald blivit utsatt för otillbörlig påverkan ska därför en polisanmälan göras. Grunden är att en polisanmälan ska göras om man som förtroendevald blir utsatt för ett brott till exempel i form av hot, hat eller våld. Det är den som drabbas som avgör om en anmälan ska göras, men det är viktigt att ha i minnet att en polisanmälan ger betydligt större möjligheter för polisen att förhindra nya brott och att lagföra gärningsmannen.

Stadsledningskontorets avdelningar huvudsakligt stöd för förtroendevalda

För att säkerställa likställighet och tydlighet utgör stadsledningskontorets funktioner huvudsakligt stöd till alla Umeå kommuns förtroendevalda, när det gäller händelse eller situation av otillbörlig påverkan riktat mot den förtroendevalda som person.

Säkerhetsenheten

Säkerhetsenheten vid stadsledningskontoret kan bistå med rådgivning och stöd till förtroendevalda som blivit utsatta för otillbörlig påverkan. I det uppdraget ingår även att ge

råd och stöd hur risker kan minskas. Säkerhetsenheten tar emot information, dokumenterar och administrerar incidentrapporter. Vid behov kan säkerhetsenheten ge stöd genom att informera och bistå vid utbildning kring hot, hat och våld samt otillbörlig påverkan. Säkerhetsenheten samordnar arbetet med tex. personlarm/bevakningsbil eller liknande insatser kring den förtroendevaldas säkerhet efter samråd med polis. Om en förtroendevald av polis bedöms befinna sig i en utsatt situation kan ett personlarm erbjudas. Om hotet är påtagligt, finns det också möjlighet att via väktare ordna med skyddande eller ronderande bevakning. Säkerhetsenheten bistår även nämnden/förvaltningen gällande förebygga hot och våld vad gäller nämndens arbete.

HR-SLK

HR vid stadsledningskontoret kan bistå med hänvisning till krisstöd och efterstöd, kontakt tas via HR-direktör. HR ger även stöd till gruppledare/politiska partiet för vägledning kring hur man kan hålla tex uppföljningssamtal

HR-Kommunikation

Kommunikationsdirektör kan bistå gruppledare/parti med kommunikationsplanering och tydliggörande av tillhörande behov relaterat till händelse eller situation vid otillbörlig påverkan.

Bilaga 1 Att göra en anmälan

Vid akuta fall görs anmälan via 112, då situationen tillåter det.

I övriga fall görs anmälan på följande sätt:

- Via telefon 11414 till Polisens Kontaktcenter
- Via polisstation
- Uppgifter som ska lämnas vid en polisanmälan:
    - Berätta vad som har skett.
    - Påpeka att det är en politiker/förtroendevald inom Umeå kommun som blivit utsatt.
    - Uppge för- och efternamn på målsägande, dvs. den som utsatts för hot eller våld. Observera att vid en anmälan behöver inte personnummer lämnas ut.
    - Vid behov, be om åtkomstskydd. Åtkomstskyddet gör att personuppgifterna är skyddade under förundersökningen. Vid eventuell rättegång gäller offentlighetsprincipen.
    - Uppge adress och telefonnummer till arbetsplatsen.
    - Lämna uppgifter om stödbevisning, t.ex. vittnen, filminspelning, foto, skärmdump, mail mm.
    - Berätta om eventuella skador, och ifall skadorna har blivit dokumenterade hos sjukvården.
    - Be om att få kontinuerlig återkoppling från ansvarig utredare om den fortsatta hanteringen.

Att tänka på efter en händelse

- Vid fysisk skada - uppsök alltid akutmottagning för omhändertagande och dokumentation.
- Polisanmälan ska göras av den som blivit utsatt eller av vittne.
- Om händelsen är av sådan art att målsäganden är rädd för repressalier kan åtkomstskydd begäras. Åtkomstskyddet gör att personuppgifterna är skyddade under förundersökningen. Vid eventuell rättegång gäller offentlighetsprincipen.
- Kontakta kommunens säkerhetssamordnare för information och övervägning av vidare stöd.
- Inom partiet: Kontakta partiets gruppledare för övervägning av vidare stöd - ta hand om den eller de som drabbats psykiskt. Ge information till berörda i direkt i anslutning till det inträffade. Överväg ytterligare information till övriga partifunktionärer och partimedlemmar.

Denna behandling '128/24 Återkoppling kurser och konferenser' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '129/24 Övriga frågor' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '130/24 Socialdirektören informerar' har inget tjänsteutlåtande.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-05-15
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2024/00016

Anmälan av delegerade beslut/anmälningsärenden individ- och familjenämnden 2024

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden godkänner redovisningen av delegationsbeslut och anmälningsärenden.

Ärendebeskrivning
Redovisning av ärenden beslutade med stöd av nämndens fastställda delegationsordning samt redovisning av anmälningsärenden.

Övriga beslut
Delegerade beslut för perioden 2024-04-01 t o m 2024-04-30 inom lagområdena SoL, LSS, LVU, LVM och övrig lagstiftning anmäls i enlighet med nämndens beslut 2024-01-24.

Anmälningsärenden
IFN-2024/00140 Anvisning för tilläggsuppdrag 2023:1
IFN-2024/00140 Protokollsutdrag kommunstyrelsen § 45

IFN-2024/00141 Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda, underlag till KS april 2024
IFN-2024/00141 Protokollsutdrag kommunstyrelsen § 47

IFN-2024/00145 Rapport - Dataskyddsombudets tillsyn 2023

IFN-2024/00046 Protokoll Länssamverkansgruppen 2024-04-19
IFN-2024/00046 Protokoll Samråd hälsa vård och omsorg 2024-05-03

IFN-2024/00012 Protokoll kommunfullmäktige § 84

IFN-2023/00002 Protokollsutdrag kommunfullmäktige § 75

IFN-2024/00149 Protokollsutdrag kommunfullmäktige § 82
IFN-2024/00149 Bilaga 1. Sammanställning prövning av styrdokument
IFN-2024/00149 Bilaga 2. Bakgrundsanalyser

IFN-2024/00022 Missiv Grundläggande granskning 2023 Individ- och familjenämnden
IFN-2024/00022 Grundläggande granskning individ- och familjenämnden 2023

IFN-2023/00129 Dom från Förvaltningsrätten i Umeå mål 2013-23
IFN-2023/00234 Dom från Förvaltningsrätten i Umeå 1812-23

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2024/00016

Sekretessärende

IFN-2023/00331 Beslut från Inspektionen för vård och omsorg 3.2.2-22329/2023 -10

Beredningsansvarig

Nämndsekreterare Rose-Marie Lång Bäckström

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Rose-Marie Bäckström
Nämndsekreterare

UMEÅ KOMMUN

13 mars 2024

Arbetsgång, tidplan och anvisning för

Tilläggsuppdrag 2023:1

Såväl nationella som regionala prognoser visar på att den demografiska utvecklingen kan leda till personalbrist. Enligt dessa prognoser bedöms olika sektorer av arbetsmarknaden påverkas i olika omfattning och i olika tid. Om inte underliggande förutsättningar på arbetsmarknaden förändras väsentligt bedöms situationen med personalbrist accelerera under kommande år och vara påtaglig under lång tid framåt (2040).

Kommunfullmäktige har därför i planeringsdirektiv för 2024 gett kommunstyrelsen och samtliga nämnder i uppdrag *att öka omställningen av nämndernas verksamheter för att klara grunduppdraget i takt med att personalbristen ökar. (Tilläggsuppdrag 2023:1)*

Arbetsgång för genomförande av tilläggsuppdrag 2023:1

Stadsledningskontoret har under hösten 2023 och vintern 2024 upparbetat förslag och genomfört förberedelser för uppdragets genomförande. Nedan beskrivs förslag till arbetsgång för genomförandet av tilläggsuppdrag 2023:1

Steg 1 – Problemförståelse (mars-sept 2024).

För att kunna identifiera och utforma kloka och långsiktigt hållbara lösningar är det viktigt att först skapa förståelse för hur stort problem eventuell personalbrist utgör, dvs att besvara frågan om, när och hur problemet manifesterar sig i respektive nämnds verksamheter. Flertalet nämnder och förvaltningar har idag hög kunskap om hur *behovet* av kompetens kommer utvecklas under perioden 2024-2034. Kunskapen om hur *tillgång* på kompetens utvecklas under perioden 2024-2034 är varierande. Genom att nyttja prognoser för såväl behov som tillgång kan ev *gap* mellan behov och tilllgång identifieras och analyseras. En sådan *gapanalys* ger svaret på frågan om och i vilken omfattning nämnden har ett problem/behöver vidta åtgärder. Stadsledningskontoret tillhandahåller ett webbaserat prognosverktyg som nämnderna kan använda. Prognosverktyget baseras på SCBs senast långtidsprognos[1] samt de behovsprognoser resp nämnd arbetat fram under hösten 2023.

Steg 2 – Identifiera lösningar och hinder för omställning av verksamhet (okt 2024-mars 2025)

Om gapanalysen visar att en eller flera av nämndens verksamheter med stor sannolikhet kommer ställas inför en situation med personalbrist behöver nämnden ta fram förslag till hur denna personalbrist ska hanteras. Med stöd i den problemförståelse nämnd och förvaltning byggt upp i steg 1 inleds arbetet med att identifiera möjliga sätt att ställa om nämndens verksamheter med målet att nämnden även framgent ska kunna tillgodose sitt grunduppdrag utifrån de förutsättningar som framtida kompetenstillgång ger. Det är även viktigt att nämnden identifierar väsentliga hinder för omställning av nämndens olika verksamheter. Sådana hinder kan ex vis vara av legal, teknisk, kompetensmässig eller lokalmässig karaktär.

[1] SCB, Trender och Prognoser 2023 - Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040

UMEÅ KOMMUN

13 mars 2024

Steg 3 - Formulera inriktning för framtida omställning (okt 2024-mars 2025)
Med utgångpunkt i steg 1 och 2 ovan formulerar nämnden förslag till inriktning för verksamhetsomställning. Förslag till inriktning för verksamhetsomställning tillställs kommunfullmäktige för fastställande i samband med fullmäktiges beslut om planeringsdirektiv för 2026 och plan för 2027-2030.

Steg 4 – Inleda omställning i enlighet med av kommunfullmäktige fastställd inriktning.
Efter att kommunfullmäktige fastställt inriktning för omställning av respektive nämnds verksamheter inleds arbetet med att konkretisera omställning, denna konkretisering sker inom och med stöd av Umeå kommuns ordinarie planerings- och uppföljningsprocess.

Viktiga utgångspunkter för uppdragets genomförande

Långsiktighet – Om inte underliggande förutsättningar på arbetsmarknaden förändras väsentligt bedöms situationen med personalbrist accelerera under kommande år och vara påtaglig under lång tid framåt (2040).

Detta innebär att ett flertal nämnder med stor sannolikhet behöver ställa om sin verksamhet för att även framgent kunna uppfylla sitt grunduppdrag. En sådan omställning kommer ske succesivt och över lång tid, särskilt om nämnden behöver förändra grundläggande strukturella förutsättningar i form av lokalstruktur, tekniska lösningar, kompetenssammansättning etc

För att omställningen ska ske på ett ordnat sätt är det önskvärt att de nämnder som står inför väsentlig personalbrist utarbetar en långsiktig inriktning för omställning av nämndens verksamheter/verksamhetsstruktur. En sådan långsiktig inriktning är utgångspunkt och ram för planering, förberedelser och genomförande av omställning av nämndens verksamheter.

Om nämnden inte har en långsiktig och förankrad inriktning för omställning av sina verksamheter finns risk för att nämndens verksamheter ställs inför en situation där personalbrist tvingar fram kortsiktiga, kostsamma och kvalitetsmässigt dåliga lösningar och en arbetsmiljösituation som är ohållbar på både kort och lång sikt. I värsta fall kan personalbrist leda till att verksamheten inte längre går att bedriva alls (skyddsstopp).

Nämnder & förvaltningar i förarsätet - En viktig utgångpunkt är att det är respektive nämnd och respektive nämnds förvaltning som har högst kunskap om den verksamhet som nämnden och förvaltningen ansvarar för. I enlighet med av kommunfullmäktige fastställt reglemente ska samtliga nämnder se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de grunduppdrag, mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning.

Det är därför av stor vikt att det är nämnd som med utgångspunkt i av kommunfullmäktige fastställd inriktning för omställning har ansvaret för att genomföra omställning av den verksamhet nämnden ansvarar för och att det är nämndens förvaltning som verkställer denna omställning.

Kommunstyrelsen har utifrån sitt ansvar för kommungemensamma funktioner och strukturer ansvar för att utveckla och tillhandahålla kommungemensam styrning och de kommungemensamma strukturer som möjliggör den omställning respektive nämnd ansvarar för.

UMEÅ KOMMUN

13 mars 2024

Tidplan för genomförande av 2023:1

9 jan 2024 Info/samråd 2023:1 KSnau

27 feb 2024 Info/samråd 2023:1 KSnau

19 mars KSnau hanterar förslag till genomförande, tidplan och ***Uppdrag*** till nämnd om att ta fram skriftlig prognos/analys samt anvisning om hur skriftlig prognos/analys ska utformas. Av SLK utarbetat prognos/analysunderlag tillgängliggörs till förvaltningarna.

15 april 2024 KS fastställer förslag till genomförande, tidplan samt uppdrag och anvisning till nämnd.

27 sept 2024 Sista datum för nämnd att lämna skriftlig analys/prognos samt bedömning av om det finns behov av inriktning för omställning av nämndens verksamheter till KS

10 dec 2024 KS lämnar anvisning för nämnds yttrande över förslag till planeringsdirektiv för 2026. Samt uppdrag till nämnd att vid behov ta fram förslag till inriktning för omställning av nämndens verksamheter och konkretisera vad förslag till inriktning för omställning innebär 2026 och 2027-2030.

21 mars 2025 Nämnd lämnar yttrande över förslag till planeringsdirektiv för 2026 inkl förslag till inriktning för omställning av nämndens verksamheter.

16 juni 2025 KF fastställer planeringsdirektiv för 2026 och plan för 2027-2030, inkl inriktning för omställning.

Hösten 2025 Nämnd upprättar verksamhetsplan och budget för 2026 med hänsyn till av KF fastställd inriktning för omställning av nämndens verksamheter.

UMEÅ KOMMUN

13 mars 2024

Anvisning för skriftlig rapport av analys/prognos 2023:1

Nämnden ska upprätta en skriftlig rapport där nämnden beskriver prognos för nämndens personalförsörjning 2024-2034 och nämndens bedömning av prognosens konsekvenser(analys). I den skriftliga rapporten ska nämnden beskriva prognos för de verksamheter/ verksamhetsområden nämnden bedömer som väsentliga för att nämnden ska kunna verkställa sitt grunduppdrag. Rapporten ska avlutas med en sammanfattande bedömning där det tydligt framgår om nämnden ser behov av att utifrån prognos över personalförsörjning ställa om verksamhet/verksamhetsområden.

Avgränsning

Observera att nämnden i detta skede ej ska ange hur omställningen ska ske eller förslag till inriktning för ev omställning.

Rapportens innehåll

Rapporten ska innehålla följande avsnitt

Kort inledning

I inledningen beskriver nämnden kort vilka verksamheter/verksamhetsområden nämndens rapport avser och kort beskrivning av hur nämnden arbetat med rapporten.

Prognoser/gapanalys per verksamhet/verksamhetsområde

- *Kort beskrivning av respektive verksamhet/verksamhetsområde (nuläge)*
  inkl beskrivning av väsentliga yrkesgrupper i resp verksamhet.

- *Prognos över personalbehov och personaltillgång per verksamhet/verksamhetsområde*
  Prognos över personalbehov 2024-2034 ska baseras på nuvarande verksamhetsinriktning, nuvarande kompetenskrav och befintlig prognos över behovsutvecklingen inom resp verksamhet/verksamhetsområde (volymdrivande variabler). Nämnds- och eller/verksamhetsspecifika antaganden om ex vis volymutveckling, förändrade kompetenskrav etc ska dokumenteras och redovisas i bilaga till den skriftliga rapporten.

- *Gapanalys per verksamhet/verksamhetsområde*
  Beskrivning av gap mellan prognosticerat personalbehov och prognosticerad personaltillgång år för år under perioden 2024-2034.

- *Sammanfattning och slutsatser per verksamhet* baserat på ovanstående prognoser/gapanalyser

Nämndens sammanfattande slutsatser/bedömning baserat på ovanstående prognoser/gapanalyser

Slutsatser av prognoser inklusive bedömning av om det finns behov för nämnden att arbeta fram förslag till inriktning för omställning av nämndens verksamhet/verksamheter.

Exempel/mall

Y-nämnden - Analys personalförsörjning 2024-2034

Inledning

Här beskriver nämnden kort de verksamheter/verksamhetsområden nämnden bedömer som väsentliga för att nämnden ska kunna verkställa sitt grunduppdrag. Samt kort beskrivning av hur nämnden arbetat fram rapporten.

Verksamhet X

Verksamhet X verkställer Y-nämndens åtagande avseende Z. Inom verksamhet X arbetar *n* personer (*n* åa) per *datum*. Dessa fördelas inom följande yrkeskategorier:

Yrkeskategori	Antal anställda	Antal Åa

Prognos över personalbehov inom verksamhet X
Här redovisas sammanfattning av prognos över personalbehov 2024-2034 i verksamhet X.
(diagram)

Prognos över personaltillgång inom verksamhet X
Här redovisas sammanfattning av prognos över personaltillgång 2024-2034 i verksamhet X.
(diagram)

Gapanalys personalbehov/personaltillgång verksamhet X
Här beskrivs ev gap mellan prognosticerat personalbehov och prognosticerad personaltillgång år för år under perioden 2024-2034.
(diagram)

Verksamhet X - Slutsatser/bedömning av personalförsörjning verksamhet X
Mot bakgrund av ovanstående prognos bedöms verksamhet X generellt sett ha goda förutsättningar till personalförsörjning fram till 2028. Efter 2028 riskerar det bli allt svårare att rekrytera yrkeskategori B. Efter 2030 bedöms även tillgången på yrkeskategori C minska väsentligt, ngt som bedöms få stora konsekvenser för verksamheten och på sikt kan leda till att verksamheten ej kan bedrivas i nuvarande form.

Mot bakgrund av ovanstående är nämndens bedömning att det finns behov av att ställa om verksamhet X.

Obs nämnd avgör själv hur många Verksamhetsavsnitt enligt ovan som rapporten ska innehålla.

Verksamhet Z

Verksamhet Z verkställer Y-nämndens åtagande avseende Z. Inom verksamhet Z arbetar *n* personer (*n* åa) per *datum*. Dessa fördelas inom följande yrkeskategorier:

Yrkeskategori	Antal anställda	Antal Åa

Prognos över personalbehov inom verksamhet Z
Här redovisas sammanfattning av prognos över personalbehov 2024-2034 i verksamhet X.
(diagram)

Prognos över personaltillgång inom verksamhet Z
Här redovisas sammanfattning av prognos över personaltillgång 2024-2034 i verksamhet X.
(diagram)

Gapanalys personalbehov/personaltillgång verksamhet Z
Här beskrivs ev gap mellan prognosticerat personalbehov och prognosticerad personaltillgång år för år under perioden 2024-2034.

(diagram)

Verksamhet Z - Slutsatser/bedömning av personalförsörjning verksamhet Z
Verksamhet Z har under perioden 20xx-2023 haft väsentliga problem med personalförsörjning avseende yrkeskategori Q. Brist på Q har hanterats genom ökad rekrytering av yrkeskategori P.

Som framgår i ovan redovisad prognos kommer personalförsörjningsproblematik avseende yrkeskategori Q att eskalera under perioden 2024-2034. Då yrkeskategori Q är kritisk för verksamhetens möjlighet att tillgodose krav på … är nämndens bedömning att det finns behov av att ställa om verksamhet Z så att nämnden även framgent ska kunna verkställa sitt grunduppdrag och upprätthålla en god arbetsmiljö.

Obs nämnd avgör själv hur många Verksamhetsavsnitt enligt ovan som rapporten ska innehålla.

Y-nämndens sammanfattande slutsatser baserat på ovanstående prognoser/gapanalyser

Y-nämnden har en utmanande personalförsörjningssituation att hantera under perioden 2024-2034. Nuvarande prognos påvisar omfattande brist på yrkeskategori Q, B och C på nationell och regional nivå. Umeå kommun bedöms ha ngt bättre tillgång till yrkeskategori Q, B och C än riket med anledning av av att Umeå är utbildningsort men brist på sagda yrkeskategorier kommer bli påtaglig även i Umeå.

Det råder redan idag brist på yrkeskategori Q inom verksamhet Z. Yrkeskategori Q är kritisk för att tillgodose krav på ….

Befintlig personalbrist i yrkeskategori Q har väsentlig påverkan på verksamhet Z och bedöms from 2028 få väsentlig inverkan även på verksamhet X genom att…

Nämnden gör även bedömningen att prognosticerad personalbrist inom yrkeskategori B from 2028 kan få väsentlig inverkan på Verksamhet X. Brist på yrkeskategori Q inom Z kan även få följdverkningar för verksamhet Y genom att Y är beroende av att verksamhet X och Z fungerar på ändamålsenligt sätt.

Mot bakgrund av ovanstående ser nämnden behov av att arbeta fram förslag till inriktning för omställning av verksamhet X och Z för att möta prognosticerad brist på yrkeskategorierna Q, B och C.

Umeå kommun
Kommunstyrelsen

Protokollsutdrag
2024-04-15

§ 45

Diarienr: KS-2023/00956

2023:1 - Omställningsuppdraget - Plan och anvisning till nämnd

Beslut

Kommunstyrelsens beslutar

att godkänna förslag till arbetsgång och tidplan för genomförande av tilläggsuppdrag 2023:1

att ge samtliga nämnder som har egen förvaltning/verksamhet i uppdrag att genomföra analys och göra bedömning av prognosticerad kompetensbrist i nämndens förvaltning/verksamhet i enlighet med bifogad anvisning.

Ärendebeskrivning

I det planeringsdirektiv för 2024 som kommunfullmäktige fastställde den 19 juni 2023 ingår tilläggsuppdrag 2023:1

Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen och nämnderna i uppdrag att öka omställningen av nämndernas verksamheter för att klara grunduppdraget i takt med att personalbristen ökar.

Under jan-feb 2024 har förslag till arbetsgång samt tidplan för genomförande av tilläggsuppdraget samt förslag till uppdrag och anvisning till nämnd utarbetats. Information/samråd har skett med KSnau den 9 jan och den 27 feb, förslaget har förankrats i Stadsdirektörens forum, Ekonomidirektörens ledningsgrupp, HR-direktörens ledningsgrupp och i Stabsnätverket.

Det förslag till arbetsgång samt tidplan som upparbetats är utformat så att nämndernas analyser/bedömningar ska vara tillgängliga i sådan tid att de kan utgöra underlag i kommunens planeringsprocess inför 2026.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Kommunstyrelsen 2024-04-15

För att underlätta genomförandet av uppdraget i berörda nämnder har stadsledningskontoret upparbetat förslag till anvisning samt ett webbaserat prognosverktyg. Prognosverktyget baseras dels på den prognos över kompetensbehov som respektive förvaltning/nämnd upparbetat under hösten 2023, dels på den långtidsprognos över arbetsmarknadens utveckling fram till 2040 som SCB publicerade 24 jan (*SCB, Trender och Prognoser 2023 Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040).*

Observera att det webbaserade analysverktyget i nuvarande version visar prognos över behov och tillgång för de 32 största yrkesgrupperna i kommunen, de 32 största yrkesgrupperna motsvarar ca 90% av den totala personalstaten.

Beslutsunderlag

Förslag till arbetsgång, tidplan och anvisning för genomförande av tilläggsuppdrag 2023:1

Beredningsansvariga

Daniel Levisson
Stefan Boström
Rune Lidström
Dan Gideonsson

Näringslivs- och arbetsutskottets beslutsordning

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Kommunstyrelsens beslutsordning

Kommunstyrelsen beslutar enligt näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Beslutet ska skickas till
För- och grundskolenämnden
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Individ- och familjenämnden
Äldrenämnden
Tekniska nämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Byggnadsnämnden
Fritidsnämnden
Kulturnämnden

Umeå kommun
Kommunstyrelsen

Protokollsutdrag
2024-04-15

Överförmyndarnämnden
Brand- och räddningsnämnden

UMEÅ KOMMUN

Rutin

Dokumentansvarig: Camilla Adolfsson	**Dokumentdatum:** 2024-04-
Godkänd av: Margaretha Alfredsson	**Reviderad:**

Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda

Otillbörlig påverkan

Ett samlingsnamn för hot, hat och våld är otillåten påverkan. Med otillåten påverkan avses allvarliga hot samt våldssituationer mot person eller egendom som riskerar att påverka den enskildes beslut eller vara ett direkt resultat av beslutssituation.

Otillåten påverkan kan handla om påtryckningar så som:

- Trakasserier i form av kränkning, ofredande eller hot
- Hot som utpressning eller uttryck som medför att den hotade personen fruktar för sin egen eller annans säkerhet eller egendom
- Fysiskt våld mot person eller egendom
- Påverkansoperationer från främmande makt i syfte att påverka demokratin

Inledning

Umeå kommun är en politiskt styrd organisation och därmed har kommunen ett särskilt ansvar att värna de demokratiska värden som utgör grunden för kommunens verksamhet. Förtroendevalda ska kunna känna sig trygga i sitt beslutsfattande i meningen att de inte blir utsatta för någon typ av otillåten påverkan, till exempel trakasserier, hot, hat eller våld. Om det ändå sker, ska kommunen hjälpa och stödja den som blivit utsatt.

Hot, hat och våld mot förtroendevalda ska aldrig tolereras. Att ta på sig ett förtroendeuppdrag innebär inte att man får tåla mer än andra i samhället. Det är viktigt att normerna inte förskjuts av vad som är acceptabelt eller inte. Detta eftersom förlängningen kan det försvåra rekryteringen av förtroendevalda och riskerar att urholka demokratin.

Umeå kommun har som arbetsgivare tagit fram riktlinjer för verksamheten, vilket bland annat ställer krav på att förebygga hot, våld och otillbörlig påverkan i de anställdas arbetsmiljö samt ge råd och stöttning om någon ändå drabbas.

Förtroendevalda är inte formellt sett anställda och omfattas därmed inte av arbetsmiljölagstiftningens rättigheter och skyldigheter. Men systematiken och

förhållningssättet mellan Umeå kommun som organisation gentemot de förtroendevaldas situation ska i huvudsak ses som likvärdigt, som för en anställd. Det uppnås i praktiken i ett samspel mellan den förtroendevalda, det egna partiet och det tjänstemannastöd som finns inom kommunen. Ur ett demokratiskt perspektiv så är det viktigt att de förtroendevalda i Umeå kommun känner att de har stöd i kommunen i händelse av hat, hot eller våld.

Denna rutin beskriver därför vilket stöd våra förtroendevalda kan få och hur man ska gå tillväga om man utsätts för hot- och våld, samt otillåten påverkan.

Fördelning av ansvar

De politiska partierna

Det är partierna och partiets gruppledare som har det huvudsakliga ansvaret för sina förtroendevalda och ska stödja sina medlemmar i händelse av hat, hot eller våld. Om man som förtroendevald blir utsatt för trakasserier i form av hat, hot eller våld ska detta polisanmälas och incidenten ska rapporteras till säkerhetsenheten vid Umeå kommun. Stöd i hur en polisanmälan görs finns i detta dokument och kan därutöver ges av säkerhetsavdelningen.

Polismyndigheten

Det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för skydd av förtroendevalda i en kommun. Om en förtroendevald blivit utsatt för otillbörlig påverkan ska därför en polisanmälan göras. Grunden är att en polisanmälan ska göras om man som förtroendevald blir utsatt för ett brott till exempel i form av hot, hat eller våld. Det är den som drabbas som avgör om en anmälan ska göras, men det är viktigt att ha i minnet att en polisanmälan ger betydligt större möjligheter för polisen att förhindra nya brott och att lagföra gärningsmannen.

Stadsledningskontorets avdelningar huvudsakligt stöd för förtroendevalda

För att säkerställa likställighet och tydlighet utgör stadsledningskontorets funktioner huvudsakligt stöd till alla Umeå kommuns förtroendevalda, när det gäller händelse eller situation av otillbörlig påverkan riktat mot den förtroendevalda som person.

Säkerhetsenheten

Säkerhetsenheten vid stadsledningskontoret kan bistå med rådgivning och stöd till förtroendevalda som blivit utsatta för otillbörlig påverkan. I det uppdraget ingår även att ge

råd och stöd hur risker kan minskas. Säkerhetsenheten tar emot information, dokumenterar och administrerar incidentrapporter. Vid behov kan säkerhetsenheten ge stöd genom att informera och bistå vid utbildning kring hot, hat och våld samt otillbörlig påverkan. Säkerhetsenheten samordnar arbetet med tex. personlarm/bevakningsbil eller liknande insatser kring den förtroendevaldas säkerhet efter samråd med polis. Om en förtroendevald av polis bedöms befinna sig i en utsatt situation kan ett personlarm erbjudas. Om hotet är påtagligt, finns det också möjlighet att via väktare ordna med skyddande eller ronderande bevakning. Säkerhetsenheten bistår även nämnden/förvaltningen gällande förebygga hot och våld vad gäller nämndens arbete.

HR-SLK

HR vid stadsledningskontoret kan bistå med hänvisning till krisstöd och efterstöd, kontakt tas via HR-direktör. HR ger även stöd till gruppledare/politiska partiet för vägledning kring hur man kan hålla tex uppföljningssamtal

HR-Kommunikation

Kommunikationsdirektör kan bistå gruppledare/parti med kommunikationsplanering och tydliggörande av tillhörande behov relaterat till händelse eller situation vid otillbörlig påverkan.

Bilaga 1 Att göra en anmälan

Vid akuta fall görs anmälan via 112, då situationen tillåter det.

I övriga fall görs anmälan på följande sätt:

- Via telefon 11414 till Polisens Kontaktcenter
- Via polisstation
- Uppgifter som ska lämnas vid en polisanmälan:
    - Berätta vad som har skett.
    - Påpeka att det är en politiker/förtroendevald inom Umeå kommun som blivit utsatt.
    - Uppge för- och efternamn på målsägande, dvs. den som utsatts för hot eller våld. Observera att vid en anmälan behöver inte personnummer lämnas ut.
    - Vid behov, be om åtkomstskydd. Åtkomstskyddet gör att personuppgifterna är skyddade under förundersökningen. Vid eventuell rättegång gäller offentlighetsprincipen.
    - Uppge adress och telefonnummer till arbetsplatsen.
    - Lämna uppgifter om stödbevisning, t.ex. vittnen, filminspelning, foto, skärmdump, mail mm.
    - Berätta om eventuella skador, och ifall skadorna har blivit dokumenterade hos sjukvården.
    - Be om att få kontinuerlig återkoppling från ansvarig utredare om den fortsatta hanteringen.

Att tänka på efter en händelse

- Vid fysisk skada - uppsök alltid akutmottagning för omhändertagande och dokumentation.
- Polisanmälan ska göras av den som blivit utsatt eller av vittne.
- Om händelsen är av sådan art att målsäganden är rädd för repressalier kan åtkomstskydd begäras. Åtkomstskyddet gör att personuppgifterna är skyddade under förundersökningen. Vid eventuell rättegång gäller offentlighetsprincipen.
- Kontakta kommunens säkerhetssamordnare för information och övervägning av vidare stöd.
- Inom partiet: Kontakta partiets gruppledare för övervägning av vidare stöd - ta hand om den eller de som drabbats psykiskt. Ge information till berörda i direkt i anslutning till det inträffade. Överväg ytterligare information till övriga partifunktionärer och partimedlemmar.

Umeå kommun
Kommunstyrelsen

Protokollsutdrag
2024-04-15

§ 47

Diarienr: KS-2024/00345

Information: Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att godkänna informationen

att information om Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda, ställs till samtliga nämnder i Umeå kommun för information.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun är en politiskt styrd organisation och därmed har kommunen ett särskilt ansvar att värna de demokratiska värden som utgör grunden för kommunens verksamhet. Förtroendevalda ska kunna känna sig trygga i sitt beslutsfattande i meningen att de inte blir utsatta för någon typ av otillåten påverkan, till exempel trakasserier, hot, hat eller våld. Om något ändå sker, ska kommunen hjälpa och stödja den som blivit utsatt.

Umeå kommun har som arbetsgivare tagit fram riktlinjer för verksamheten, vilket bland annat ställer krav på att förebygga hot, våld och otillbörlig påverkan i de anställdas arbetsmiljö samt ge råd och stöttning om någon ändå drabbas.

Förtroendevalda är inte formellt sett anställda och omfattas därmed inte av arbetsmiljölagstiftningens rättigheter och skyldigheter. Men systematiken och förhållningssättet mellan Umeå kommun som organisation gentemot de förtroendevaldas situation ska i huvudsak ses som likvärdigt, som för en anställd. Det kan i praktiken uppnås i ett samspel mellan den förtroendevalda, det egna partiet och det tjänstemannastöd som finns inom kommunen.

Denna rutin beskriver därför vilket stöd Umeå kommuns förtroendevalda kan få och hur man ska gå till väga om man utsätts för hot- och våld, samt otillåten påverkan.

Beslutsunderlag

Rutin vid otillbörlig påverkan förtroendevalda

Beredningsansvariga

Camilla Adolfsson Säkerhetschef och Karin Ahnqvist HR-direktör

Näringslivs- och arbetsutskottets beslutsordning

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Kommunstyrelsens beslutsordning

Kommunstyrelsen beslutar enligt näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Beslutet ska skickas till
Samtliga nämnder i Umeå kommun.

UMEÅ KOMMUN

Rapport

Dataskyddsombudets tillsyn 2023

2024-04-12

Sammanfattning

Dataskyddsförordningen föreskriver att dataskyddsombudet bl.a. ska övervaka efterlevnaden av dataskyddsförordningen och den personuppgiftsansvariges strategi för skydd av personuppgifter.

Som ett led i denna tillsyn genomförde DSO 2023 en riktad granskning gällande nämndernas arbete med konsekvensbedömningar samt en övergripande granskning av inkomna rättighetsbegäranden, inkomna personuppgiftsincidenter och nämndernas registerförteckning över personuppgiftsbehandlingar.

Uppgifterna som använts i rapporten bygger på självrapportering från nämndernas förvaltningar samt uppgifter från EasIT (incidentrapporteringssystem) och RegIT (nämndernas registerförteckning).

Arbetet med GDPR ser olika ut i nämnderna och varierar ibland mellan verksamheter inom samma nämnd. Det finns identifierade brister i nämndernas och styrelsens arbete med konsekvensbedömningar och registerförteckningar som dataskyddsombudet rekommenderat åtgärder för i rapporten.

Eric Lindström
Dataskyddsombud

Innehåll

Sammanfattning 2
Avgränsning och förkortningar 4
Syfte 5
Riktad granskning 2023 5
Granskning och tillämplig lag 5
Resultat av granskning och dataskyddsombudets rekommendation 6
Möjliga konsekvenser 7
Personuppgiftsincidenter 2023 7
Tillämplig lag 7
Inkomna incidenter 8
Dataskyddsombudets rekommendation 8
Inkomna rättighetsbegäranden 2023 8
Tillämplig lag 8
Inkomna begäranden 9
Dataskyddsombudets rekommendation 9
Registerförteckning 9
Tillämplig lag 9
Resultat av granskning av registerförteckningar 10
Dataskyddsombudets rekommendation 10

Avgränsning och förkortningar

Granskningen omfattar följande nämnder som behandlar personuppgifter i verksamhet.

Kommunstyrelsen (KS)

Byggnadsnämnden (BN)

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (MöH)

Fritidsnämnden (FN)

Kulturnämnden (KN)

För- och grundskolenämnden (FGN)

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (GVN)

Tekniska nämnden (TN)

Individ- och familjenämnden (IFN)

Äldrenämnden (ÄN)

Brand- och räddningsnämnden (BRN)

Överförmyndarnämnden (ÖFN)

Valnämnden (VN)

Syfte

Dataskyddsförordningen (GDPR) föreskriver i artikel 39.1b att dataskyddsombudet (DSO) ska övervaka efterlevnaden av dataskyddsförordningen, av andra av unionens eller medlemsstaternas dataskyddsbestämmelser och av den personuppgiftsansvariges strategi för skydd av personuppgifter, inbegripet ansvarstilldelning, information till och utbildning av personal som deltar i behandling och tillhörande granskning.

Som ett led i denna tillsyn genomförde DSO 2023 en riktad granskning gällande nämndernas arbete med konsekvensbedömningar samt en granskning av inkomna rättighetsbegäranden, inkomna personuppgiftsincidenter och nämndernas registerförteckning över personuppgiftsbehandlingar. Uppgifterna som använts i rapporten bygger på självrapportering från nämndernas förvaltningar samt uppgifter från EasIT incidentrapporteringssystem samt uppgifter i RegIT registersystem.

Personuppgiftsansvaret åligger nämnden (som helhet, inte individuella ledamöter). Ansvaret kan inte likt t.ex. arbetsmiljöansvar delegeras till verksamheten. Rapporten riktas därför till nämnden men med rekommendationer som nämnden kan rikta till sin verksamhet. Rapporten kan användas som en del av nämndernas systematiska dataskyddsarbete.

Riktad granskning 2023

Granskning och tillämplig lag

Av artikel 5.2 GDPR framgår att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att GDPRs grundprinciper efterlevs (*ansvarsskyldighet*). Exempel på hur personuppgiftsansvarig nämnd kan visa på regelefterlevnad är *riktlinjer, rutiner, dokumenterad uppföljning, osv*.

Av artikel 24 GDPR framgår att personuppgiftsansvarig med beaktande av behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna, av varierande sannolikhetsgrad och allvar, för fysiska personers rättigheter och friheter ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med denna förordning. Dessa åtgärder ska ses över och uppdateras vid behov.

Av artikel 35 i GDPR framgår att om en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter.

De frågor som granskade nämnders verksamhet(er) ombetts svara på är:
- *Bedrivs något systematiskt arbete med att identifiera och genomföra*

konsekvensbedömningar i nämndens verksamhet? Bifoga ev. dokumentation som skulle användas för att styrka detta (jmf. art 5.2 GDPR). Om dokumentation saknas ange det i stället.
- Totalt antal identifierade högriskbehandlingar i nämndens verksamhet? Om något arbete med att identifiera högriskbehandlingar inte genomförts eller slutförts ange det i stället?
- Totalt antal genomförda konsekvensbedömningar sedan 2018?
- Totalt antal genomförda konsekvensbedömningar under 2022?

Resultat av granskning och dataskyddsombudets rekommendation

Av de nämnder som besvarat frågorna från dataskyddsombudet framgår att frågan hanteras olika både mellan nämnder och i vissa fall mellan olika verksamheter i samma nämnd. Några nämnder har framtagna rutiner eller checklistor för att fånga upp och genomföra konsekvensbedömningar. Andra har delvis påbörjat arbetet men där kan frågan ha hanterats olika av olika verksamheter inom samma nämnd. Andra nämnder uppges inte ha något systematiskt arbete/inte påbörjat arbetet alls. Det ska noteras att det inte förefaller finnas någon (mellan nämnderna) enhetlig hantering av frågan i kommunen.

Flertalet nämnder rapporterar att inga konsekvensbedömningar genomförts, några anger att orsaken är att de analyserat sina behandlingar och bedömt att det inte finns några högriskbehandlingar enligt IMYs lista (det finns alltså inget som behöver konsekvensbedömmas) medan andra anger att det beror på att inget systematiskt arbete med att identifiera högriskbehandlingar genomförts.

För att kunna säkerställa efterlevnad av GDPR är det viktigt att arbetet bedrivs systematiskt och att det finns dokumenterade rutiner/arbetssätt för att identifiera högriskbehandlingar och genomföra konsekvensbedömningar.

Med anledning av de svar som inkommit från nämnderna och styrelsen lämnar dataskyddsombudet följande rekommendationer till KS, VN, TN, ÖFN och BRN att uppdra till sina verksamheter att;

- För samtliga verksamheter inom nämnden. Skapa rutiner/arbetssätt så att nya personuppgiftsbehandlingar fångas upp och bedöms (ifall hög risk föreligger) innan behandlingen påbörjas.
- Gå igenom och bedöm befintliga behandlingar och genomför konsekvensbedömningar för de behandlingar som identifieras som högriskbehandlingar enligt IMYS lista.[1] Denna rekommendation gäller också FGN och GVN.
- Skapa rutiner/arbetssätt så att genomförda konsekvensbedömningar regelbundet följs upp och ev. nya/ändrade risker upptäcks och åtgärdas.

[1] https://www.imy.se/globalassets/dokument/ovrigt/forteckning---konsekvensbedomningar.pdf

Övriga nämnder rekommenderas att säkerställa att befintliga rutiner är kända och följs.

Något svar från kulturnämnden har inte inkommit och några rekommendationer kan därför inte lämnas till aktuell nämnd.

Möjliga konsekvenser

Då det är frågan om behandlingar som innebär en hög risk för de registrerades rättigheter och friheter innebär avsaknaden av genomförda konsekvensbedömningar och brist på rutiner att det finns risker för de registrerade vars personuppgifter behandlas av nämnderna.

De personuppgiftsansvariga nämnderna riskerar också att drabbas av skadestånd och sanktionsavgifter (art. 82-83 GDPR). IMY utfärdade i november 2023 en sanktionsavgift om 300 000 kr till Barn- och utbildningsnämnden i Östersunds kommun[2] för att de inte genomfört en konsekvensbedömning innan de påbörjade en personuppgiftsbehandling i Googles tjänster (behandlingen som innebar hög risk för registrerade).

Här ska också noteras att IMY har mandat att helt förbjuda en behandling som inte uppfyller kraven i GDPR vilket också är något som bör beaktas för de behandlingar där ingen konsekvensbedömning gjorts.

Personuppgiftsincidenter 2023

Tillämplig lag

Enligt artikel 33 i GDPR ska den personuppgiftsansvarige utan onödigt dröjsmål och, om så är möjligt, inte senare än 72 timmar efter att ha fått vetskap om den, anmäla en personuppgiftsincidenten till tillsynsmyndighet såvida det inte är osannolikt att personuppgiftsincidenten medför en risk för fysiska personers rättigheter och friheter.

Den personuppgiftsansvarige ska dokumentera alla personuppgiftsincidenter, inbegripet omständigheterna kring personuppgiftsincidenten, dess effekter och de korrigerande åtgärder som vidtagits. Dokumentationen ska göra det möjligt för tillsynsmyndigheten att kontrollera efterlevnaden av denna artikel.

Nämnderna har antagit riktlinjer där det bl.a. framgår att ansvaret för att undvika, upptäcka och anmäla personuppgiftsincidenter till personuppgiftsansvarig åligger varje anställd inom Umeå kommun. Chefer på alla nivåer har ett ansvar att aktivt verka för en positiv attityd kring detta. Detaljer om hur anmälan och hantering av personuppgiftsincident sker regleras i rutin för nämnden.

---

[2] IMY-2023-1647 (beslutet har inte överklagats av Östersunds kommun)

Inkomna incidenter

Under 2023 rapporterades det in totalt 93 st personuppgiftsincidenter till granskade personuppgiftsansvariga nämnder. Av dessa bedömdes 6 st som ej incidenter. Av de 87 faktiska incidenterna anmäldes 15 st (ca 17 %) till tillsynsmyndigheten IMY.

Av de inrapporterade incidenterna var 24 st (27,5 %) felskickad e-post, 8 st (ca 1 %) felaktiga behörigheter, 8 st (ca 1 %) tappad digital enhet, 4 st (ca 0,5 %) dataintrång och 47 st rapporterade som ”Övrigt” (54%).

Det noteras att Överförmyndarnämnden, Valnämnden, Brand- och räddningsnämnden och Miljö- och hälsoskyddsnämnden inte hade någon inrapporterad personuppgiftsincident under 2023. Att det inte rapporterats någon personuppgiftsincident innebär inte att några incidenter inte inträffat bara att det inte rapporterats in någon. Försiktighet uppmanas därför i att dra några egentliga slutsatser av den informationen.

2022 var antalet inrapporterade incidenter 73 st varav 6 st bedömdes som ej incident. Antalet inrapporterade incidenter ökade alltså med ca 20 % i förhållande till 2022.

Trenden med felsänd e-post som den enskilt största anmälda typen av incident fortsätter från tidigare år (2022 var det 42%).

Dataskyddsombudets rekommendation

Dataskyddsombudet rekommenderar nämnder och styrelse att uppdra till sina verksamheter att:

- Utbilda personalen så att de kan identifiera personuppgiftsincidenter och vet hur/var de ska rapportera personuppgiftsincidenter samt uppmuntra dem att anmäla incidenter.

Inkomna rättighetsbegäranden 2023

Tillämplig lag

Enligt GDPR har registrerad ett antal rättigheter (rätten till information, rätten till tillgång, rätten till rättelse, rätten till radering, rätten tillbegränsning, rätten tilldataportabilitet, rätten till invändning). Reglerna för hur hanteringen av en rättighetesbegäran ska ske återfinns i art. 12 i GDPR.

Inkomna begäranden

Under 2023 har endast ett fåtal begäran om nyttjande av rättigheter enligt GDPR inkommit till kommunen. Av två inkomna begäranden (båda avsåg rätten till tillgång art. 15 GDPR) var en riktad till samtliga nämnder i kommunen medan en endast avsåg IFN.

Dataskyddsombudets rekommendation

Då det endast inkommit ett fåtal begäranden under 2023 finns inget egentligt underlag för att lämna några konkreta rekommendationer i frågan. Det noteras att det finns en kommunövergripande rutin för hur en rättighetsbegäran enligt GDPR ska hanteras och det pågår ett arbete (initierat av direktören för administration och innovation) med att ta fram en kommunövergripande e-tjänst där registrerade ska kunna framställa sin begäran till personuppgiftsansvariga nämnder på kommunen.

Registerförteckning

På grund av den stora mängden behandlingar hos de granskade nämnderna har det inte funnits möjlighet att granska alla registrerade behandlingar i RegIT (kommunens system där personuppgiftsbehandlingar registreras). Istället har slumpmässiga kontroller av granskade nämnders registreringar gjorts.

Följande antal behandlingar har granskats per nämnd av dataskyddsombudet: KS; 4, BN; 2, MöH; 2, FN; 2, KN; 2, FGN; 4, GVN; 4, TN; 4. IFN; 4, ÄN; 4, BRN; 3, ÖFN; 1, VN; 1.

Utöver de obligatoriska kraven i GDPR har också kontrollerats; senast datum för genomgång av behandlingen i RegIT och ifall det antecknats att behov av konsekvensbedömning bedömt/konsekvensbedömning genomförts. Båda fält förekommer i RegIT men är inte obligatoriska enligt GDPR.

Tillämplig lag

Enligt GDPR ska registret som personuppgiftsansvarig är skyldig att föra som minst innehålla följande information:

- Namn och kontaktuppgifter för den personuppgiftsansvarige, samt i tillämpliga fall gemensamt personuppgiftsansvariga, den personuppgiftsansvariges företrädare samt dataskyddsombudet.
- Ändamålen med behandlingen.
- En beskrivning av kategorierna av registrerade och av kategorierna av personuppgifter.

- De kategorier av mottagare till vilka personuppgifterna har lämnats eller ska lämnas ut, inbegripet mottagare i tredjeländer eller i internationella organisationer.
- I tillämpliga fall, överföringar av personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation, inbegripet identifiering av tredjelandet eller den internationella organisationen och, vid sådana överföringar som avses i artikel 49.1 andra stycket, dokumentationen av lämpliga skyddsåtgärder.
- Om möjligt, de förutsedda tidsfristerna för radering av de olika kategorierna av uppgifter.
- Om möjligt, en allmän beskrivning av de tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som avses i artikel 32.1.

Resultat av granskning av registerförteckningar

Först ska konstateras att RegIT i sig innehåller fält som i huvudsak uppfyller de krav som ställs på ett register över behandlingar i (artikel 30) GDPR. Det identifierades en, mindre, brist i RegIT, i förhållande till minimikraven i artikel 30.1 GDPR. Uppgift om att dataskyddsombud finns och kontaktuppgifter till denne saknades i behandlingsregistret. Denna brist är åtgärdad efter påpekande från dataskyddsombudet.

Generellt kan sägas att det var få registreringar som helt uppfyllde kraven i artikel 30 i GDPR. I de fall där behandlingar med allvarligare brister upptäcktes har aktuella verksamheter skyndsamt kontaktats med åtgärdsrekommendationer. Övriga identifierade brister i registret är rapporterade direkt till nämndernas personuppgiftskoordinatorer för vidare hantering/åtgärd.

Två nämnder stack ut särskilt (ÖFN och BRN), där fanns det större brister i samtliga granskade behandlingar när det gällde kraven i artikel 30 men också andra brister i behandlingarna identifierades.

Endast ett fåtal av de granskade behandlingar i kommunen innehöll uppgift om att de var genomgångna under 2023. Många behandlingar saknade helt uppgift ifall de någonsin hade granskats och en behandling hade en angivelse om senast granskning från 2017. Flertalet behandlingar hade heller inte granskats sedan början av 2018 (sannolikt med anledning av att GDPR började gälla i maj 2018). Någon systematisk genomgång av registren kunde inte identifieras vid aktuell granskning.

Dataskyddsombudets rekommendation

Då samtliga granskade nämnders dokumentation om sina behandlingar i artikel 30 registret uppvisade brister rekommenderas samtliga nämnder och styrelse att uppdra till sina verksamheter att:

- Initiera och genomföra ett arbete med att gå igenom samtliga registreringar för att säkerställa att de uppfyller minimikraven i artikel 30.1 GDPR och i övrigt är korrekt ifyllda.
- Skapa en rutin (eller annan dokumenterad styrning) för regelbunden genomgång av registreringarna så att det säkerställs att registreringarna hålls uppdaterade och korrekta.

Regional samverkan

Ett samarbete mellan kommunerna
i Västerbotten och Region Västerbotten

Protokoll Länssamverkansgruppen

Dnr: *HSN 49-2-2024*
Datum och tid: *20240419 kl. 08.15-12.00*
Plats: *Teams*
Ärenden: *14 - 24*

Närvarande

Isabell Zemrén, ordförande	Region Västerbotten
Pernilla Henriksson, v. ordförande, justerare	Umeå kommun
Gaby Bisping	Dorotea kommun
Pernilla Ahlström	Lycksele kommun
Andreas Witt	Nordmalings kommun, representerar även Bjurholms kommun
Jhonas Nilsson	Robertsfors kommun
Katarzyna Wikström	Skellefteå kommun
Ana-Maria Deliv	Skellefteå kommun
Sara Johansson	Sorsele kommun
Helena Steen	Storumans kommun
Jim Lindberg	Vindelns kommun
Ulrica Westerlund	Vännäs kommun
Eva-Lena Johansson	Åsele kommun
Anna-Maria Stenlund	Region Västerbotten
Camilla Andersson	Region Västerbotten
Christer Wilhelmsson	Region Västerbotten
David Isaksson	ordf. Beredning barn/unga
Carolina Forsell	ordf. Hjälpmedelsrådet
Elena Jakobsson	vice ordf. Beredning vuxna/äldre
Adjungerade	
Monica Wahlström	FoU Socialtjänst
Gunilla Larsson	Region Västerbotten
Övriga tjänstepersoner	
Katarina Lindahl	regional samverkanskoordinator
Britta Edström	regional samverkanskoordinator
Frånvarande	
Ingela Pettersson	Bjurholms kommun
Hanna Mattsson	Norsjö kommun
Karolina Lundqvist	Umeå kommun
Jenny Örnberg	Vilhelmina kommun
Gabriella Skantz Eikelboom	ordf. Beredning vuxna/äldre
Ida Lestander	Region Västerbotten
John Olsson	Malå kommun



Contract Signature Referensnummer: 127230SE

14. Godkännande av dagordning

Dagordningen godkändes.

15. Föregående protokoll

Föregående protokoll godkändes och lades till handlingarna.
Ordförande för Länssamverkansgruppen och socialchef Skellefteå kommun deltog på Samråd hälsa, vård och omsorgs möte 20240315. Frågan om hantering av vaccinationer diskuterades och kritik mot hanteringen av frågan framfördes både från kommunerna och Regionen. En reflektion är att det finns en överenskommen struktur för samverkan och hur ärenden ska hanteras och beredas och det är viktigt att hålla sig till den. I samverkan beslutar man om rekommendationer till respektive huvudman. Ärenden kan aktualiseras av deltagare i länssamverkansstrukturen och bereds därefter av en beredning eller en arbetsgrupp. Uppdragen ska vara tydligt formulerade och Länssamverkansgruppen ha samsyn. Ärenden som behöver politisk förankring lyfts till Samråd hälsa, vård och omsorg. Samrådet enas om en rekommendation, som sedan skickas ut till huvudmännen för politiskt beslut och förankring. Den regionala samverkansöverenskommelsen kommer att revideras och deltagare i samverkan behöver med regelbundenhet hålla sig uppdaterade vad som står i överenskommelsen. Då varje huvudman är autonom pågår många interna processer och ibland påverkar en huvudmans beslut en annan. Regionen kan överlåta vissa uppgifter på kommunen, men det behöver föregås av dialog och enighet. Frågan om vaccinationer behöver hanteras på lång sikt, vilket bör lyftas in i den större översynen av avtal och överenskommelser som arbetet med gemensam primärvårdsplan innebär.

16. Nytt avtal Vårdhygien

Informationsärende
Föredragande: Anders Johansson, medicinsk chef Vårdhygien, Region Västerbotten och Sara Lundberg, enhetschef hälso- och sjukvård Skellefteå kommun
En arbetsgrupp med fyra representanter från kommunerna och fyra representanter från Vårdhygien har arbetat fram ett förslag till nytt avtal för vårdhygien. Arbetsgruppen är enig om förslaget som presenterades på dagens möte, men kommunerna har initierat en risk- och konsekvensanalys, vilken inte är klar.

Det råder oenighet kring kostnadsbilden. Synpunkten lyftes från kommunerna att kostnadsökningen är stor och kommer med kort framförhållning eftersom förslaget gäller redan från 2024. Kommunerna anser att det nya avtalet ska gälla från 2025 och att 2023 års nivåer ska gälla för nuvarande år. Frågan ställdes hur stor del av kostnaden (2,6 mkr) som är oh-kostnader, vilket Regionen ska återkomma med svar på.

Länssamverkansgruppen beslutade att uppdra AU att tillsammans med representanter från Regionen och kommunerna att mötas med syfte att enas om en lösning om kostnaden och från när det nya avtalet ska gälla. Efter detta möte återkopplar AU hur och när frågan ska förankras i Länssamverkansgruppen.



Contract Signature Referensnummer: 127230SE

17. Sammanhållen informationsöverföring

Beslutsärende
Föredragande: André Forslöf, specialist digitalisering och Sara Winqvist, enhetschef digitalisering och service, Region Västerbotten
Sedan Länssamverkansgruppens förra möte har avtal tecknats för LifeCare Samordnad Planering. Ett utkast till projektplan har tagits fram och skickats ut till styrgruppen, med bland annat förslag till hur samverkan kan ske under och efter införandet. Region Västerbotten har tillsatt en projektledare som fortsättningsvis kommer att rapportera till Länssamverkansgruppen. Nästa steg är projektstart för införande LifeCare SP, samt angränsande frågor gällande att ytterligare förbättra och säkerställa informationsutbyte mellan Region och kommuner. Från Regionens sida vill man komplettera styrgruppen med resursägare.

Länssamverkansgruppen beslutade att:
- Ta rollen som projektbeställare
- Utse projektägare, en från Region Västerbotten och en från kommunerna, förslag återkopplas senast fredag 3 maj.
- Ge fortsatt uppdrag för projektinförandet till befintlig styrgrupp samt ger styrgruppen uppdrag att ta fram beskrivning av vilka kompletterande kompetenser som behövs. Styrgruppen kompletteras i förstone med resursägare från Regionen Västerbotten.

18. Nulägesuppdatering från beredningarna

Informationsärende
- Samverkansråd patientsäkerhet
Föredragande: Lars Hortlund, vice ordförande
Samverkansråd patientsäkerhet har som funktion att utveckla patientsäkerheten i huvudmännens gemensamma arbete, med den nationella handlingsplanen Agera för säker vård som utgångspunkt. Patientsäkerhetsperspektivet ska genomsyra omställningen till Nära vård och rådet har en viktig roll i det arbetet. Arbetet med att skapa länsgemensamma rutiner för vården och processen för patienter med trakeostomi i hemmet har varit en stor del av samverkansrådets huvudsakliga arbete under 2023. Frågan ställdes om tidsplan för trakeostomiöverenskommelsen. Planen är att det ska finnas ett färdigt förslag till Länssamverkansgruppens möte den 20 september. Även frågan angående informationsöverföring mellan huvudmän har varit aktuell under året. Det fortsatta arbetet för rådet kommer att ha fokus på avvikelser i samverkan mellan regionen och kommunerna och genom det följa Socialstyrelsens föreskrift om systematiskt kvalitet- och patientsäkerhetsarbete.

- Beredning vuxna och äldre
Föredragande: Elena Jakobsson, vice ordförande
Beredning vuxna och äldre har arbetat med att kartlägga samverkansytor – hur inhämta och sprida information? Beredningen har också diskuterat samverkan under sommaren och hur resurser och kompetenser kan användas på bästa sätt både mellan Region och kommun och mellan verksamheter. Det är svårt att få hela beredningen samlad, och frånvaron är hög, både på fysiska och digitala möten. Beredningens, liksom andra samverkansgruppers, uppdrag kommer att ses över och

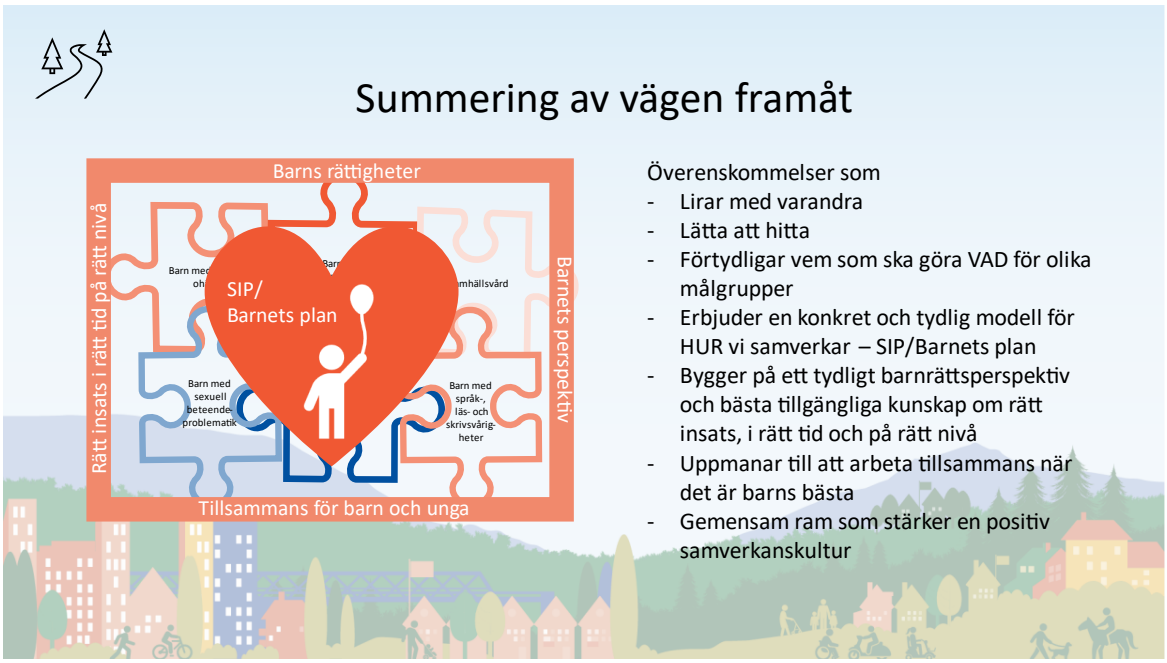


Contract Signature Referensnummer: 127230SE

tydliggöras när samverkansstrukturen kommer att revideras och andra avtal och överenskommelser ses över.

Länssamverkansgruppen beslutade att återföra frågan till beredningen för ytterligare diskussion. Vad beror närvarotappet på? Är gruppens sammansättning, storlek och arbetssätt funktionellt. Hur kan gruppen organisera sitt arbete mest framgångsrikt? Vilka frågor är angelägna att beredningen driver? Återkoppling på Länssamverkansgruppens möte den 20 september.

- Beredning barn och unga
Föredragande: David Isaksson, ordförande. Information om arbetet med Länsgemensam överenskommelse om samordnade insatser för barn och ungas hälsa, lärande och trygghet. Beredning barn och unga har lagt ett stort arbete under året på arbetet med överenskommelsen, med barnrättsperspektivet, barns delaktighet och barnets bästa i fokus. Arbetsgruppen har bland annat kartlagt målgruppen, samlat befintliga samverkansdokument, analyserat vad som orsakar problem och behöver utvecklas. Dialog har förts med barnrättsorganisationer. Ett stort fokus har legat på att undersöka förutsättningarna för skolan att ges samma möjlighet som hälso- och sjukvården och socialtjänsten till att initiera SIP. Framgent kommer arbetsgruppen att jobba bland annat med beskrivning av önskat måltillstånd, undersöka förutsättningarna att fatta beslut, samt föreslå uppdateringar av samverkansdokument. En beskrivning av implementering och modell för uppföljning ska tas fram. En summering gavs om nuläget och vägen framåt, där SIP/barnets plan kommer att bli ett mycket viktigt verktyg.





Contract Signature Referensnummer: 127230SE

19. Utveckling av den regionala samverkansstrukturen

Beslutsärende
Föredragande: Se respektive punkt

Samverkan med skolchefs- och elevhälsochefsnätverk, samt fristående skolor
Föredragande: Roland Bång, skolchef Lycksele kommun och deltagare i Beredning barn och unga
Ett förslag presenteras på hur samverkan med skolchefs- och elevhälsochefsnätverk kan ske, samt med fristående skolor, vilket har förankrats med länets skolchefer och elevhälsochefer. Förslaget går i korthet ut på att skolans fyra representanter i beredningen ansvarar för in- och utförsel av ärenden till de olika nätverken och länsdelarna. Mycket av samverkan sker på lokal nivå och en rekommendation är att i Nära vård-styrgrupperna skapa utrymme för begreppet hälsa och frågor som är relevanta för skolan. När det gäller fristående aktörer är förslaget att de erbjuds att sinsemellan utse en representant till beredningen. Huvudsakliga kostnader som förslaget innebär är den arbetstid som respektive deltagande part lägger på arbete i olika samverkansforum.

Länssamverkansgruppen beslutade:
- Att fastställa förslaget till struktur och systematik för hur frågeställningar rörande barn och unga ska processas i de olika befintliga chefsnätverken för skol- och elevhälsosamverkan.
- Att representanter från Länssamverkansgruppen tar med sig rekommendationen att förstärka perspektivet *hälsa* och skapa forum som inbegriper barn- och ungafrågor relevanta för skolan som medskapande aktör, till respektive styrgrupp för Nära vård.
- Att besluta att de fristående skolhuvudmännen i Västerbotten ges möjlighet att gemensamt utse en representant i Beredning barn och unga.

Samverkansforum för utveckling av digitala välfärdstjänster
Föredragande: Katarina Lindahl och Britta Edström
Förslag till bemanning av gruppen presenterades.
Länssamverkansgruppen beslutade:
- Att gruppen benämns Beredning för utveckling av digitala välfärdstjänster.
- Att bemanna gruppen enligt förslag i bilaga 19.1. och att beslutet träder i kraft 20240419.
- Att, utöver de föreslagna funktionerna, komplettera med representant från Skellefteå kommun.
- Att gruppen utser inom sig ordförande och vice ordförande. Ordförande bereds en plats i Länssamverkansgruppen liksom de övriga beredningarnas ordföranden.
- Att en uppföljning av uppdrag, sammansättning och progress görs till Länssamverkansgruppens första möte 2025.

Länssamverkansgruppens sammansättning och tydliggörande av funktioner
Föredragande: Katarina Lindahl och Britta Edström
Förslag till justering av Länssamverkansgruppens sammansättning presenterades. Frågan behöver mer tid för förankring hos huvudmännen.

Länssamverkansgruppen beslutade att bordlägga frågan till mötet den 20 september.



Contract Signature Referensnummer: 127230SE

Utvecklingen av nära vård i de ordinarie strukturerna för samverkan och lokal samverkan
Föredragande: Ida Lestander och Monica Wahlström
Beskrivning av den planerade arbetsprocessen:

1. Kartläggning av forum och representation vid sidan om Länssamverkansstrukturen - där liknande frågor hanteras (som styrgrupperna för nära vård i närsjukvårdsområden/liknande).
2. Ta fram hur huvudmännens representanter ser på nuläget av utvecklingen av nära vård-arbetet.
3. Uppföljning av de lokala avtalen – sker mellan parterna

För en enhetlig uppföljning tillhandahålls en metod kring hur varje lokalt avtal kan följas upp av parterna, med stöd av FoU Socialtjänst. Tidsplan: arbete pågår, enkät ca april/maj. Frågan återkommer på Länssamverkansgruppens möte 20 september.

Hjälpmedelsrådet
Föredragande: Sofia Ögren, regional hjälpmedelskoordinator
En omvärldsbevakning har gjorts hur en digital kommunikationsyta skulle kunna läggas upp, men också inventerat vilka befintliga nätverk som finns för förskrivare. Ett förslag håller på att tas fram hur en referensgrupp och Hjälpmedelsrådet kan sättas samman framgent. Tidplanen är att ett färdigt förslag presenteras på Länssamverkansgruppens möte 20 september.

20. Uppdrag och utvecklingsarbeten

Beslutsärende
Föredragande: Katarina Lindahl, Britta Edström och Erika From, samordnare Nära vård i modellområde södra Lappland
Ett förslag har tagits fram till organisering av det fortsatta arbetet i Västerbotten med en gemensam plan för primärvården. Syftet är att västerbottningen ska få bra, nära och samordnade insatser som stärker hälsan. Primärvården ska utgöra navet i omställningen till Nära vård, där ett personcentrerat förhållningssätt och samverkan är två viktiga framgångsfaktorer som identifierats. Första steget i processen är att ta fram gemensamma mål och vägledande principer. Det andra steget är att kartlägga förutsättningarna, bland annat genom att identifiera överenskommelser och avtal samt gap, ”Nära vård säkra” dem och se över att de leder i färdplanens riktning.

2023 beslutade Regionfullmäktige om en genomlysning av primärvården med syftet att skapa en nulägesbild, analysera denna och komma fram till åtgärder och förslag för att primärvården ska kunna åstadkomma uppsatta mål. Utifrån genomlysningen gavs ett direktiv att utveckla samverkan mellan sjukhusvården och primärvården i syfte att stödja omställningen till nära vård. Eftersom primärvården är delad behöver även kommunerna kopplas på i arbetet. En arbetsgrupp är tillsatt med representanter från Region och kommuner.

Synpunkten lyftes att det är viktigt att nå samsyn med vilka förflyttningar som behöver göras i respektive organisation. En annan synpunkt var att vi blir allt skickligare på att lyfta blicken och kroka



Contract Signature Referensnummer: 127230SE

samman processer. Detta kan framgent vara en stark framgångsfaktor. Dock krävs en klok prioritering. I vilken ordning ska saker göras, av vem och i vilken takt?

Förslag till fortsatt arbetsprocess och organisering:

- Arbetsgrupp med representanter från samverkansstrukturen (Erikas grupp tillsammans med koordinatorerna) arbetar fram förslag till målsättningar och vägledande principer.
- Koordinatorer, Regionens samordnare Nära vård, samt enhetschef FoU Socialtjänst utarbetar stödmaterial/checklista för översyn av överenskommelser, samt plan för i vilken ordning olika överenskommelser ska ses över och av vem/vilka.
- Dessa stämmer av regelbundet med AU för Länssamverkansgruppen.
- Arbetet återkommer fortlöpande i Länssamverkansgruppen.

Länssamverkansgruppen beslutade att fastställa förslag till fortsatt arbetsprocess och organisering.

21. Ärenden till Samråd hälsa, vård och omsorg

22. Övriga frågor

- Samsjuklighetsutredningen: Det är viktigt att lyfta att Samsjuklighetsutredningen behöver finnas på agendan inom alla organisationer och förberedelsearbetet behöver påbörjas i god tid. Beslut om samsjuklighetsutredningen inväntar den nya socialtjänstlagen, men allt tyder på att beslut kommer att fattas i den riktning som angivits.

Länssamverkansgruppen beslutade att Samsjuklighetsutredningen och ny socialtjänstlag tas upp som stående punkt på kommande möten.

- Nytänkande styrning. Avtalet med Governo löper ut den 31 maj. Syftet med ett gemensamt avtal har varit bland annat lärande över länet. Robertsfors är en av piloterna och synpunkten lyftes att arbetet inte har kommit igång ordentligt och att det kommer att vara svårt att hålla fokus på inriktningen utan Governos stöd. En analys är viktig – om inte målen nås, vad gjorde vi fel? Om målen uppås - vad gjorde vi rätt och hur kan vi få spridning? Farhågan lyftes att det kan bli svårt att få fart på arbetet tillräckligt för ett breddinförande i andra kommuner. Det är möjligt för att anlita Governo länsdelsvis, men då behöver avtal och finansiering lösas i styrgrupperna. Skellefteå har nyttjat Governo i mycket liten utsträckning. I Umeå kommun har beslut fattats att inte fortsätta samarbetet med Governo, utan arbetet ska lyftas in i linjen.

Länssamverkansgruppen beslutade att det övergripande regionala avtalet med Governo inte förlängs och därmed har koordinatorerna inget fortsatt uppdrag i detta. Respektive länsvis styrgrupp fattar beslut om den fortsatta processen.



Contract Signature Referensnummer: 127230SE

- UPH-medel
Ansökan 30. Nordmalings kommun – Delat beslutsfattande i socialtjänsten
Ansökan 31. Beredningsgrupp barn och unga – länsövergripande utbildningssatsning till medarbetare och chefer inom länets kommunala och hälso-och sjukvårdande verksamheter

Länssamverkansgruppen beslutade:
- Att föreslå beslut till avslag beträffande ansökan 30. Nordmalings kommun. Socialchef Nordmalings kommun deltog inte i beslutet angående Ansökan 30.
- Att föreslå delvis bifall till ansökan 31. Beredningsgrupp barn och unga, där 112 000 kr beviljas för insatsens genomförande
Därmed är samtliga UPH-medel för 2024 fördelade.

Ärenden till Samråd hälsa, vård och omsorg
Gemensam primärvårdsplan - information

23. Genomgång och sammanfattning av beslut

24. Nästa möte
Systemledning 3 maj
Ledningsseminarium 31 maj – anmälan behövs, inbjudan med länk utskickad!
Länssamverkansgruppen 20 september



Contract Signature Referensnummer: 127230SE

UNDERSKRIFTSSIDA

Detta dokument har undertecknats med elektroniska underskrifter:

NAMN:	Katarina Lindahl
TITEL, ORGANISATION:	sekreterare, Länssamverkansgruppen
TID:	2024-04-24 08:46:34 +02:00
IDENTIFIKATIONSTYP:	E-post (katarina.a.lindahl@regionvasterbotten.se)
IDENTIFIKATIONS-ID:	d96c18a202354f06b245361b0c490d1b

NAMN:	Pernilla Henriksson
TITEL, ORGANISATION:	justerare, Länssamverkansgruppen
TID:	2024-04-24 10:37:38 +02:00
IDENTIFIKATIONSTYP:	E-post (pernilla.henriksson@umea.se)
IDENTIFIKATIONS-ID:	ca7cfbed9c534da196ebefff452a6065

NAMN:	Isabell Zemrén
TITEL, ORGANISATION:	ordförande, Länssamverkansgruppen
TID:	2024-04-24 11:04:42 +02:00
IDENTIFIKATIONSTYP:	E-post (isabell.zemren@regionvasterbotten.se)
IDENTIFIKATIONS-ID:	3179288398ff43a0bbe6ee1b282a8868

Certifierad av Comfact Signature
Accepterad av alla undertecknare
2024-04-24 11:04:47 +02:00
Ref: 127230SE
www.comfact.se

Validera dokumentet | Användarvillkor

Protokoll Samråd hälsa, vård och omsorg

HSN: 50:2-2024

Datum och tid: *20240503 Kl. 09.30 – 15.00*
Plats: *Teams*
Ärenden: *15-25*

15. Godkännande av föredragningslista

Upprop

16. Föregående protokoll

Reflektion efter föregående möte
På föregående möte lyftes frågan om vaccinationer inom kommunal hälso- och sjukvård. Frågan har därefter diskuterats i Primärkommunala delegationens arbetsutskott som landat i att en professionell rådgivare från SKR ska anlitas. Diskussion fördes på mötet om hur oenighet ska hanteras. Samrådet kan enas om inriktningsbeslut som sedan ska förankras hos respektive huvudman. Samsyn råder i det är angeläget att värna den samverkansstruktur som byggts upp. Det är viktigt att ärenden bereds enligt den ordning som finns i överenskommelsen.

17. Aktuellt i samverkan

Informationsärende
Föredragande: Isabell Zemrén, ordförande Länssamverkansgruppen
Information gavs om de ärenden som avhandlats på Länssamverkansgruppens senaste möte. Några saker som berördes var processen med nytt avtal vårdhygien där ett förslag finns men arbete pågår med att nå samsyn och enighet i vissa delar. I arbetet med sammanhållen informationsöverföring är ett införandeprojekt av interimslösningen efter Prator påbörjat. Nulägesrapport gavs från beredningarna. Utveckling av den regionala samverkansstrukturen fortgår enligt plan, där vissa uppdrag är avslutade och andra pågår. Samsjuklighetsutredningen och nya socialtjänstlagen kommer att återkomma i samverkan. Det länsövergripande avtalet med Governo upphör den 31 maj. Behovet av fortsatt stöd ser olika ut i länsdelarna, och Länssamverkansgruppen har beslutat att frågan om stöd framgent behöver lösas i respektive länsdel. Skellefteå har inte nyttjat Governo i någon större utsträckning. I Södra Lappland finns ett fortsatt behov av stöd kopplat till piloten i Dorotea, men detta hålls inom ramen för modellområdet. I Umeå finns intentionen att hantera den fortsatta processen i de ordinarie strukturerna medan piloten i Robertsfors ser behov av fortsatt stöd.

Samråd hälsa, vård och omsorg godkände informationen.



Contract Signature Referensnummer: 131036SE

18. Länsgemensamma medel för insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention, (UPH-medel)

Informationsärende
Föredragande: Monica Wahlström
Information gavs om ny hantering av de länsgemensamma medlen. Prioriterade områden är personer med samsjuklighet, ett stärkt och utvecklat suicidpreventivt arbete, ett utvecklat arbete för att främja psykisk hälsa och förebygga psykisk ohälsa och suicid bland barn och unga, samt systematisk patient-, brukar- och anhörigmedverkan i vården och omsorgen. Fördelningen av den länsgemensam potten har fyra fokusområden:

1. Insatser som har bäring över tid, tydlig länsgemensam profil och riktar sig till samtliga kommuner och Region Västerbottens hälso- och sjukvård i samverkan.
2. Insatser som genomförs lokalt eller i ett närsjukvårdsområde med potential att spridas över länet och som har tydlig samverkan mellan kommun/ region, men även kan ha karaktär av pilotsatsningar”
3. Suicidprevention, hälsofrämjande och förebyggande insatser inklusive allmänna folkhälsosatsningar.
4. Enskilda satsningar som fyller ett konkret behov för mål-gruppen som UPH-medlen riktar sig mot, men där spridning inte är given, samt kompetenshöjande insatser.

Några exempel gavs på områden som fått UPH-medel: Processtöd för Hälsa, Lärande, Trygghet (HLT) Västerbottens Hälsoundersökningar inom i LSS-boenden, och Suicide Zero. Alla medel för 2024 är fördelade, och verksamheter uppmanas att redan nu börja planera inför 2025 års utvecklingsarbeten och ansökningar om medel.

Samråd hälsa, vård och omsorg godkände informationen.

19. Primärvården är navet

Informationsärende
Föredragande: Katarina Lindahl, Britta Edström, Sofia Ögren, Erika From, projektledare Nära vård, modellområde Södra Lappland och Sandra Scherman, MAR Umeå kommun.
Primärvården ska utgöra navet i omställningen till Nära vård, där ett personcentrerat förhållningssätt och samverkan är två viktiga framgångsfaktorer som identifierats. Syftet är att västerbottningen ska få bra, nära och samordnade insatser som stärker hälsan. I Västerbotten har arbete inletts med en gemensam plan för primärvården. Arbetet kommer att ske stegvis, och en viktig del är att identifiera överenskommelser och avtal samt gap, ”Nära vård säkra” dem och se över att de leder i färdplanens riktning. En genomlysning av regionens primärvård har gjorts och utifrån denna har Regionfullmäktige beslutat om ett direktiv att utveckla samverkan mellan sjukhusvården och primärvården i syfte att stödja omställningen till Nära vård. Eftersom primärvården är delad behöver även kommunerna kopplas på i arbetet. Processen med gemensam primärvårdsplan och fullmäktigeuppdraget behöver samspela och harmoniera.



Contract Signature Referensnummer: 131036SE

Hjälpmedelsrådet har gjort en granskning av tillgången till förskrivare av hjälpmedel på primärvårdsnivå i länet. Syftet var att säkerhetsställa efterlevnaden av den länsgemensamma Hjälpmedelsstrategin i Västerbotten och att undersöka likvärdigheten i länet. I nuläget saknas nationellt riktvärde för antal arbetsterapeuter och fysioterapeuter i verksamhet.

Den statistik som presenterades visar att det finns stora variationer i länet när det gäller antalet arbetsterapeuter och fysioterapeuter jämfört med antal listade medborgare. Statistiken ger viss information men är otillräcklig för att dra alltför långtgående slutsatser, eftersom den inte tar hänsyn till viktiga faktorer som åldersfördelning, geografiska avstånd och varierade behov som inte beror på ålder. Det finns exempelvis en stor grupp unga vuxna med funktionsnedsättningar med stora behov av hjälpmedel. Statistiken kan användas som medskick vid framtagande av en gemensam plan för primärvården samt i övrigt omställningsarbete mot en god och nära vård.

Samråd Hälsa, vård och omsorg beslutade att uppdra Länssamverkansgruppen att undersöka hur likvärdiga förutsättningar för rehabilitering kan skapas i länet.

20. Ärenden till Länssamverkansgruppen
Likvärdiga förutsättningar för rehabilitering i länet.

21. Övriga frågor
Inga övriga frågor.

22. Genomgång och sammanfattning av beslut

23. Nästa möte
Ledningsseminarium i Lycksele fredag 31 maj – anmälan behövs!
Samråd hälsa, vård och omsorg fredag 11 oktober

Systemledning tillsammans med Länssamverkansgruppen

24. Följeutvärdering Nytänkande styrning i den Nära vården
Föredragande: Dag Norén, Governo
En allt större del av befolkningen lever länge med kroniska sjukdomar, vilket ställer nya krav på hälso- och sjukvård, omsorg och stöd. Nytänkande styrning i den nära vården är avgörande för en bättre överensstämmelse mellan resurser och behov. Planering och utformandet av tjänster och lösningar ska utgå från väldefinierade behov och inte, som idag, från verksamheternas organisation. Om samordning kommer tidigt används resurser på ett effektivare sätt och kvalitén i insatserna blir bättre för personen. Dagens styrning är ofta designad utifrån ett fokus på insatseffektivitet, vilket gör att arbetsmodeller som utgår från behov inte kan få genomslag. Systemledningens insatser är avgörande för att ställa om med nytänkande styrning, annars hindras utvecklingen.



Contract Signature Referensnummer: 131036SE

I Skellefteå finns ett väl etablerat samverkanssystem mellan region och kommun. Dock finns utmaningar, inte minst när det gäller kompetensförsörjning och utskrivning från slutenvård. I Södra Lappland håller en ideal samverkande vårdmodell för glesbygdsmiljö att skapas, med Dorotea som pilotområde. Detta arbetssätt kan spridas både till andra glesbygdskommuner, men även till de större kommunerna.

I Umeå länsdel pågår två piloter med mobilt samverkanssystem för att utveckla optimala vård- och omsorgslösningar för personer med stora, komplexa behov. I Umeå Nord går piloten i första steget ut på att säkra ett dedikerat och kontinuerligt läkarstöd inom hemsjukvården för att skapa en effektivare hemsjukvård. I piloten i Robertsfors handlar det om samverkan kring kompetens och om bättre processer kring planeringar, inte minst vid utskrivning från sjukhus.

En följeutvärdering har gjorts av de två piloterna i Umeå länsdel med syfte att löpande följa - vad fungerar, vad fungerar inte, vilka förändringar kan behöva göras för att nå resultat? Styrande principer har tagits fram: Personcentrering, kontinuitet, äkta teamsamverkan, effektivitet, men följeutvärderingen visar att dessa har varit svåra att implementera och efterleva.

I uppstartsfasen har inriktning, målgrupp och organisation varit i fokus för följeutvärderingen. Båda piloterna har haft tydliga svårigheter att komma igång. De fritänkande lösningarna fungerar inte eftersom gränsdragningarna från ledningshåll är för starka. Det finns uppenbara svårigheter att se varandras perspektiv, vilket kan ses som effekter av en långvarig uppdelning och gränsdragning som nu möter ökade krav på samverkan. Det finns stora svårigheter med att få till den tänkta bemanningen inom båda piloterna, bland annat är det svårt att få till läkarstöd. En slutsats från följeutvärderingen är att utmaningarna ovan bottnar i ett otillräckligt mandat och ledningsförankring i piloterna.

På mötet efterfrågades ett förtydligande av resonemanget om mandat och ledningsförankring. Det råder olika synssätt på uppdraget – är det befintliga arbetssätt som ska förbättras eller handlar det om att tänka nytt från grunden? Det finns ett motstånd mot förändring och svårigheter uppstår både inom Regionen och kommunen. Inom Regionen har frågan om läkarstöd inte lösts. Inom Umeå kommun finns ett avstånd mellan bistånd och hälso- och sjukvård, vilket hindrar nya arbetssätt.

Följeutvärderingen lämnar ett antal rekommendationer för att processen ska kunna gå framåt. För båda piloterna behöver en mer systematisk ledarroll tillsättas. En tydlig genomförandeplan behöver tas fram och stödjas med tydligare mandat samt med ”obligatoriskt” och representativt deltagande. Piloterna behöver också ett tydligt processtöd. Fritänkande arbetssätt behöver vara utgångspunkt, vilket kan innebära att andra angreppssätt behöver tillämpas inom piloten. Piloterna är designade för ambitioner som ännu inte har förankring i verksamheterna, därför kan piloterna behöva delas upp i stegvisa etapper.



Contract Signature Referensnummer: 131036SE

Förslag till åtgärder för piloterna:

- Lyft ytterligare fram de överenskomna ”fyra styrande principerna” och skapa en mer förankrad samsyn om detta.
- Öka fokus och ledningspåverkan för att få det engagemang som behövs – utan komplett deltagande och fritänkande blir det inga piloter.
- Tillsätt professionell, legitim och välbalanserad ledning för piloterna.
- Etablera arbetssätt som kan möjliggöra mer fritänkande – vilket kan innebära att en stor del av pilotarbetet inledningsvis behöver bedrivas i ”labbmiljö” (med fiktiva individfall).
- Utveckla och anpassa piloternas genomförandeplan till de steg i skifte av verksamhetskultur som är nödvändigt.

På mötet ställdes frågan om det saknas vilja i Västerbotten. Forskarnas uppfattning är att det finns mycket vilja, engagemang och kunskap, men att skilda perspektiv och gränsdragning sätter hinder för utvecklingen. Synpunkten lyftes att systemet är komplext och verksamheterna pressade. Det är svårt att få till stånd en utveckling samtidigt som man hanterar det akuta läget. Utveckling innebär att ta sig över en tröskel och det kan vara svårt att lyfta blicken över den.

Hur kan man komma vidare? Det behöver finns ett uttalat stöd från systemledningen. En annan sak som behövs är att piloterna får bra, professionellt sammanhållande processtöd, likt HLT, med fördel ”parhästar” med lika mandat från region/kommun. Det bör vara personer med kompetens att driva processer och hålla ihop helheten. Nya, samverkande modeller och lösningar är en viktig faktor för att klara hälso- och sjukvårdssystemet. Större lärandemöten för hela länet är ett bra sätt för att sprida arbetssätt, inspiration, kunskap och för att driva utvecklingen framåt. Följeutvärderingens rapport kommer att skickas ut inom kort.

Systemledningen beslutade att AU för Samråd hälsa, vård och omsorg ska kalla samman berörda inom Umeå med krans för att säkerställa hur den fortsatta processen ska understödjas för att få framdrift.

25. Mötet för systemledningen avslutas

Protokollförs i Samråd hälsa, vård och omsorgs protokoll.
Ledningsseminarium i Lycksele fredag 31 maj – anmälan behövs!



Contract Signature Referensnummer: 131036SE

Närvarande

Samråd hälsa, vård och omsorg

- Carin Nilsson (s) Umeå kommun, ordförande
- Anna-Lena Danielsson (s) Region Västerbotten, vice ordförande tillika justerare
- Roland Gustafsson, Storumans kommun, ersättare
- Daniel Jaede (kd), Vindelns kommun
- Fredrik Stenberg (s) Skellefteå kommun
- Gunilla Forsberg (kd) Bjurholms kommun
- Hanna Lundin-Jernberg (l) Umeå kommun
- Henric Jakobsson (s) Vännäs kommun
- Håkan Andersson (c) Region Västerbotten
- Kerstin Sjöström (c) Nordmalings kommun
- Magnus Eriksson (s) Norsjö kommun
- Ulla Norrman (s) Åsele kommun

Frånvarande

- Annika Wibrell (s) Vilhelmina kommun
- Eva Arvidsson (v) Region Västerbotten
- Göran Gunnarsson (l) Dorotea kommun
- Matz Jonsson (s) Sorsele kommun
- Mona Andersson (s) Robertsfors kommun
- Bo-Anders Johansson (s) Storumans kommun
- Carina Kostet (l) Malå kommun
- Eva Stuge (m) Lycksele kommun
- Iosif Karambotis (s) Skellefteå kommun

Övriga tjänstepersoner

- Isabell Zemrén, Region Västerbotten, ordförande Länssamverkansgruppen
- Katarina Lindahl, regional samverkanskoordinator
- Britta Edström, regional samverkanskoordinator

Länssamverkansgruppen kl 13-15

John Olsson, Malå kommun
Andreas Witt, Nordmalings kommun
Hanna Mattsson, Norsjö kommun
Jhonas Nilsson, Robertsfors kommun
Katarzyna Wikström, Skellefteå kommun
Anna Kroik, Storumans kommun, ersättare
Jenny Örnberg, Vilhelmina kommun
Jim Lindberg, Vindelns kommun
Eva-Lena Johansson, Åsele kommun
Ida Lestander, Region Västerbotten
Camilla Andersson, Region Västerbotten



Contract Signature Referensnummer: 131036SE

Anna-Maria Stenlund, Region Västerbotten
David Isaksson, ordf. Beredning barn/unga
Gabriella Skantz Eikelboom, ordf. Beredning vuxna/äldre

Frånvarande

Ingela Pettersson, Bjurholms kommun
Gaby Bisping, Dorotea kommun
Pernilla Ahlström, Lycksele kommun
Ana-Maria Deliv, Skellefteå kommun
Sara Johansson, Sorsele kommun
Karolina Lundqvist, Umeå kommun
Ulrica Westerlund, Vännäs kommun
Christer Wilhelmsson, Region Västerbotten
Carolina Forsell, ordf. Hjälpmedelsrådet
Helena Steen, Storumans kommun
Pernilla Henriksson, Umeå kommun

Adjungerade

Monica Wahlström FoU Socialtjänst
Gunilla Larsson Region Västerbotten



Contract Signature Referensnummer: I31036SE

UNDERSKRIFTSSIDA

Detta dokument har undertecknats med elektroniska underskrifter:

NAMN:	Katarina Lindahl
TITEL, ORGANISATION:	sekreterare, Samråd hälsa, vård och omsorg
TID:	2024-05-13 11:52:39 +02:00
IDENTIFIKATIONSTYP:	E-post (katarina.a.lindahl@regionvasterbotten.se)
IDENTIFIKATIONS-ID:	6de3f38549de478e9336609f6c1c0221

NAMN:	Anna-Lena Danielsson
TITEL, ORGANISATION:	justerare, Samråd hälsa, vård och omsorg
TID:	2024-05-13 13:19:28 +02:00
IDENTIFIKATIONSTYP:	E-post (annalena.danielsson@regionvasterbotten.se)
IDENTIFIKATIONS-ID:	f12b3893be98420d86a362bc4df88cd0

NAMN:	Carin Nilsson
TITEL, ORGANISATION:	ordförande, Samråd hälsa, vård och omsorg
TID:	2024-05-13 13:27:12 +02:00
IDENTIFIKATIONSTYP:	E-post (carin.nilsson@umea.se)
IDENTIFIKATIONS-ID:	c568ebdadbae44e6bd28b6ff93cec4ff

Certifierad av Comfact Signature
Accepterad av alla undertecknare
2024-05-13 13:27:17 +02:00
Ref: 131036SE
www.comfact.se

Validera dokumentet | Användarvillkor

Umeå kommun
Kommunfullmäktige

Protokollsutdrag
2024-04-29

§ 84

Diarienr: KS-2024/00074

Fyllnadsval: Ersättare i individ- och familjenämnden Johanna Hopstadius (S)

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar enligt förslag från valberedningen

att till sista kvinnliga ersättare i individ- och familjenämnden utse Inga Unenge (S).

Ärendebeskrivning

Kommunfullmäktige beviljade 2024-01-29 Johanna Hopstadius (S) begärt entledigande från uppdraget som ersättare i individ- och familjenämnden.

Beredningsansvariga

Anna Holmstedt, nämndsekreterare

Beslutet ska skickas till
Inga Unenge
Individ- och familjenämnden
expen@umesosse.se
Lönesupport, Troman

Umeå kommun
Kommunfullmäktige

Protokollsutdrag
2024-04-29

§ 75

Diarienr: KS-2023/00394

Årsredovisning 2023

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar

- **att fastställa Umeå kommunkoncerns resultat till 424 mnkr varav Umeå kommuns resultat ingår med 283 mnkr**
- **att fastställa styrelse och nämnders budgetavvikelse till -86 mnkr, varav jämförelsestörande poster 0 mnkr**
- **att fastställa Umeå kommuns årsredovisning för år 2023**
- **att fastställa reservering till resultatutjämningsreserv med 43 mnkr**
- **att fastställa årets balanskravsresultat till 229 mnkr**
- **att ombudgetera totalt 319,4 mnkr av kvarvarande investeringsmedel 2023 till investeringsbudgeten för 2024, enligt bilaga**
- **att ombudgetera totalt 78,4 mnkr av kvarvarande investeringsmedel 2023 till investeringsplanen för 2025, enligt bilaga**
- **att ombudgetera totalt 7,6 mnkr av kvarvarande investeringsmedel 2023 till investeringsplanen för 2026, enligt bilaga**
- **att ombudgetera totalt -6,2 mnkr av kvarvarande investeringsmedel 2023 till investeringsplanen för 2027, enligt bilaga**
- **att fastställd modell för över- och underskottshantering avskaffas**
- **att kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram nya riktlinjer för god ekonomisk hushållning, inklusive regelverk för resultatreserv (RER) och att i detta göra en omvärldsbevakning med andra jämförbara kommuner hur ekonomistyrning tillämpas och där kommuner med god följsamhet till regelverket särskilt prioriteras.**
- **att bevilja ansvarsfrihet för år 2023 för kommunstyrelsen, nämnder samt enskilda ledamöter i dessa organ.**

I beslutet om ansvarsfrihet har personer som anges i kommunallagen, kap 5, 11 och 12 ej deltagit.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Kommunfullmäktige 2024-04-29

Reservation
Bore Sköld, för Vänsterpartiet reserverar sig mot beslutet till förmån för egna yrkanden (se reservationstext under kommunfullmäktiges beslutsordning).

Ärendebeskrivning

Resultat - utfall, budgetavvikelse och prognosavvikelse
I årsredovisningen för Umeå kommunkoncern redovisas ett positivt resultat för koncernen som uppgår till 424 mnkr (miljoner kronor) vilket är en minskning med 753 mnkr i jämförelse med föregående år. Kommunens resultat uppgår till 283 mnkr, vilket är en minskning med 614 mnkr jämfört med föregående år.

Kommunens resultat om 283 mnkr innebär en positiv budgetavvikelse på 195 mnkr. Budgetavvikelsen beror på högre skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning jämfört med budget (320 mnkr) samt högre intäkter (425 mnkr) och högre kostnader (465 mnkr) i verksamheterna än förväntat. Umeå kommuns negativa finansnetto är sammantaget 84 mnkr sämre än budget.

Styrelse och nämnder redovisar en negativ budgetavvikelse på 86 mnkr i förhållande till nämndsramar från fullmäktige.

Årets utfall är högre än lämnad prognos i delårsrapporten med 29 mnkr, vilket främst förklaras av ökade intäkter från kraftverksamheten.

Även om resultatet för 2023 är väsentligt lägre än för 2022 är resultatet på tillräcklig nivå för att bibehålla en god finansiell ställning i kommunkoncernen per sista december 2023. Pandemiårens utveckling har tidigare bidragit till att väsentligt stärka densamma.

Under 2023 har Sverige gått in i en lågkonjunktur, som bedöms fortsätta under 2024. Andra hälften av 2024 bedöms inflationen bli i nivå som Riksbankens inflationsmål och därefter förväntas konjunkturen sakta förbättras. Den höga kostnadsnivån bedöms därmed kvarstå, vilket kräver anpassningar i kommunkoncernens verksamheter under kommande år och gör att det är viktigt med kontinuerlig ekonomistyrning, kostnadskontroll och kontroll på investeringsnivåer. Detta så att

kommunkoncernen och kommunen även fortsatt ska ha en god resultatutveckling och ekonomisk ställning.

Investeringar - utfall, budgetavvikelse och prognosavvikelse
Kommunkoncernens nettoinvesteringar uppgår per 31 december 2023 till 2 528 mnkr (2 312 mnkr). Nettoinvesteringarna ökade med 216 mnkr under 2023, främst på grund av fortsatta investeringar i lokaler, bostäder och infrastruktur som ett led i att möjliggöra kommunens tillväxt.

Kommunens nettoinvesteringar uppgår per den 31 december 2023 till 1 103 mnkr (749 mnkr), vilket är 598 mnkr lägre än beslutad investeringsram (1 702 mnkr). Investeringsvolymerna överstiger nu de nivåer som redovisades innan pandemin. Fortsatt finns förseningar som en effekt av pandemin och som inte kunnat realiseras under år 2023.

Balanskravsresultat och reservering till RUR
Kommunens resultat efter balanskravsjusteringar uppgår till 272 mnkr. Reservering till resultatutjämningsreserv (RUR) föreslås med 43 mnkr, vilket innebär ett balanskravsresultat på 229 mnkr. Den maximala reserveringen till RUR som kommunen får göra år 2023 är 43 mnkr. I och med detta har kommunen satt av maximalt till RUR; 903 mnkr (10% av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning 2023).

Bedömning god ekonomisk hushållning
Kommunfullmäktige har beslutat om grunduppdrag, inriktningsmål, tilläggsuppdrag och finansiella mål för kommunen. Några kommunkoncernövergripande finansiella mål har inte satts upp i Planeringsdirektiv, budget och investeringar för 2023.

I årsredovisningen följs måluppfyllelsen upp för två finansiella mål, fem inriktningsmål, fyra personalpolitiska mål och 26 tilläggsuppdrag som kommunfullmäktige har fastställt i Planeringsdirektiv, budget och investeringar för 2023. Det görs genom en sammanvägd bedömning utifrån nämndernas och styrelsens rapportering per 31 december 2023. Uppföljningen visar att:

- Av kommunfullmäktiges två finansiella mål uppnås resultatmålet medan målet om självfinansieringsgrad inte uppnås för 2023.

- För två av kommunfullmäktiges fem inriktningsmål bedöms arbetet löpa enligt plan och för tre är bedömningen att mer arbete krävs.
- Två av kommunfullmäktiges fyra personalpolitiska mål bedöms löpa enligt plan och två kräver mer arbete.
- Av totalt 26 tilläggsuppdrag som kommunfullmäktige har tilldelat nämnderna är 16 genomförda och nio delvis genomförda. Ett uppdrag är inte genomfört eftersom förutsättningar saknas.

För att uppnå god ekonomisk hushållning enligt kommunfullmäktiges fastställda definition ska kommunens finansiella och verksamhetsmässiga mål uppnås. Kommunstyrelsen bedömer mot bakgrund av ovanstående att god ekonomisk hushållning delvis nås för kommunen och kommunkoncernen för helåret 2023.

Nämndernas över- och underskottshantering

Vid ingången av 2023 uppgick summan av nämndernas fiktiva egna kapital till 124,4 mnkr. Utfallet 2023 har påverkat detta negativt så att nämndernas fiktiva egna kapital per 31 december 2023 sammantaget uppgår till -63,0 mnkr i enlighet med fastställd modell för justering av eget kapital. Se bilaga Förändring fiktivt eget kapital nämnder år 2023.

I samband med verksamhetsuppföljningen har två nämnder begärt extra justering av fiktivt eget kapital utöver budgetavvikelsen för 2023. Fritidsnämnden hemställer att del av nämndens underskott om 4 167 tkr avseende SM-veckan sommar 2023 inte ska påverka fiktivt eget kapital negativt. Individ- och familjenämnden hemställer att nämndens underskott på 90 202 tkr inte ska påverka fiktivt eget kapital negativt.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att 2023 inte har omfattats av extrema händelser av sådan art som skulle klassificeras som synnerliga skäl utifrån kommunallagens intentioner. Förslag till beslut är därmed i enlighet med fastställd modell för över- och underskottshantering. Stadsledningskontoret föreslår dock att fullmäktige beviljar tre år för återställning av nämndens underskott i fiktivt eget kapital.

Ombudgetering investeringar
Kommunens investeringsbudget uppgick till 1 702 mnkr 2023. Utfallet blev 1 103 mnkr. Styrelse och nämnder begär att inom investeringsbudgeten ombudgetera totalt 395,7 mnkr av kvarvarande

medel till åren 2024–2027. Den största avvikelsen beror på att avräkningen mellan kommunen och Trafikverket när det gäller byte av ansvar för vägarna längs Västra länken blivit försenad till hösten 2024.

Flyktingmottagande
Vad gäller flyktingmottagandet i samband med Ukraina-kriget uppgår kostnaderna under året inte till några väsentliga belopp, vilket gör att någon detaljerad rapportering per 31 december 2023 inte redovisas.

Förslag till beslut (tjänsteskrivelsen)

Kommunfullmäktige beslutar

att fastställa Umeå kommunkoncerns resultat till 424 mnkr varav Umeå kommuns resultat ingår med 283 mnkr

att fastställa styrelse och nämnders budgetavvikelse till -86 mnkr, varav jämförelsestörande poster 0 mnkr

att fastställa Umeå kommuns årsredovisning för år 2023

att fastställa reservering till resultatutjämningsreserv med 43 mnkr

att fastställa årets balanskravsresultat till 229 mnkr

att bevilja ansvarsfrihet för år 2023 för kommunstyrelsen, nämnder samt enskilda ledamöter i dessa organ

att nämndernas fiktiva egna kapital justeras enligt fastställd modell för över- och underskottshantering och uppgår därefter till totalt -63,0 mnkr enligt bilaga

att bevilja de nämnder som redovisar underskott i fiktivt eget kapital, tre år för återställning av nämndens underskott i fiktivt eget kapital

att ombudgetera totalt 319,4 mnkr av kvarvarande investeringsmedel 2023 till investeringsbudgeten för 2024, enligt bilaga

att ombudgetera totalt 78,4 mnkr av kvarvarande investeringsmedel 2023 till investeringsplanen för 2025, enligt bilaga

att ombudgetera totalt 7,6 mnkr av kvarvarande investeringsmedel 2023 till investeringsplanen för 2026, enligt bilaga

att ombudgetera totalt -6,2 mnkr av kvarvarande investeringsmedel 2023 till investeringsplanen för 2027, enligt bilaga.

Beslutsunderlag

Umeå kommuns årsredovisning 2023
Förändring fiktivt eget kapital nämnder år 2023
Förslag till ombudgetering av investeringsmedel till 2024–2027 - sammanställning samtliga projekt
Revisionsberättelse för år 2023
Revisorernas redogörelse för 2023
Bilagorna: Grundläggande granskning och granskningsrapport för respektive styrelse, nämnd och bolag.
Det sakkunniga biträdets yttrande (KPMG)

Beredningsansvariga

Lena Höök Gustafsson, ekonomidirektör
Malin Blom, redovisningschef
Dan Gideonsson, ledningskoordinator
Urban Blomdahl, budgetchef
Anette Sjödin, controller

Näringslivs- och arbetsutskottets beslutsordning

Yrkanden

Janet Ågren (S) - Bifall till tjänsteskrivelsens förslag med undantag för följande avslagsyrkande samt bifall till nedan två tillägg:

Att att-sats 7 och 8 avslås (att nämndernas fiktiva egna kapital justeras enligt fastställd modell för över- och underskottshantering och uppgår därefter till totalt -63,0 mnkr enligt bilaga, samt att bevilja de nämnder som redovisar underskott i fiktivt eget kapital, tre år för återställning av nämndens underskott i fiktivt eget kapital).

Tillägg: Att fastställd modell för över- och underskottshantering avskaffas.

Tillägg: Att kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram nya riktlinjer för god ekonomisk hushållning, inklusive regelverk för resultatreserv (RER) och att i detta göra en omvärldsbevakning med andra jämförbara kommuner hur ekonomistyrning tillämpas och där kommuner med god följsamhet till regelverket särskilt prioriteras.

Bore Sköld (V) – Bifall till tjänsteskrivelsens förslag och till Janet Ågrens (S) avslagsyrkande.

Anders Ågren (M) återkommer i kommunfullmäktige.

Maja Westling Palmberg (C) återkommer i kommunfullmäktige.

Propositionsordning som godkänns
Bifall mot avslag till tjänsteskrivelsens förslag (utom att-sats 7 och 8). Ordföranden finner att utskottet bifaller tjänsteskrivelsens förslag (utom att-sats 7 och 8).

Bifall mot avslag till Janet Ågrens avslagsyrkande gällande att-satserna 7 och 8. Ordföranden finner att utskottet bifaller avslagsyrkandet.

Bifall mot avslag till Janet Ågrens två tillägg. Ordföranden finner att utskottet bifaller tilläggen.

Kommunstyrelsens beslutsordning

Yrkanden
Janet Ågren (S), Veronica Kerr (KD) och **Nils Seye Larsen (MP)** – Bifall till näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Bore Sköld (V) – Bifall till tjänsteskrivelsens förslag och Janet Ågrens avslagsyrkande i näringslivs- och arbetsutskottet.

Anders Ågren (M), Maja Westling Palmberg (C) och **Lars Forsgren (SD)** återkommer i kommunfullmäktige.

Propositionsordning som godkänns
Bifall till näringslivs- och arbetsutskottets förslag *mot* Bore Skölds (V) förslag. Ordföranden finner att kommunstyrelsen bifaller näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Kommunfullmäktiges beslutsordning

Föredragande: Lena Höök Gustafsson, ekonomidirektör och Ewa Miller (M), kommunrevisor.

Följande yttrar sig: Janet Ågren, Anders Ågren, Bore Sköld, Davis Kaza, Veronica Kerr, Mattias Larsson, Nils Seye Larsen, Lars Forsgren, Hanna Lundin Jernberg, Patrik Brännberg, Tobias Holmbom, Arvid Lundberg, Lars Nilsson och Lars Brännström.

Yrkanden
Janet Ågren (S), Anders Ågren (M), Davis Kaza (AP), Veronica Kerr (KD), Nils Seye Larsen (MP), Lars Forsgren (SD), Hanna Lundin Jernberg (L) och **Lars Brännström (MP)** – Bifall till kommunstyrelsens förslag.

Bore Sköld (V) – Bifall till årsredovisningen, samt
bifall till Janet Ågrens (S) förslag i näringslivs- och arbetsutskottet om avslag till att-sats 7 och 8,
avslag till Janet Ågrens (S) förslag i näringslivs- och arbetsutskottet om avskaffad över- och underskottshantering (fiktivt eget kapital),
bifall till Janet Ågrens (S) förslag i näringslivs- och arbetsutskottet om att ta fram nya riktlinjer för ekonomistyrning.

Mattias Larsson (C) – Bifall till ursprungliga tjänsteskrivelsen samt Janet Ågrens att-sats i näringslivs- och arbetsutskottet om att kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram nya riktlinjer för god ekonomisk hushållning, inklusive regelverk för resultatreserv (RER) och att i detta göra en omvärldsbevakning med andra jämförbara kommuner hur ekonomistyrning tillämpas och där kommuner med god följsamhet till regelverket särskilt prioriteras samt avslag till Janet Ågrens (S) första tilläggsattsats i näringslivs- och arbetsutskottet ”att fastställd modell för över och underskottsantering avskaffas”.

Patrik Brännberg (AP) – Att bevilja ansvarsfrihet för år 2023 för kommunstyrelsen, nämnder samt enskilda ledamöter i dessa organ.

Propositionsordning som godkänns
Kommunstyrelsens förslag *mot* Bore Skölds (V) förslag *mot* Mattias Larssons (C) förslag. Ordföranden finner att kommunfullmäktige beslutar enligt kommunstyrelsens förslag.

Reservation

Bore Sköld, för Vänsterpartiet reserverar sig mot beslutet till förmån för egna yrkanden. Vänsterpartiet tycker att beslutet om fiktivt eget kapitals avskaffande bör avslås för att ge nämnderna möjlighet att yttra sig över förslag till förändrat ekonomistyrningssystem. Konsekvenserna för exempelvis hemtjänst och skola riskerar att göra den ekonomiska planeringen svårhanterlig eftersom kompensationen till de privata utövarna inte går att reglera med över- och underskottshantering.

Beslutet ska skickas till
Samtliga nämnder

Umeå kommun
Kommunfullmäktige

Protokollsutdrag
2024-04-29

§ 82

Diarienr: KS-2024/00370

Aktualitets- och relevansprövning av styrdokument

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar att:

- **Riktlinje för utformning av enkäter med fokus på inkluderande svarsalternativ för kön och könsidentitet upphävs**
- **Riktlinje för barnkonsekvensanalys upphävs**
- **Kvalitetsstrategin för Umeå kommun upphävs**
- **Policy för hållbar it upphävs**
- **Nulägesbeskrivning Aalborgåtagandena upphävs**
- **Arkivreglementet revideras**
- **Informationssäkerhetspolicy revideras**
- **Riktlinje för intern styrning och kontroll revideras**
- **E-servicestrategin revideras**
- **IT-strategin revideras**
- **Lokalförsörjningsdirektivet revideras**
- **Mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet revideras**
- **Riktlinje för externa utförare revideras**
- **En policy för medborgarnas delaktighet och inflytande tas fram**

Kommunstyrelsen beslutar att:

- **Riktlinjer för alkohol och drogförebyggande arbetsmiljö upphävs**
- **Reglemente för Umeå funktionshinderråd revideras och ersätts med en föreskrift**
- **Reglemente för brottsförebyggande rådet revideras och ersätts med en föreskrift**
- **Reglemente för landsbygdsrådet revideras och ersätts med en föreskrift**
- **Riktlinjer för informationssäkerhet revideras**
- **Medarbetarskap i Umeå kommun - policy revideras**
- **Chefs- och ledarskap i Umeå kommun - policy revideras**

- **en föreskrift för interreligiösa rådet tas fram**

Ärendebeskrivning

I enlighet med den nya riktlinje för styrdokument som fastställdes av kommunstyrelsen i januari 2024 ska styrdokument regelbundet aktualitets- och relevansprövas. Syftet med prövningen är att utvärdera dokumentens effekt och undersöka ifall dokumentet fortfarande behövs alternativt behöver revideras, samt att bedöma om det behövs annan eller kompletterande styrning för att uppnå styreffekt. Det är det politiska organ som beslutade om dokumentet som ska fatta beslut om det ska förlängas, revideras eller upphävas. För att skapa bättre överblick lyfts flera dokument vid ett och samma tillfälle.

Vanliga orsaker till att dokument upphävs eller revideras är förändrad lagstiftning, förändrad omvärld eller att frågorna har uppgått eller infogats i annan styrning eller kommer att göra det. Det är inte en värdering av området i sig. Se bilaga 1 för en sammanställning av orsaker till besluten.

Det har gjorts en bakgrundsanalys till varje styrdokument. Dessa är samlade i bilaga 2. Dessa bakgrundsbeskrivningar är en översyn av hela området och föreslår ibland annan eller relaterad styrning. Dessa frågor är inte föremål för politiska beslut i dagsläget utan hanteras på annat sätt.

De tidigare beslutade styrdokument som berörs i ärendet är inte bifogade. De går i stället att ta del av på www.umea.se/styrdokument

Beslutsunderlag

Bilaga 1. Sammanställning prövning av styrdokument vt 2024
Bilaga 2. Bakgrundsanalyser

Beredningsansvariga

Lina Renfors, Sara Nordström

Näringslivs- och arbetsutskottets beslutsordning

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Kommunstyrelsens beslutsordning

Kommunstyrelsen beslutar enligt näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Kommunfullmäktige 2024-04-29

Kommunfullmäktiges beslutsordning

Följande yttrar sig: Janet Ågren, Patrik Brännberg och Veronica Kerr.

Yrkanden

Janet Ågren (S) och **Veronica Kerr (KD)** – Bifall till kommunstyrelsens förslag.

Propositionsordning som godkänns

Bifall mot avslag till kommunstyrelsens förslag. Ordföranden finner att kommunfullmäktige beslutar enligt kommunstyrelsens förslag.

Beslutet ska skickas till

Stadsledningskontoret – Ekonomi & styrning/Styrning och samordning
Nämnder och bolag

Bilaga 1

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets- och relevansprövning av styrande dokument

Styrande dokument som föreslås;

1. upphävas,
2. revideras eller
3. tas fram för behov av styrning.

1. Föreslås upphävas

Styrdokument	Beslutsår	Dnr	Beslutas av	Kommentar	Sidnr. i bilaga 2
Riktlinje för utformning av enkäter med fokus på inkluderande svarsalternativ för kön och könsidentitet	2019	KS-2018/00193	KF	Angränsar tydligt till andra frågor avseende utformning av enkäter och undersökningar och bör därför infogas i samlat dokument. Styrningen är av handledande karaktär och kan beslutas på tjänsteperson-nivå.	1
Riktlinje för barnkonsekvens-beskrivningar	2004	KS000833/2004	KF	Delar av innehållet regleras i lagstiftning. Delar bör infogas i annan styrning på tjänstepersonnivå.	4
Kvalitetsstrategi	2003	KS000611/2002	KF	Inaktuell. Behovsanalys för ledningssystem och systematiskt kvalitetsarbete genomförs under 2024. I samband med analysen ses befintlig styrning av kvalitetsområdet över.	7
Policy för hållbar IT	2017	KS-2016/00910	KF	Inaktuell. Ersätts av annan styrning inom samverkansmodellen för digitalisering.	10
Nulägesbeskrivning Aalborgåtagandena	2008	KS000155/2006	KF	Aalborgåtagandena har integrerats i befintlig styrning i kommunen, exempelvis översiktsplan och program tillhörande inriktningsmålen.	13
Riktlinjer för alkohol-	2007	KS000141/2007	KS	Har ersatts av	18

och drog-förebyggande arbetsmiljö				arbetsmiljöpolicy och riktlinjer på tjänstepersonnivå.	

2. Föreslås revideras

Styrdokument	Beslutsår	Dnr	Beslutas av	Kommentar	Sidnr. i bilaga 2
Arkivreglemente	1997	KS-2017/00635	KF	Inaktuellt. Behov av revidering för att möta digital utveckling samt för att harmonisera med annan styrning på området.	20
Informations-säkerhetspolicy	2013	KS 2013/00563	KF	Inaktuell på grund av förändringar i digitaliseringstakt, säkerhetsläge samt tillkommande lag- och författningskrav.	22
Riktlinjer för informationssäkerhet	2021	KS-2021/01036	KS	Inaktuella på grund av förändringar i digitaliseringstakt, säkerhetsläge samt tillkommande lag- och författningskrav.	22
Riktlinjer för intern styrning och kontroll	2011	KS000559/2011	KF	Inaktuella på grund av förändringar i lagstiftning, ny styrmodell i kommunen samt förändrade arbetssätt.	26
E-servicestrategi	2017	KS-2015/00790	KF	Inaktuell. Förändringar i såväl tekniska förutsättningar, arbetssätt och organisation påverkar behovet av förändrad styrning. Koppling till IT-strategi.	29
IT-strategi	2017	KS-2016/00634	KF	Inaktuell. Förändringar i såväl tekniska förutsättningar, arbetssätt och organisation påverkar behovet av förändrad styrning. Koppling till E-servicestrategi.	32
Lokalförsörjningsdirektiv	2003	KS000759/2003	KF	Inaktuell. KF har gett tekniska nämnden i uppdrag att uppdatera direktivet utifrån av fullmäktige beslutad Fastighetspolicy (KS-2023/00666). Behöver också revideras för att svara mot dagens organisation.	36
Mål och riktlinjer 2020 – 2024 för Umeå kommuns	2019	KS-2019/00714	KF	Gäller fram till 2024. Revideras och harmoniseras med övrig styrning på	39

minoritetspolitiska arbete				området.	
Riktlinje för externa utförare	2021	KS-2021/00637	KF	Behöver uppdateras på grund av förändrad lagstiftning	42
Reglemente för Umeå funktionshinderråd	2014	KS-2018/00014	KS	Ska enligt riktlinje för rådgivande organ (KS 2023/00267) ersättas med föreskrift.	16
Reglemente för brottsförebyggande rådet (Umebrå)	2021	KS-2020/00942	KS	Ska enligt riktlinje för rådgivande organ (KS 2023/00267) ersättas med föreskrift.	16
Reglemente för landsbygdsrådet	2019	KS-2018/00856	KS	Ska enligt riktlinje för rådgivande organ (KS 2023/00267) ersättas med föreskrift.	16
Chefs- och ledarskapspolicy	2017	KS000905/2011 KS-2017/00334	KF/KS	Inaktuell. Anpassas till nuvarande förutsättningar och pågående översyn av styrning på området.	44
Medarbetarpolicy	2013	KS-2013/00787	KF/KS	Inaktuell. Anpassas till nuvarande förutsättningar och pågående översyn av styrning på området.	44

3. Föreslås tas fram (igångsättningsbeslut)

Styrdokument	Beslutsår	Dnr	Beslutas av	Kommentar	Sidnr. i bilaga 2
Policy för medborgarnas delaktighet och inflytande	-	-	KF	Del av uppdrag i KS verksamhetsplan 2021 om att utreda utvecklingsmöjligheter för att öka kommuninvånarnas möjligheter att delta, vara delaktiga, medskapande och medbestämmande i kommunens och stadens utveckling.	46
Föreskrift för interreligiösa rådet	-	-	KS	Föreskrift ska enligt riktlinje för rådgivande organ (KS 2023/00267) finnas för samtliga råd.	16

Bilaga 2. Bakgrundsanalyser

Innehållsförteckning

Riktlinje för utformning av enkäter med fokus på inkluderande svarsalternativ för kön och könsidentitet 1

Aktualitets- och relevansprövning av Riktlinje för barnkonsekvensbeskrivningar 4

Kvalitetsstrategi 7

Policy för hållbar IT 10

Aalborgåtagandena 13

Reglementen för rådgivande organ 16

Riktlinjer för alkohol- och drogförebyggande arbetsmiljö 18

Arkivreglemente 20

Informationssäkerhetspolicy och riktlinje för informationssäkerhet 22

Riktlinje för intern styrning och kontroll 26

E-servicestrategi 29

IT-strategi 32

Lokalförsörjningsdirektiv 36

Mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet i Umeå kommun 39

Riktlinje för externa utförare 42

Chefs- och ledarskapspolicy samt medarbetarpolicy 44

Policy för medborgarnas delaktighet och inflytande 46

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av riktlinje för utformning av enkäter med fokus på inkluderande svarsalternativ för kön och könsidentitet.

Bakgrund och nuläge

Könsuppdelad statistik har använts under lång tid som ett verktyg i ett systematiskt jämställdhetsarbete. Tidigare användes oftast kategorierna kvinna/man. Riktlinjen togs fram för att inte osynliggöra eller exkludera personer som inte identifierade sig som kvinna eller man i utformningen av enkäter samt i inhämtning av statistik. Riktlinjen beslutades av fullmäktiges jämställdhetsutskott 2019 (KS-2018/00193). Tanken var att riktlinjen skulle vara ett stöd till Umeå kommuns förvaltningar i utformningen av enkäter och undersökningar.

Förutom denna riktlinje finns det en riktlinje för brukarundersökningar i Umeå kommun. Den beslutades på tjänstepersonnivå 2010 och är inte reviderad sedan dess. Riktlinjen togs fram under en period av intensivt kvalitetsarbete där många förvaltningar jobbade med att samla in synpunkter från brukare, invånare eller intressenter.

Hösten 2023 beslutade de flesta förvaltningar att avsluta det tidigare arbetet med ISO-certifieringar. Kvalitetsarbete pågår på andra sätt och det görs fortfarande undersökningar och enkäter riktade till allmänheten. Enligt kommunallagen är varje nämnd ansvarig för att samråd sker med dem som brukar deras tjänster. Det fastställs också i det generella reglementet för styrelse och nämnder. Förvaltningarna har dock olika resurser för att jobba med statistik och datainhämtning. Det kan bland annat bero på förvaltningens storlek, inriktning och yttre krav på verksamheten.

Sedan riktlinjen beslutades har arbetet med GDPR tagit form och det finns aspekter kring hanteringen av personuppgifter som är viktiga att ta med vid datainhämtning.

Utvärdering av riktlinjen

Riktlinjen är ett viktigt stöd kring hanteringen av svåra frågor vid konstruktion av enkäter. Däremot finns en risk att helhetsperspektivet tappas bort när riktlinjer kring enkäter delas upp i två olika dokument.

Det finns också oklarheter kring hur och när andra bakgrundsfrågor av känslig karaktär kan ställas samt hur dessa personuppgifter hanteras. Det skulle underlätta om det fanns en handledning kring hur även dessa frågor ska hanteras.

Framtida styrning

Styrdokumentet behövs men kan med fördel sammanfogas med övrig styrning kring enkäter och datainsamling. Det är inte heller primärt regler som behövs utan mer handledning och rådgivande stöd.

Den generella bedömningen är att den styrning som finns i riktlinjen inte är av en sådan principiell övergripande karaktär att den behöver beslutas av fullmäktige. Innehållet är högdetaljerat och liknar innehållet i det styrdokument som är fastställt av tidigare kvalitetschef.

Resurser

Då behovet av kvalitetsledning generellt ses över kan det vara olämpligt att lägga allt för mycket resurser på denna enskilda del i styrningen av kvalitetsarbetet. Samtidigt är det viktigt att inte arbetet med enkäter och undersökningar avstannar.

Intressenter

Nämnder och förvaltningar berörs av riktlinjen. Framför allt de som jobbar systematiskt med ”egna” undersökningar. Arbetet är också nära knutet till kvalitetsarbete och de funktioner i förvaltningarna som jobbar med dessa frågor. Det är viktigt att framtida riktlinje samråds med dessa funktioner.

Sammanfattning

Föreslås att:

- riktlinje för utformning av enkäter med fokus på inkluderande svarsalternativ för kön och könsidentitet upphävs
- uppdra till SLK att säkerställa att innehållet i riktlinjen sammanfogas med de generella riktlinjer för enkäter som beslutas på tjänstepersonnivå

Handläggare:

Sara Nordström, koordinator för styrning och samordning, SLK
Lina Renfors, koordinator för styrning och samordning, SLK

I samråd med Annika Dalén Utvecklingsstrateg jämställdhet, SLK
Malin Ärlebrandt, Kvalitetschef, SLK

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets- och relevansprövning av Riktlinje för barnkonsekvensbeskrivningar

Bakgrund och nuläge

Riktlinjen beslutades av kommunstyrelsen 2004 och skulle gälla i två år. Den utvärderades och reviderades 2005. I utvärderingen framkom att det var svårt att efterleva riktlinjen på grund av att de var tids- och resurskrävande. Vid revideringen ändrades kraven på dokumentation så att varje nämnd i sin verksamhetsplan och årsberättelse skulle redovisa åtgärder och goda exempel på hur barnkonsekvensanalyser genomförs i olika ärenden under året. Riktlinjen fastställdes av fullmäktige i november 2005 och kommunstyrelsen fick i uppdrag att utforma hur redovisningen av barnkonsekvensbeskrivning ska inarbetas i årsredovisningen.

Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen svensk lag. Hösten innan avslog fullmäktige en motion som föreslog att kommunen skulle ta fram en kommungemensam plan för implementering och efterlevnad av lagen med motiveringen att verksamheten ser olika ut i olika nämnder och därför ansvarar varje nämnd och förvaltning för sin implementering. År 2021 gjorde revisorerna en granskning av hur kommunen implementerat och efterlevt lagen. Revisionsrapporten föreslår bland annat att kommunstyrelsen bör ta fram en uppdaterad riktlinje/rutin för barnrättsprövning. Kommunstyrelsen bedömning var då att det inte behövdes något särskilt styrdokument kring detta utan barnperspektivet ska inarbetas i beredningen av nya och reviderade styrdokument.

Redan 2001 tog Barnombudsmannen fram en modell för barnkonsekvensanalyser som skulle vara till stöd för kommuner, landsting och statliga myndigheter i arbetet med att föra in barnets bästa i besluten. Även SKR har tagit fram stödmaterial så det saknas inte metodstöd.

En utmaning vid beredning av ärenden för politiska beslut är att det finns många perspektiv och konsekvenser som kan behöva utredas. I den nuvarande ärendehanteringshandboken som är beslutad på tjänstepersonnivå nämns till exempel följande perspektiv att beakta; barn, jämställdhet, folkhälsa tillgänglighet, trygghet, miljö, ekonomi, tillväxt och integritet. Eventuella målkonflikter behöver redovisas och tydliggöras. Det kräver både kompetens i alla dessa frågor samt utredningsresurser.

Under 2024 så utarbetas en överenskommelse om IOP (Idéburet Offentligt Partnerskap) kring barnrättsfrågor med tre olika barnrättsorganisationer, BRIS, Barnrättsbyrån samt Rädda Barnen. Det är kommunstyrelsen som är avtalspart för kommunen. Det innebär bland annat att kommun och organisationer ska samverka kring barnrättsfrågor. Beslut om IOP planeras till maj månad. Ett förslag är att det också ska bildas en samverkansgrupp kring barnrättsfrågor med representanter från strategisk utveckling, socialtjänst, utbildning, kultur samt fritid där en ambition är att öka kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan förvaltningar i barnrättsfrågor.
Flertalet av kommunens verksamheter har i kärnan av sitt uppdrag att arbeta med barn och ett stort antal av Umeå kommuns medarbetare har detta som kärnan i sin profession varpå en integrering av innebörden i barnkonventionen samt en hög kompetens är att förvänta sig. Styrande dokument för verksamheter inom kommunen som ej är beslutade på lokal nivå hanterar också dessa frågor, exempelvis läroplan, socialtjänstlag, plan – och bygglag.

Utvärdering av riktlinje för barnkonsekvensbeskrivningar

Efterlevnaden av riktlinjen är bristfällig. Varken i nämndernas verksamhetsplaner och årsberättelser finns någon beskrivning av åtgärder eller goda exempel. Det finns heller inga sådana krav i anvisningarna för verksamhetsplaner och rapporter till kommunstyrelsen. Inte heller i årsredovisningen görs någon sammanställning.
Det görs barnkonsekvensanalyser i många verksamheter men det är sannolikt inte på grund av, eller tack vare riktlinjen. Det skulle antagligen inte göras färre analyser om riktlinjen togs bort. Den tidigare utvärderingen visade att det vart svårt att göra barnkonsekvensanalyser kring alla beslut då de är både tidskrävande och resurskrävande. Den bedömningen gäller fortfarande. För att kunna prioritera är det nödvändigt att politiska organ efterfrågar barnkonsekvensanalys i de beslutsärenden där det är av vikt.

Framtida styrning

Då barnkonventionen numera är lag finns det redan krav som säger att kommuner ska jobba med barns delaktighet och inflytande. Ytterligare kommunala regler som säger att det ska göras kan därför tyckas överflödiga. Däremot kan det, för att få genomslag och effekt, behövas stöd kring hur arbetet praktiskt kan genomföras.

De olika nämnderna och förvaltningarna har olika förutsättningar för att jobba med barns delaktighet och inflytande. Däremot är det är samma barn som berörs i olika verksamheter. En ökad samordning mellan nämnder och förvaltningar skulle kunna leda till gemensamma dialoger och ett gemensamt arbete för att fånga synpunkter från barn och unga.

Om det finns ett önskemål om att öka antalet barnkonsekvensbeskrivningar inför politiska beslut så är det framför allt andra åtgärder som behövs, inte en riktlinje.

De krav som ställs på beredning av beslut kan med fördel inarbetas i den befintliga ärendehanteringshandboken som beslutas inom tjänstemannaorganisationen. Även hänvisning till handledning och stödmaterial kan inarbetas i handboken.

Intressenter

Intressenter är primärt kommunens politiska organ samt dess förvaltningar, barn i Umeå kommun, föreningar och organisationer för barnrättsfrågor.

Sammanfattning

Föreslås att:

- riktlinjen för barnkonsekvensbeskrivningar upphävs och att innehållet istället inarbetas i ärendehanteringshandboken (beslutas inom tjänstemannaorganisationen)

Handläggare

Sara Nordström, Koordinator styrning och samordning, SLK
Lina Renfors, Koordinator styrning och samordning, SLK

I samråd med Linda Gustafsson, Jämställdhetsstrateg, SLK

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av Kvalitetsstrategin

Bakgrund

Kvalitetsstrategin fastställdes av KF 2003 (KS KS000611/2002) efter att fullmäktige i direktiv om ständiga förbättringar gett kommunens verksamheter i uppdrag att arbeta med kvalitetsfrågor. Stadsledningskontoret utarbetade då ett förslag till koncernövergripande kvalitetsstrategi för kommunens nämnder och styrelser. Kvalitetsstrategin skulle fungera som en plattform för utvecklingen av kommunens kvalitetsarbete.

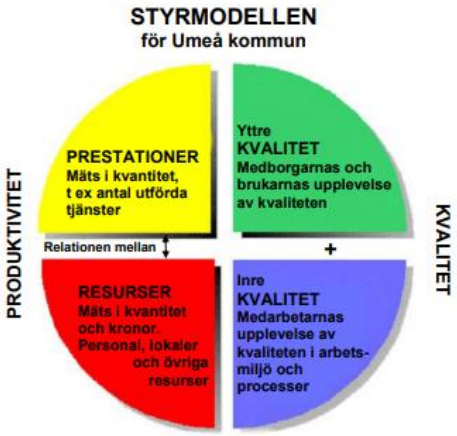
Strategin fastställde kommungemensamma krav för kommunens kvalitetsarbete, bland annat utarbetande av kvalitetsdeklarationer, beskrivning av arbetssätt för att säkerställa service samt följa upp servicen genom att fånga in synpunkter och mäta den upplevda kvaliteten. I kvalitetsstrategin står det att Umeå kommun ska använda verksamhetsplanerings- och budgetprocessen som den gemensamma grunden för styrning och uppföljning av kvalitetsarbetet. Även den påbörjade utvecklingen av balanserade styrkort inom kommunen ska integreras med denna kvalitetsstrategi samt verksamhetsplanerings- och budgetprocessen.

I början på 2000-talet gick det en våg genom kommunsverige att ta fram någon form av kvalitetsgaranti eller liknande utfästelser för den service som kommunen tillhandahåller. Umeå kommun fastställde genom kvalitetsstrategin att kommunens verksamheter skulle ha kvalitetsdeklarationer som tydligt beskriver vad medborgarna/brukarna kan förvänta sig av verksamheten.

Nuläge

Under åren 2020–2021 fastställdes nya riktlinjer för planerings-och budgetprocessen samt riktlinje för aktiverande styrning och införande av grunduppdrag för varje nämnd.

Kvalitetsstrategin bygger på en gammal styrmodell och arbetssätt för balanserade styrkort utifrån styrmodellens fyra perspektiv. Styrmodellens fyra perspektiv, se Figur 1, som beskrivs i strategin och arbetssättet med balanserade styrkort är inte längre gällande för kommunen.



Figur 1 Styrmodellen beskriven i Kvalitetsstrategin

Arbetssättet och styrningen av servicenivåer genom kvalitetsdeklarationer har ifrågasatts i ganska många år. Det finns några förvaltningar/nämnder som inte haft kvalitetsdeklarationer på flera år. Andra nämnder/förvaltningar har undrat om man behöver ha kvar sina kvalitets-deklarationer eftersom man inte ser någon nytta med arbetssättet. Flera har bara kvar kvalitetsdeklarationer på övergripande nivå och de mer detaljerade på verksamhets- eller enhetsnivå är borttagna sedan länge. Det finns verksamheter som även fortsättningsvis kan ha behov av att tydligt fastställa sina servicenivåer så att de som verksamheten riktar sig till vet vad de kan förvänta sig utifrån grunduppdrag och tilldelade resurser. Detta behöver kanske inte nödvändigtvis framgå i en kvalitetsdeklaration.

I Kommunsverige finns fortfarande andra kommuner som har kvar sina servicegarantier/ kvalitetsdeklarationer i någon form, men många har tagit bort dessa.

Kvalitetsstrategin innehåller dessutom införande av en årlig kvalitetsutmärkelse ”Årets verksamhet” som skulle utdelas första gången 2005 – den utmärkelsen har inte delats ut sedan 2011.

I slutet av Kvalitetsstrategin finns även handlingsplanen för införande av strategin under åren 2003–2005, liksom organisation för genomförandet. Dokumentet upplevs inte aktuellt.

Just nu pågår en behovsanalys av kommunens kvalitetsarbete för att hitta framtida arbetssätt. Behovsanalysen kommer innehålla omvärldsbevakning av aktuella metoder och hur andra kommuner jobbar med systematiskt kvalitetsarbete, beskrivning av nuläge och framtida behov samt vilken statlig styrning av kvalitetsarbetet som finns.

Utvärdering av Kvalitetsstrategin

Styrdokumentet har inte utvärderats eller följts upp, däremot har flera nämnder årligen följt upp det som lovats i nämndens/verksamheternas kvalitetsdeklarationer.

Det har vid flera tillfällen sedan 2003 gjorts försök att få ta fram en reviderad version av kvalitetsstrategin. Under 2017 togs det fram ett reviderat förslag på kvalitetsstrategi anpassad till kommunens nya grafiska profil. Det innebar inga direkta förändringar i grundtexten utan främst mindre justeringar av enstaka ord samt borttag av sida 8–10 som innehåller handlingsplan för genomförande under åren 2003–2005. Det reviderade förslaget skulle lyftas till KF som ett informationsärende, men det blev aldrig gjort.

Framtida styrning

För att möta framtiden kommer det under 2024 att genomföras en behovsanalys som ska ge svar på hur kommunens framtida arbete med ledningssystem och systematiskt kvalitetsarbete ska utformas. I samband med behovsanalysen ska befintlig styrning av kvalitetsområdet ses över så att det anpassas till framtidens arbetssätt.

Sammanfattning

Kvalitetsstrategin föreslås att upphävas då den i nuvarande utformning varken upplevs som relevant eller aktuell, det innebär också att kravet på att fastställa kvalitetsdeklarationer för nämnder/verksamhet försvinner. Den pågående behovsanalysen får visa om något nytt styrdokument behöver tas fram som ersätter kvalitetsstrategin.

Det kan fortsatt finnas behov för vissa verksamheter att tydliggöra servicenivåer utifrån grunduppdrag och tilldelade resurser, så att de som verksamheten finns till för vet vad de kan förvänta sig. Detta kan även fortsättningsvis göras via en kvalitetsdeklaration eller framgå på annat sätt.

Förslag till beslut:

- Att kvalitetsstrategin för Umeå kommun upphävs
- Att nämnder har möjlighet att fastställa kvalitetsdeklarationer även fortsättningsvis.

Handläggare:

Malin Ärlebrandt, Kvalitetschef

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av Policy för hållbar IT

Bakgrund

Policy för hållbar IT beslutades av Kommunfullmäktige 2017 (KS-2016/00910) och har sedan dess inte reviderats.

Syftet med styrningen är att genom användandet av IT och digitalisering minska miljöpåverkan. Samtidigt som också miljöpåverkan av själva tekniken, hård- och mjukvara, begränsas, exempelvis genom att ställa krav på socialt ansvarstagande vid tillverkning av IT-produkter.

Kopplad mot policy finns en handlingsplan beslutad på tjänstepersonnivå och denna reviderades i januari 2022. Den benämns numera handlingsplan för hållbar IT och digitalisering.

Nuläge

Digitalisering är en möjliggörare där utskrifter, återanvändning, transporter och mycket mer kan bidra till att minska klimatavtryck och därmed bidra till hållbarhet. Det finns många exempel i Umeå kommuns handlingsplan som bidrar till hållbarhet. Handlingsplan eller liknande styrning behövs för att följa upp progressen av Umeå kommuns inriktningsmål exempelvis:

- Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050.
- Umeå ska växa hållbart utan några utsatta områden.
- Umeå ska vara klimatneutralt till 2040.

Utvärdering av Policy för hållbar IT

En större utvärdering av policyn har genomförts i slutet av 2021, efter att ha arbetat med policyn under fem år. Då sammanställdes resultatet av aktiviteterna i handlingsplanen. Se dokumentet” Resultat av arbetet med policy för hållbar IT 2017 – 2021.pdf” med länk: Hållbar IT och digitalisering - Umeå kommun (umea.se)

Uppföljning skedde fram till 2022, bland annat via områden/aktiviteterna enligt en på intranätet publicerad lista: https://www.intranet.umea.se/download/18.27ee094017f1a27a046568/1645603031493/Reviderad%20handlingsplan%20f%C3%B6r%20IT%20och%20digitalisering_publ.xlsx.

De senaste två åren har filen inte uppdaterats och ingen annan uppföljning av policyn sker.

Framtida styrning

Styrdokument inom hållbar IT och digitalisering behövs för att tydliggöra ansvar och följa utvecklingen i Umeå kommun. En egen policy för hållbar IT bör dock inte behövas utan kan ingå i kommungemensam styrning inom digitaliserings-/hållbarhetsområdet. Aktiviteter kan sedan beslutas i en handlingsplan på rätt ställe (exempelvis genom objektkontoret eller tjänsteägarstruktur).

Resurser

Resursbehovet täcks av befintlig ram.

Intressenter

Umeå kommun samt de bolag som köper IT-tjänster av Umeå kommun.

Sammanfattning

Digitalisering är en stor möjliggörare av hållbarhet, där allt från utskrifter till transporter kan minskas genom att inkludera hållbarhetsperspektivet. Det kan innebära särskilt fokus på input eller utvärderingskriterier för att välja ut initiativ, där hållbarhetseffekter kan synliggöras från behovsbeskrivningen till implementerat nytt arbetssätt genom digitalisering. För att nå dessa effekter behöver samtliga inblandade i digitalisering vara duktiga på att belysa när och hur ett digitaliseringsinitiativ bidrar till ett sundare klimatavtryck och säkerställa att dessa effekter blir verklighet.

Föreslår att:

- Policyn för IT upphävs för att ersättas av strukturer inom samverkansmodellen för digitalisering.
- Samordning sker på kommungemensam nivå. Handlingsplan hanteras inom ramen i samverkansmodellen för digitalisering.
- Handlingsplanen revideras, uppdatering av uppföljning samt synliggöra underlaget.

Handläggare:

Peter Berg, Enhetschef IT, Teknik och fastighet

Per Österlund, Enhetschef IT, Teknik och fastighet

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av Nulägesbeskrivning Aalborgåtagandena (KS000155/2006)

Bakgrund

"Aalborg Charter" (1994) är ett initiativ för hållbar stadsutveckling som godkändes av deltagarna vid den första europeiska konferensen om hållbara städer i Aalborg, Danmark. Den är inspirerad av Rio Earth Summit's Local Agenda 21 plan och utvecklades för att bidra till Europeiska unionens miljöhandlingsprogram, "Towards Sustainability".

Stadgan bygger på samförstånd mellan enskilda personer, kommuner, icke-statliga organisationer, nationella och internationella organisationer och vetenskapliga organ. Mer än 3 000 lokala myndigheter från mer än 40 länder har undertecknat stadgan. Detta har resulterat i den största europeiska rörelsen av sitt slag och startat den europeiska kampanjen för hållbara städer. Efter mer än 20 år lever andan i Aalborgstadgan kvar. Den lade grunden för en rad olika system och rörelser för lokal hållbarhet, t.ex. Aalborgåtagandena och så småningom plattformen för hållbara städer.[1]

Umeå kommun genom Lennart Holmlund undertecknade Aalborgdeklarationen och Aalborgåtagandena i augusti 2007. Enligt åtagandena skulle en nulägesbeskrivning tas fram. Nulägesbeskrivningen var förvaltnings- och bolagsövergripande och godkändes av Kommunfullmäktige augusti 2008.[2]

Nuläge

I ett globalt perspektiv har Agenda 21 förnyats med Agenda 2030 vilket också återspeglas i nationell och lokal målförnyelse. Aalborgåtagandena har införlivats i andra styrdokument

[1] Översatt från hemsida som staden Aalborg, Denmark och ICLEI Europe ansvarar för. https://sustainablecities.eu/the-aalborg-charter/
[2] Se protokoll KF KS000155/2006

som kommunens översiktsplan, lokala miljömål, program och handlingsplaner. Aalborgåtagandena finns på kommunens hemsida under *Strategiskt miljöarbete*[3].

Att Umeå kommun har ställt sig bakom åtaganden har lett till en framstående position och underlättar att söka extern finansiering från europeiska program med koppling till hållbar stadsutveckling eller i kandidaturen till europeisk miljöhuvudstad. Ett av åtagandena handlar om att ”aktivt främja hållbar produktion och konsumtion, särskilt av miljömärkta, organiska och etiska produkter samt "rättvis handel"-produkter” vilket kommunen jobbar med genom att vara en diplomerad Fairtrade City.[4]

Utvärdering av Nulägesbeskrivning Aalborgåtagandena

Genom att åtagandena har inkluderats i Umeå kommuns styrdokument, som till exempel översiktsplanen och program till inriktningsmålen, säkerställs genomförandet och uppföljning på ett integrerat sätt.

Då åtagandenas innehåll lever kvar genom ovannämnda styrdokument visar uppföljningarna i de olika områden att arbetet inte har kommit i mål ännu. Se programrapportering Inriktningsmål 1, 2, 3, och 4, uppföljning av de lokala miljömålen 2024.

Framtida styrning

Aalborgåtagandena har integrerats i befintlig styrning.

Resurser

Baserat på nuläget att åtagandena har integrerats i befintliga styrdokument finns det resurser som driver utvecklingen vidare mot åtagandenas mål.

Intressenter

Alla som verkar och lever i Umeå, dvs intressenter av översiktsplanen, och program för inriktningsmålen.

---

3 https://www.umea.se/byggaboochmiljo/samhallsutvecklingochhallbarhet/klimatmiljoochhallbarhet/strategiskt miljoarbete/aalborgatagandena.4.27a2de8b172da059ace36.html

4 https://www.umea.se/byggaboochmiljo/samhallsutvecklingochhallbarhet/klimatmiljoochhallbarhet/fairtradecity.4.1c16b00a1742340e02e853.html

Sammanfattning

Aalborgåtagandena består av 50 åtaganden som främjar en hållbar stadsutveckling och som tagits fram i samverkan mellan städer i Europa. Åtagandena har inkluderats i Umeå kommuns styrdokument, som till exempel översiktsplanen och program till inriktningsmålen, vilket säkerställer genomförandet och uppföljning på ett integrerat sätt.

Då åtagandenas innehåll lever kvar visar uppföljningarna i de olika områden att arbetet inte har kommit i mål ännu.

Baserat på nuvarande kunskapsläge föreslås det att:

- Nulägesbeskrivning Aalborgåtagandena anses vara integrerad i befintlig styrning och avslutas som fristående styrdokument.

Handläggare:

Katharina Radloff, miljöstrateg, SLK

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av Reglementen för rådgivande organ

Bakgrund och nuläge

Kommunfullmäktige fattar beslut om att inrätta rådgivande organ. Umeå kommun har fyra rådgivande organ, Umeå funktionshinderråd (UFR). Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Umeå pensionärsråd (UPR), Landsbygdsrådet (LBR) och det interreligiösa rådet.

Arbetsformerna i råden har sett väldigt olika ut. I februari 2024 fattade fullmäktige ett beslut om en riktlinje för rådgivande organ för att alla råd ska ha samma grundläggande förutsättningar. Riktlinjen gäller för samtliga rådgivande organ.

En förändring som riktlinjen medför att råden inte ska ha reglementen då det skickar signalen att de är beslutande organ. En konsekvens av att riktlinjen fastställdes är därför att samtliga råd som har ett reglemente ska se över dem och omarbeta dem till en föreskrift. Ett av råden, Umeå pensionärsråd, har redan tagit fram en föreskrift. Där finns inget behov av ytterligare styrning.

Framtida styrning

Föreslagna ändringar beror på att fullmäktige beslutat om en ny riktlinje för rådgivande organ. Översynen handlar om att säkerställa att underliggande styrdokument följer samma principer.

Enligt riktlinjen för rådgivande organ är det den nämnd som är ansvarig för det rådet som ska ta fram och fastställa föreskrifter för dess arbetsformer. Tidigare har beslutsnivåerna varierat men nu blir det en likartad hantering av alla råd. Vilken nämnd som är ansvarig för respektive råd framgår av reglemente för styrelse och nämnder.

Resurser

Översyn och framtagande av nya föreskrifter för råden kan ta olika lång tid beroende på hur situationen ser ut i respektive råd. Bedömningen är att det inte behövs några extra resurser för att genomföra översyn av reglementen och omvandla dem till föreskrifter.

Intressenter

De rådgivande organen själva berörs i högsta grad och ska vara involverade i översynen av tidigare reglementen och framtagande av nya föreskrifter.

Sammanfattning

Föreslås att kommunstyrelsen får i uppdrag att säkerställa att:

- reglemente för Umeå funktionshinderråd revideras och ersätts med en föreskrift enligt riktlinjen för rådgivande organ.
- reglemente för brottsförebyggande rådet revideras och ersätts med en föreskrift enligt riktlinjen för rådgivande organ.
- reglemente för landsbygdsrådet revideras och ersätts med en föreskrift enligt riktlinjen för rådgivande organ.
- en föreskrift för interreligiösa rådet tas fram

Handläggare:

Sara Nordström, Koordinator styrning och samordning, SLK
Lina Renfors, Koordinator styrning och samordning, SLK

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets- och relevansprövning av Riktlinjer för alkohol- och drogförebyggande arbetsmiljö

Bakgrund

Riktlinjerna antogs av kommunstyrelsen 2007 (KS000141/2007) och togs ursprungligen fram för att ge chefer konkret vägledning i hur man som chef hanterar och stöttar medarbetare som befinner sig i någon form av risk, eller missbruk av alkohol och, eller droger.

Nuläge

Sedan 2021 finns en arbetsmiljöpolicy som på övergripande nivå beskriver hur Umeå kommun som arbetsgivare förhåller sig till riskbruk, skadligt bruk och beroende på våra arbetsplatser. För att ge chefer och HR konkret stöd och vägledning i hur dessa frågor ska hanteras togs en ny riktlinje fram 2020 på tjänstepersonnivå. Den heter *Riktlinjer och rutin vid riskbruk, skadligt bruk och beroende* och innehåller detaljerad styrning kring ansvarsfördelning och rutiner kring misstanke om skadligt bruk och drogmissbruk. Policy och nya riktlinjer ersatte tillsammans Riktlinjer för alkohol- och drogförebyggande arbetsmiljö. Inget politiskt beslut fattades dock att upphäva de gamla riktlinjerna varför detta nu görs för att undvika otydlighet i styrsignaler.

Framtida styrning

Styrning på området är nödvändig för att säkerställa att Umeå kommun som arbetsgivare följer arbetsmiljölagens bestämmelser gällande anpassningar och rehabilitering. Detta säkerställs av nyare och redan beslutade styrdokument på området.

Intressenter

Riktlinjen berör chefer och medarbetare anställda i Umeå kommun.

Sammanfattning

Riktlinjer för alkohol- och drogförebyggande arbetsmiljö har ersatts av arbetsmiljöpolicy och riktlinjer på tjänstepersonnivå och är därför inte längre relevanta.

Föreslås att:

- Riktlinjer för alkohol och drogförebyggande arbetsmiljö upphävs

Handläggare:

Patrik Carlsson, Arbetsmiljöstrateg, SLK

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av Umeå kommuns arkivreglemente

Bakgrund och nuläge

Arkivreglementet utfärdas med stöd av § 16 Arkivlagen som reglerar ansvarsfrågor inom arkivvården. Nu gällande arkivreglemente är från 1997. Nuvarande arkivreglemente var Umeå kommuns första och inga förändringar har skett sedan dess.

Utvärdering av arkivreglemente

Utvecklingen inom arkiv- och informationshantering i offentlig förvaltning har gått snabbt det senaste decenniet. Idag hanteras information nästan uteslutande i digitala miljöer men bestämmelser om detta saknas i reglementet.

Framtida styrning

I april 2023 antogs policy för informationsförvaltning för Umeå kommun, som ligger till grund för verksamhetsbaserad informationsförvaltning och arkivredovisning. Verksamhetsbaserad arkivredovisning är också något som Riksarkivet och Sveriges kommuner och regioner (SKR) rekommenderar. Arkivreglementet behöver revideras för att ta med policyns utgångspunkter. Därmed fastställs att kommunen ska arbeta utifrån processbaserad arkivredovisning.

Därutöver samspelar inte arkivreglementet med nuvarande delegationsbeslut om att stadsarkivarien får fatta beslut om dokumenthanteringsplaner. I arkivreglementet framgår att dessa planer ska beslutas i dialog mellan verksamhet och stadsarkivet, emedan delegationsbeslutet ger stadsarkivarien beslutanderätten. Här gäller antingen att ändra i delegationsbeslutet eller i arkivreglementet.

Beslut rörande reglementet fattas av kommunfullmäktige.

Resurser

Inga resurser behövs för uppdatering av reglementet. Däremot vid förändring till processbaserad arkivredovisning krävs resurser hos respektive nämnd för upprättande och kommande uppdateringar.

Intressenter

Alla kommunens nämnder och i viss mån även bolagen berörs av styrningen.

Sammanfattning

Umeå kommuns arkivreglemente behöver uppdateras för:

- att möta den digitala utvecklingen
- att förtydliga det ansvar som åligger såväl arkivmyndigheten som respektive nämnd
- att arkivreglementet stämmer överens med andra beslut

Föreslås att:

- arkivreglementet revideras.

Handläggare:

Johan Silverfred, Stadsarkivarie, SLK

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets- och relevansprövning av Informationssäkerhetspolicy för Umeå Kommun

Bakgrund

Nuvarande informationssäkerhetspolicy fastställdes 2009. Den senaste revideringen gjordes 2013 (KS 2013-00563). Policyn upprättades med syfte att säkerställa hanteringen av verksamhetens information och att redovisa ledningens viljeinriktning och mål för informationssäkerhetsarbetet.

Dokumentägare till nuvarande informationssäkerhetspolicy är kommungemensam IT-samordning, en verksamhetsdel som inte längre finns. Informationssäkerhetsfunktionen har sedan policyns fastställande flyttat från IT till stadsledningskontoret.

Nuläge

Under de senaste åren har behovet av att arbeta aktivt med informationssäkerhet i organisationer ökat av flera olika anledningar.

Under pandemin påskyndades den redan snabba takten av digitalisering vilket gör oss mer beroende av digitala miljöer, detta har ökat mängden sårbarheter i form av brister i skyddet av vår information.

Säkerhetsläget i vår omvärld har på kort tid försämrats och här är budskapen från regeringen, Försvarsmakten och Säkerhetspolisen tydliga med att uppbyggnaden av samhällets motståndskraft mot störningar, kris och krig behöver stärkas och takten behöver snabbas upp. För kommunen innebär detta bl.a. att kunna säkerställa att de viktigaste samhällsfunktionerna kan fungera och ha förmåga att upprätthålla nödvändig försörjning till medborgarna. Förutsättningar att kunna stå emot störningar och angrepp mot informations- och verksamhetssystem som har betydelse för samhällets funktionalitet ligger i ett systematiskt informationssäkerhetsarbete.

I takt med digitaliseringen och det ökade säkerhetshotet stiftas också nya lagar och regelverk både nationellt och inom EU som direkt påverkar kraven på informationssäkerhetsarbete. I

mars 2024 presenterade regeringen ”SOU 2024:18, Nya regler om cybersäkerhet - Delbetänkande av Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven”[1] vilket (beroende på utfall) kommer få stor påverkan på förvaltningarnas informationssäkerhetsarbete.

Kommunens organisation för informationssäkerhet består av en informationssäkerhetssamordnare, placerad på SLK som har uppdraget att leda och samordna kommunens övergripande informationssäkerhetsarbete och stödja verksamheterna i informationssäkerhetsfrågor. Ansvaret för informationssäkerheten följer det ordinarie verksamhetsansvaret. Detta gäller från nämnd till den enskilde medarbetaren.

Informationssäkerhetsarbetet regleras policy samt en riktlinje för informationssäkerhet. Riktlinjen beskriver regler för informationssäkerhetsarbetet som omfattar alla medarbetare och verksamheter. Den reglerar även hur styrningen av informationssäkerhetsarbetet och hur ansvarsfördelningen ser ut i stort. Kompletterande regler till riktlinjerna kan finnas lokalt, avvikelser från riktlinjen får dock inte göras utan tillstånd.

Med utgångspunkt i 2020 års kommunrevision av IT-och informationssäkerhetsarbetet har arbete med att införa ett ledningssystem för informationssäkerhet (LIS) påbörjats.

Det är viktigt att belysa att informationssäkerhetsarbetet ska integreras med övrig verksamhetsstyrning utifrån ett informationsförvaltningsperspektiv där information kartläggs i verksamhetsprocesser. Det är en förutsättning för att på ett strukturerat och systematiskt sätt säkerställa att informationen har rätt skydd under hela dess livscykel.

Utvärdering av informationssäkerhetspolicy för Umeå Kommun

Under 2020 genomfördes kommunrevision av IT-och informationssäkerhetsarbetet. En rekommendation var att: ”för att ändamålsenlig IT- och informationssäkerhet ska kunna uppnås är det viktigt att kommunen har strategiska mål som definierar viljeriktning för arbetet både på lång och kort sikt. Umeå kommun har i informationssäkerhetspolicyn som antogs av KF 2009 beskrivit syfte, mål, och viljeriktning med kommunens informationssäkerhetsarbete men det är mycket generellt hållet och kopplas inte till andra strategiska mål inom kommunen inom till exempel IT- och digitalisering”.

En inriktning om att etablera ett ledningssystem för informationssäkerhet med tillhörande kort- och långsiktiga mål antogs av SDF i mars 2021. Förankringen av

[1] Nya regler om cybersäkerhet, SOU 2024:18 (regeringen.se)

informationssäkerhetsmålen bedöms dock ännu vara låg i förvaltningarna och ansvarsroller, resurser och styrning otydligt.

Framtida styrning

Informationssäkerhetsarbetet bör regleras i en övergripande informationssäkerhetspolicy som anger viljeinriktningen med informationssäkerhetsarbetet.

Därtill bör strategiska mål med informationssäkerhetsarbetet definieras samt ansvar, roller och resurstillsättning som möjliggör realisering av målen förtydligas och beslutas. Kortsiktiga mål bör fastställas och implementeras med övriga verksamhetsmål och arbetas in i verksamhetsplaner och årshjul.

Informationssäkerhetsarbetet behöver integreras med övrig verksamhetsstyrning och i relation till kommunens övergripande ledningssystem. Införandet av ledningssystem för informationssäkerhet (LIS) är inte definierat i termer av omfattning, avgränsningar, beroenden och resursbehov vilket bör tydliggöras. Omvärldsbevakning visar att ett införande av LIS med fördel bedrivs i projektform då det utgör en engångsaktivitet och bör avgränsas i tid och omfattning och arbetet kräver ledningens engagemang och tilldelning av resurser.

Informationssäkerhetsriktlinjen är i sin helhet omfattande, en översyn kring riktlinjens innehåll bör genomföras för att harmonisera med införandet av ett ledningssystem för informationssäkerhet.

Resurser

För att möta behovet av ett stärkt informationssäkerhetsarbete till följd av digitaliseringstakten, det förändrade omvärldsläget samt tillkommande lag- och författningskrav behöver resurser tillsättas både för det kommunövergripande samordnande informationssäkerhetsarbetet och för att samordna informationssäkerhetsarbetet i respektive förvaltning.

Kompetensbehovet inom informationssäkerhetsarbetet är stort i samhället och det råder brist på kompetens. Förvaltningarnas resurser behöver ges möjlighet att utbilda sig för att kunna samordna förvaltningens informationssäkerhetsarbete.

Intressenter

Informationssäkerhetspolicy och riktlinjer omfattar i nuläget Umeå Kommun, inte kommunala bolag eller andra aktörer.

Sammanfattning

- Informationssäkerhetspolicy bör revideras.
- Informationssäkerhetsriktlinjer bör revideras.
- Införandet av ledningssystem för informationssäkerhet bör definieras och resurssättas.
- Resurser för informationssäkerhetsarbete behöver utvärderas ställt i relation till påverkan av den nya föreslagna lagstiftningen. Detta avser resurser centralt och i respektive förvaltning.

Handläggare: Hanna Öberg, informationssäkerhetssamordnare, SLK

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av Riktlinje för intern styrning och kontroll

Bakgrund

Intern kontroll är ett av flera styrinstrument som upptas i kommunallagen. Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll skall bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säker med medborgarnas bästa för ögonen (ur prop 98/99:66 En stärkt kommunal revision)

Nämnderna har enligt kommunallagen (KL 2017:725 6 kap. 6 §) ansvar för att se till att den interna kontrollen är tillräcklig inom sitt ansvarsområde och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I september 2011 fastställde kommunfullmäktige nuvarande riktlinjer för intern styrning och kontroll (KS000559/2011). Riktlinjerna anger övergripande definitioner av intern styrning och kontroll i Umeå kommun samt huvuddelar i processen för att arbeta med detta.

Hösten 2017 genomförde kommunrevisorerna en granskning av Umeå kommuns struktur för intern styrning och kontroll där rekommendationerna var att säkerställa att väsentliga kontrollområden ingår i riskanalyser och att olika typer av kontroller görs i verksamheterna samt att överväga tydligare samordning i kommunen i syfte att åstadkomma erfarenhetsutbyte, utveckling och stöd. Ett utvecklingsarbete inleddes och bedömningen var att riktlinjerna låg i linje med revisionens rekommendationer men att befintlig handledning behövde revideras för att tydliggöra nämndernas ansvar för, och delaktighet i arbetet med Intern kontroll. År 2019 fastställde kommunstyrelsen en ny handledning (KS-2018/00589) som utgår från riktlinjerna och innebar, jämfört med tidigare handledning, ett förtydligande om att respektive nämnd i högre grad än tidigare ska vara ansvariga för och direkt involverade i arbetet med att identifiera kontrollområden, värdera risker inom respektive kontrollområde och ange hur risker ska hanteras.

Nuläge

Sedan riktlinjerna för intern styrning och kontroll fastställdes har ny kommunallag fastställts. Den nya lagen innehåller mindre formaliaändringar i kapitlet om intern kontroll, vilket föranleder uppdatering av riktlinjerna och handledningen i hänvisningar till lagtexten. Därutöver behöver riktlinjerna och handledningen innehållsmässigt anpassas till såväl ny styrmodell, riktlinje för styrande dokument samt förändrade arbetssätt i kommen under den tid som passerat sedan 2011.

Utvärdering av riktlinjer för intern styrning och kontroll samt handledning

En mindre utvärdering av arbetet med intern kontroll genomfördes i början av 2024. Det gjordes dels genom dialog i stabsnätverket som samlar stabscheferna eller motsvarande i alla förvaltningar, dels genom en enkät som skickades ut till alla nämnder (12 av 16 nämnder svarade).

Slutsatserna av utvärderingen var att arbetet, av de flesta förvaltningar bedöms fungera bra. Kunskap och förståelse för arbetet med intern kontroll finns men kan inom vissa nämnder utvecklas. Styrdokumenten på området fungerar och efterlevs och riskanalyser och kontroller bedöms leda till åtgärder. Organisation och ansvarsfördelning är tydlig och de förtroendevalda bedöms till stor del delaktiga i arbetet.

När det gäller förbättringsområden nämns behov av fler utbildningsinsatser för nämndsledamöter (speciellt nya) och även kring hur internkontrollarbetet förhåller sig till planerings- och uppföljningsprocess. Önskemål finns också om att förtydliga mallen för internkontrollplan och hur uppföljningen ska redovisas.

Det som inte framgår av utvärderingen är hur den interna kontrollen på nämndnivå kopplas till förvaltningens arbete med verksamhetsrisker och åtgärder.

Framtida styrning

Då såväl riktlinje som handledning i huvudsak uppnått syftet med styrningen bedöms styrdokumenten efter revidering fylla sina funktioner. De behöver dock anpassas till nuvarande kontext.

Utvecklingsområden som bör tas in i beredningen av främst handledningen är avvägning av detaljeringsnivå samt strategiskt arbete för att fånga de gemensamma riskområden som alla nämnder delar och som kräver insatser på många områden. Vidare bedöms fortsatt just

samordning och utveckling av arbetssätt som viktiga områden att arbeta vidare med på alla nivåer.

Resurser

Förändringar i styrdokument och arbetssätt bedöms kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser.

Intressenter

Riktlinjer och handledning riktar till kommunens nämnder och styrelser samt de tjänstepersoner inom förvaltningarna som arbetar med styrning, uppföljning och kontroll.

Sammanfattning

Föreslås att:

- riktlinjer för intern styrning och kontroll ska revideras
- handledningen för intern styrning och kontroll revideras parallellt

Handläggare:

Lina Renfors, Koordinator styrning och ledning, SLK

Sara Nordström, Koordinator styrning och ledning, SLK

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av E-servicestrategi

Bakgrund

Umeå kommuns E-servicestrategi (DNR: KS-2015/00790) upprättades och beslutades av Kommunfullmäktige 2017 och har sedan dess inte reviderats.

Syftet med E-servicestrategin är att underlätta och öka förändringstakten i utvecklingen av e-service för att vara till bäst nytta för invånare, företag, samarbetspartners, anställda och politiker och för att minska kostnader.

Strategin är underordnad IT-strategin och ska tillsammans med en kanalstrategi för kommunikation tydliggöra riktningen för framtida satsningar inom e-service.

Med e-service avses det digitala gränssnitt som interagerar med målgruppen i syfte att som tjänst informera, föra dialog och det som ofta benämns som e-tjänster – genom att samla in och vidarebefordra uppgifter (datafångst) och att leverera ett resultat av en process.

Nuläge

E-servicestrategin har inte reviderats sedan den beslutades i Kommunfullmäktige 2017. Sedan dess har flera större förändringar genomförts som påverkar behovet av styrning inom IT och digitalisering/digital omställning. Exempelvis:

- **Inriktningsmål och program digital transformation**
  Under 2023 fanns inriktningsmål och program digital transformation med syfte att skapa riktning och förändring inom området. Inom ramen för programmets fyra fokusområden och tillhörande handlingsplan adresserades relevanta aktiviteter för kommunens digitala omställning. Destinerade förvaltningar och bolag fanns representerade i en programstyrgrupp med syfte att prioritera aktiviteterna utifrån angelägenhet och genomförbarhet. Att inriktningsmål och program inte längre finns har en betydande påverkan på styrning inom området samt högsta politiska ledningens insikt, delaktighet och engagemang. Inför 2024 ströks inriktningsmålet och därmed också programmet.

- **Omorganisering och förändringar i uppdrag och mandat inom digitalisering och IT**
  Under 2023 genomfördes en genomlysning av organisering och ansvar för kommunens IT- och digitaliseringsverksamheter. Genomlysningen resulterade i att IT-funktionen och Digitalisering och verksamhetsutveckling från och med 2024 finns i den gemensamma verksamheten Digital omställning och IT inom Teknik- och fastighetsförvaltningen. Ansvaret för kommunens digitala transformation flyttades i samband med det från Kommunstyrelsen till Tekniska nämnden.

- **Teknikutveckling och förutsättningar förändras**
  Teknikutvecklingen går extremt fort och nya områden som exempelvis AI, dataanalys och automation skapar möjligheter men också utmaningar. Viktiga förutsättningar som arkitekturstyrning har under många år varit eftersatt i kommunen vilket skapat inlåsningseffekter, fördyringar och undermåliga systemstöd är inte tydligt styrt och prioriterat i nuvarande IT-strategi till vilken E-servicestrategin är underordnad.

- **Effektivisera administrativa och tröga processer**
  Befintlig styrning utgår från föråldrade arbetssätt med tröga omständliga processer och strukturer med ambition till styrning och kontroll men som i praktiken ger bristande styrning och undermåliga lösningar. En modern strategi behöver balansera effektfull styrning med en förmåga att effektivt realisera rätt framtidssäkra lösningar där nytta snabbt kan realiseras.

Noterbart är att de flesta storleksmässigt jämförbara kommunerna har arbetat fram, eller håller på att ta fram nya/reviderade digitaliseringsstrategier för att förbättra sin styrning i ett snabbt föränderligt digitaliseringssamhälle. E-service är i dessa inte utbruten till en egen strategi utan omfattas av den generella digitaliseringsstrategin.

Utvärdering av E-servicestrategin

Systematisk uppföljning sker primärt genom digital enkät (kallad Customer Effort Score) till användare av vissa e-servicetjänster inom Stadsbyggnad för att få en genomsnittlig mätning av användarupplevelsen på en 7-gradig skala.

Under 2023 genomfördes en större uppföljning av status för realisering av vision och strategi för E-service. Rapporten visar att endast en mycket liten del av strategin har nått avsedd effekt samt att flera kritiska faktorer för effektfull styrning saknas.

Framtida styrning

För att ha förutsättningar till kommunens behov av omställning för att möta vision, mål, kompetensförsörjningsutmaning, ekonomi och hållbar tillväxt behöver vi en bättre styrning, men också stöd, inom digital omställning och IT. Förslaget är att revidera nuvarande E-servicestrategi tillsammans med revidering av IT-strategin till en gemensam policy som beslutas i lämplig politisk nivå. Policyn ska referera till en digitaliseringsstrategi med tillhörande handlingsplan som kontinuerligt genomförs, följs upp och utvecklas efter behov. Styrningsbehovet är åtminstone av kategorin aktiverande och normerande men kan också vara organiserande. Exakt form bör dock utredas för att hitta det som bäst möter kommunens behov av styrning.

Resurser

Att ersätta nuvarande dokument med ett nytt löser inte behovet av styrning inom området. För att lyckas behövs ett omtag kring rätt förmågor vilket då omfattar kompetens, organisation, processer och verktyg vilket kommer kräva omfördelning och tillskott av nya ekonomiska resurser. Detta behov är inskickat i budgetprocessen inför 2025.

Intressenter

E-servicestrategin omfattar idag Umeå kommun och dess förvaltningar. Målgrupperna är både interna (anställda och politiker) och externa (medborgare och andra som inte är anställda eller politiker i Umeå kommun). Vid revidering kan fler intressenter beaktas, framför allt kommunala bolag för en koncernövergripande styrning.

Samråd och samverkan bör ske med SDF, kommunbolagens VD-grupp, kommunens förvaltningar och utsedda nyckelpersoner samt andra kommuner, organisationer och best practise inom området.

Sammanfattning

E-servicestrategin föreslås revideras till ny form och då ersätta tidigare version samt den nära relaterade IT-strategin från 2017.

Handläggare: Mattias Wallmark, verksamhetschef Digital omställning och IT

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av IT-strategi

Bakgrund

Umeå kommuns IT-strategi (DNR: KS-2016/00634) beslutades av Kommunfullmäktige 2017 och ersatte då två tidigare styrdokument från 2004 respektive 2006.

Syftet med IT-strategin är att den ska vara ett övergripande styrdokument som anger hur Umeå kommun vill ta tillvara digitaliseringens möjligheter och på så vis utveckla kommunen. IT-strategin är tillsammans med verksamheternas egna strategier och planer (nationella styrdokument, systemförvaltnings-, teknik-, IT- och verksamhetsplaner) styrande för användning och utveckling av informationsteknik. ITstrategin, som utgår från Regional Digital Agenda för Västerbotten, fokuserar på vad kommunen vill uppnå med e-förvaltningsarbetet.

Ett viktigt inslag i strategin är val av driftsform för ett upphandlat IT-system där driften ska vara kvalitetssäkrad och kostnadseffektiv, kommunen ska undvika suboptimering.

Nuläge

IT-strategin har inte reviderats sedan korrigeringar efter beslut i Kommunfullmäktige 2017. Sedan dess har flera större förändringar genomförts som påverkar behovet av styrning inom IT och digitalisering/digital omställning. Exempelvis:

- **Inriktningsmål och program digital transformation**
  Under 2023 fanns inriktningsmål och program digital transformation med syfte att skapa riktning och förändring inom området. Inom ramen för programmets fyra fokusområden och tillhörande handlingsplan adresserades relevanta aktiviteter för kommunens digitala omställning. Destinerade förvaltningar och bolag fanns representerade i en programstyrgrupp med syfte att prioritera aktiviteterna utifrån angelägenhet och genomförbarhet. Att inriktningsmål och program inte längre finns har en betydande påverkan på styrning inom området samt högsta politiska ledningens insikt, delaktighet och engagemang. Inför 2024 ströks inriktningsmålet och därmed också programmet.

- **Omorganisering och förändringar i uppdrag och mandat inom digitalisering och IT**
  Under 2023 genomfördes en genomlysning av organisering och ansvar för kommunens IT- och digitaliseringsverksamheter. Genomlysningen resulterade i att IT-funktionen och Digitalisering och verksamhetsutveckling från och med 2024 finns i den gemensamma verksamheten Digital omställning och IT inom Teknik- och fastighetsförvaltningen. Ansvaret för kommunens digitala transformation flyttades i samband med det från Kommunstyrelsen till Tekniska nämnden.

- **Teknikutveckling och förutsättningar förändras**
  Teknikutvecklingen går extremt fort och nya områden som exempelvis AI, dataanalys och automation skapar möjligheter men också utmaningar. Viktiga förutsättningar som arkitekturstyrning har under många år varit eftersatt i kommunen vilket skapat inlåsningseffekter, fördyringar och undermåliga systemstöd är inte tydligt styrt och prioriterat i nuvarande IT-strategi.

- **Effektivisera administrativa och tröga processer**
  Befintlig styrning utgår från föråldrade arbetssätt med tröga omständliga processer och strukturer med ambition till styrning och kontroll men som i praktiken ger bristande styrning och undermåliga lösningar. En modern strategi behöver balansera effektfull styrning med en förmåga att effektivt realisera rätt framtidssäkra lösningar där nytta snabbt kan realiseras.

Noterbart är att de flesta storleksmässigt jämförbara kommunerna har arbetat fram, eller håller på att ta fram nya/reviderade digitaliseringsstrategier för att förbättra sin styrning i ett snabbt föränderligt digitaliseringssamhälle.

Utvärdering av IT-strategin

Systematisk uppföljning sker primärt genom rapportering till Tekniska nämnden för andel upphandlingar som följer kommunens IT-upphandlingsmodell, ett mått som identifierats som mycket bristfällig och stora mörkertal.

Övrig uppföljning sker löpande men inte med tydlig systematik. Exempelvis att alla system ska följa kommunens systemförvaltningsmodell (vilket de inte gör), att information i kommunens system skall följa beslutad klassningsmodell, att all information ska ha en utsedd ägare och att publicera öppna data på ett standardiserat sätt.

Efter analys av den utvärdering som sker idag framkommer stora brister. Det är dessutom ingen tydlighet i vilket värde nuvarande styrning i praktiken ger. Däremot finns flera exempel där bristande styrning orsakat kraftigt negativa konsekvenser för kommunen och vår förmåga till digital omställning.

Framtida styrning

För att ha förutsättningar till kommunens behov av omställning för att möta vision, mål, kompetensförsörjningsutmaning, ekonomi och hållbar tillväxt behöver vi en bättre styrning, men också stöd, inom digital omställning och IT. Förslaget är att revidera nuvarande IT-strategi till en policy som beslutas i lämplig politisk nivå. Policyn ska referera till en digitaliseringsstrategi med tillhörande handlingsplan som kontinuerligt genomförs, följs upp och utvecklas efter behov. Styrningsbehovet är åtminstone av kategorin aktiverande och normerande men kan också vara organiserande. Exakt form bör dock utredas för att hitta det som bäst möter kommunens behov av styrning.

Resurser

Att ersätta nuvarande dokument med ett nytt löser inte behovet av styrning inom området. För att lyckas behövs ett omtag kring rätt förmågor vilket då omfattar kompetens, organisation, processer och verktyg vilket kommer kräva omfördelning och tillskott av nya ekonomiska resurser. Detta behov är inskickat i budgetprocessen inför 2025.

Intressenter

IT-strategin omfattar idag Umeå kommun och dess förvaltningar. Vid revidering kan fler intressenter beaktas, framför allt kommunala bolag för en koncernövergripande styrning.

Samråd och samverkan bör ske med SDF, kommunbolagens VD-grupp, kommunens förvaltningar och utsedda nyckelpersoner samt andra kommuner, organisationer och best practise inom området.

Sammanfattning

IT-strategin föreslås revideras till ny form och då ersätta tidigare version samt den nära relaterade E-servicestrategin från 2017.

Handläggare: Mattias Wallmark, verksamhetschef Digital omställning och IT

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av Lokalförsörjningsdirektiv

Bakgrund

Det ursprungliga styrdokumentet för Umeå kommuns lokalförsörjning, lokalstyrdokument eller s.k. *Lokalförsörjning med direktiv för styrning och uthyrning,* fastställdes av kommunfullmäktige 2003-12-15, KF § 178 (KS000759/2003).

Bakgrunden till framtagande av detta styrdokument var ett uppdrag från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen och tekniska nämnden att föreslå utveckling för ägande och förvaltning av kommunens verksamhetsfastigheter. Detta med anledning av att man vid denna tidpunkt upplevt ett problem att ägarens styrning i fastighetsfrågor var för svag och att fastighetsföreträdarrollen blivit otydlig när det gällde kopplingarna till koncernnytta/koncernkonsekvenser. En annan brist var att kommunens dåtida internhyressystem utsätts för kritik av kommunens lokalbrukare som upplevt konstruktionen som svårbegriplig och orättvis samt att den befintliga underhållsbudget har inte ändrats i samma takt som det förändrade fastighetsbeståndet oavsett gammalt eller nytt.

Syftet med detta lokalstyrdokument var att förtydliga Umeå kommuns ansvar, styrning, uppföljning och organisation för att inneha, förvalta och använda fastigheter, lokaler och bostäder.

Innebörden av det fastställda styrdokumentet var bland annat att Umeå kommun införde en strategisk lokalresursplanering som omfattar all hantering av egna och inhyrda lokaler. Arbetet skulle bedrivas enligt principen att planering och nyttjande av lokaler görs, på ett för kommunen optimalt sätt och med kommunnyttan i centrum. Till ägarföreträdare för kommunens fastigheter och huvudansvarig för kommunens lokalförsörjning och lokalanvändning utsågs kommunstyrelsen. All uthyrning, extern inhyrning och investeringar i fastigheterna skulle utföras av Fastighet inom teknik och fastighetsförvaltningen.

En organisation bildades som fick i uppdrag att fungera som styrgrupp för lokalresursplaneringen. Uppdraget har inneburit att, i samverkan med verksamheterna och fastighetsförvaltningen, planera och följa upp lokalanvändningen, framtida lokalbehov och investeringar. Särskilda lokalsamordnare utsågs av verksamheterna.

Arbetet skulle genomföras av lokalresursplanerare från Fastighet i nära samverkan med verksamheterna med hjälp av lokalsamordnare. En årlig lokalresursplan skulle upprättas som underlag för budgetarbetet och investeringsplaneringen i kommunen.

Nuläge

Kommunstyrelsen fick år 2006 i uppdrag att i samverkan med tekniska nämnden utreda förutsättningarna för en ökad extern finansiering/förhyrning av kommunala verksamhetslokaler. Uppdraget redovisades i kommunfullmäktige 2008-11-24, KF § 247 (KS000370/2007).

Som ett led i detta utredningsarbete har lokalstyrdokumentet omarbetats och kompletterats med nya direktiv för ägande. Lokalstyrdokumentet har även fått en annan benämning, dvs. *Lokalförsörjningsdirektiv*. Lokalstyrdokument innehåller numera riktlinjer för fastighetsinvesteringar för att kapitalisera övervärden samt inriktning för förvärv och försäljning och en utvecklad försäljningsprocess, se tekniska nämndens beslut 2011-11-24, TN § 113 (TN0623/2008).

Utvärdering av Lokalförsörjningsdirektivet

Lokalförsörjningsdirektivet används aktivt och som ett viktigt stöd i operativt arbete och vid beslut. Dokumentet behöver dock uppdateras för att svara mot dagens organisation.

Eftersom lokalfrågor är nämndövergripande är det ett viktigt styrdokument för att möjliggöra en enhetlig inriktning för kommunens lokalförsörjning. Dokumentet omfattar huvudsakliga principer avseende ägande, styrning, ansvar och samarbetsformer inom kommunen. Detta har motverkat behovet av andra ej sammanhängande mindre dokument och policys. Förbättringsbehovet avser uppdatering.

Framtida styrning

Lokalstyrdokument bedöms fortfarande vara aktuellt och behöver finnas men det finns ett behov av en översyn och uppdatering. Detta med anledning av att organisationen över tid har förändrats samt att kommunfullmäktige nyligen har beslutat (2023-12-18) om fastighetspolicy för Umeå kommunkoncern där tekniska nämndens roll är att bland annat att ansvara för att tillhandahålla och förvalta lokaler inom Umeå kommun, § 253 (KS-2023/00666).

Syftet med den här policyn är att tydliggöra principer för roll-och ansvarsfördelning samt övergripande principer och förhållningsätt för Umeå kommuns ägande och förvaltning av fastigheter.

Genom samma beslut har kommunfullmäktige uppdragit tekniska nämnden att uppdatera Lokalförsörjningsdirektivet utifrån fastställd fastighetspolicy.

Resurser

I dagsläget är det svårt att besvara vilket behov av resurser som kan finnas främst beroende av att arbetet utifrån den nyligen beslutade fastighetspolicyn precis är uppstartat.
En första bedömning är att resurser finns inom befintlig organisation.

Intressenter

Styrdokumentet behandlar Umeå kommuns ansvar, styrning, uppföljning och organisation för att inneha, förvalta och använda fastigheter, lokaler och bostäder. Styrdokumentet gäller för samtliga kommunala verksamheter.

Med anledning av de ny gällande fastighetspolicy har tekniska nämnden och AB Bostaden fått i uppdrag att över tid se över respektive fastighetsportfölj och gränssnitt, i syfte att uppnå en kostnadseffektivt ägande och förvaltning för kommunkoncernen som helhet. Kommunstyrelsen och UKF har fått i uppdrag att identifiera de fastigheter där ägande inte följer beslutad fastighetspolicy och utreda förutsättningarna för eventuellt ändrat ägande och förvaltning.

Under år 2024 kommer några ytterligare utredningar ske gällande de fastigheter som kommunen hyr eller äger som tekniska nämnden tillsammans med kommunstyrelsen ansvarar för. Detta utredningsarbete kommer att ske parallellt med arbete kring uppdatering av Lokalförsörjningsdirektivet.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kommer Lokalförsörjningsdirektivet att uppdateras under år 2024 utifrån kommunfullmäktiges uppdrag till tekniska nämnden.

Handläggare:

Christina Lundgren, chef fastighetsförvaltning, Fastighet.

Anna Bugaeva, handläggare, Fastighet

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av Mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet i Umeå kommun.

Bakgrund

Mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet skrevs fram under 2019. Anledningen för att dessa finns är Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk där det står 5 b § att *Kommuner och regioner ska anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete.* Enligt propositionen *En stärkt minoritetspolitik* kan styrningen med fördel inarbetas i befintliga styrdokument kring demokrati eller mänskliga rättigheter.

Nuvarande Mål och riktlinjer har funnits sedan 2020 och det gäller till och med 2024. Styrdokumentet reglerar ansvarsfördelningen för olika frågor kopplat till minoritetsarbetet. Konkreta aktiviteter och åtgärder planeras av respektive nämnd och införlivas i nämndens budget- och planeringsprocess. Eftersom styrdokumentet är tidsbegränsat krävs nytt beslut för att revidera eller ta fram nya Mål och riktlinjer.

Nuläge

Dagens kontext ser något annorlunda ut, det har till exempel tillkommit nya lagar. Barnkonventionen trädde i kraft i januari 2020, men Mål och riktlinjer skrevs fram under 2019. Även denna Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket har kommit till. Kommunen har arbetat med samrådsstrukturen och ett nytt övergripande samråd kommer att genomföras i september. Verksamheten och minoritetssamordnarna har flyttats till en ny avdelning, strategisk utveckling, från och med 1 januari 2024. Det pågår också ett arbete med att se över hur kommunen ska jobba med medborgarnas delaktighet och inflytande generellt i olika frågor.

Utvärdering av styrdokumentet

Dokumentet har ej utvärderats eller följts upp specifikt. Styrningen har fungerat bra på de olika verksamheterna och enligt nämndernas verksamhetsplaner.

Område utbildning samt äldrenämnden har arbetat mer aktivt med minoritetsfrågorna och till exempel genomfört fler verksamhetsspecifika samråd.

Framtida styrning

Dokumentet behövs enligt lagen och behöver revideras. Antingen behöver dokumentet revideras vart fjärde år eller vid behov. Ett dokument som innehåller konkretiserade mål och som tas fram i samarbete med minoriteterna skulle vara en möjlighet att utveckla arbetet. En variant skulle också kunna vara att ha två dokument, ett för urfolket samerna och ett för de andra nationella minoriteterna.

Frågan om vilken beslutsinstans som ska besluta om dokumentet behöver utredas vidare likaså vilken form av styrning det ska innehålla.

Resurser

Vissa delar av arbetet är redan finansierade av den kommunala verksamheten till exempel delvis samordnares löner. Den andra delen i lönerna är finansierad av statsbidraget från Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län. Eventuella andra kostnader finansieras av respektive nämnd.

Intressenter

Intressenter är i första hand de nationella minoriteterna samt berörda parter i analysen som bifogas samt hur kommunikation kan gå till. En separat intressentanalys är sammanställd och kommer att finnas till stöd i framtagande av nytt styrdokument.

När det gäller samråd och samverkan kommer arbetet att följa den struktur som arbetats fram av Sametinget på www.minoritet.se

Även nämnder och förvaltningar berörs.

Sammanfattning

Föreslås att

- Mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet ska revideras.

Handläggare:

Aino Dahl, samordnare, SLK

Klara Lundgren, samordnare, SLK

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av riktlinje för externa utförare

Bakgrund och nuläge

Riktlinjen för externa utförare beslutades 2021. Det är ett styrdokument som alla kommuner är skyldiga att upprätta varje mandatperiod enligt kommunallagen. Då riktlinjen upprättades under förra mandatperioden behöver den ses över och revideras. Ytterligare ett skäl att se över riktlinjen är den nya lagstiftning som träder i kraft from 1 april 2024. Lagändringen handlar om att säkerställa att det ställs likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet oavsett om den utförs i egen regi eller av externa utförare.

Med extern utförare avses juridisk person eller enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet, det vill säga aktiebolag, stiftelse, enskild firma eller idéburen organisation som upphandlats för att på uppdrag av Umeå kommun sköta en kommunal verksamhet eller tjänst. Riktlinjen omfattar endast verksamhet där Umeå kommun är huvudman, det vill säga upphandlad verksamhet enligt lag om offentlig upphandling (LOU), lag om upphandling av koncessioner (LUK) och konkurrensutsättning enligt lag om valfrihetssystem (LOV).

Som huvudman bestämmer kommunen verksamhetens mål, inriktning och omfattning samt sätter upp krav för dess kvalitet. Som huvudman kontrollerar kommunen att verksamheten följer angivna mål, riktlinjer, föreskrifter och andra krav. När verksamhet efter upphandling överlämnats till extern utförare visar det avtal som slutits med utföraren vilka krav som gäller.

Varje nämnd ska inom sin verksamhetsplan eller i en separat upprättad plan för styrning och uppföljning av externa utförare tydliggöra hur nämnden avser styra och följa upp de utförare som nämnden anlitar.

Utvärdering av styrdokumentet

Styrdokumentet har inte utvärderats. Då styrdokumentet måste revideras på grund av ändrad lagstiftning föreslås att utvärdering av riktlinje och arbetsformer blir en del av och

ingår i det kommande revideringsarbetet. Detsamma gäller omvärldsanalys av hur andra kommuner hanterat frågorna.

Framtida styrning

Riktlinjen behöver kompletteras så att den överensstämmer med nuvarande lagstiftning. Det är ett styrdokument som alla kommuner ska upprätta varje mandatperiod enligt kommunallagen.

Resurser

Att följa upp den egna verksamheten på samma sätt som uppföljning av externa utförare kan innebära mer administration och kräva mer resurser. Det är en fråga som behöver utredas vidare och som framför allt behöver besvaras av de nämnder som nyttjar externa utförare av egen verksamhet.

Varje nämnd ska inom sin verksamhetsplan eller i en separat upprättad plan för styrning och uppföljning av externa utförare tydliggöra hur nämnden avser styra och följa upp de utförare som nämnden anlitar. Dessa planer behöver också revideras parallellt med riktlinjen.

Intressenter

De nämnder och förvaltningar som nyttjar externa utförare. I beredningen av riktlinjen bör företrädare för Teknik och fastighetsförvaltningen, Äldreomsorgen och Stöd och omsorg ingå.

Riktlinjen omfattar inte fristående skolor eller förskolor. Partnerskap med den ideella sektorn, föreningsbidrag samt stöd till sociala företag omfattas inte av riktlinjen. Riktlinjen begränsar sig till sådan verksamhet som kommunen bedriver i förvaltningsform. Verksamhet som upphandlas och bedrivs av kommunägda bolag omfattas inte.

Sammanfattning

Föreslås att:

- Riktlinjen för externa utförare revideras av fullmäktige

Handläggare:

Lina Renfors
Sara Nordström

UMEÅ KOMMUN

Aktualitets och relevansprövning av chefs- och ledarskapspolicy

Bakgrund

Chefs- och ledarskapspolicyn har funnits i många år och senaste revideringen genomfördes 2017 (KS-2017/00334) och beslut om det nya förslaget togs i dåvarande Personalutskottet (PU).

Nuläge

Förutsättningarna för dagens verksamheter skiljer sig en del från när föregående ledarpolicy fastställdes, främst utifrån vår föränderliga omvärld och den allt svårare kompetensförsörjningssituationen som råder. De teoretiska ramarna för hur ett framgångsrikt ledarskap bör se ut stämmer dock överens även sett till dagens kontext. För att behålla personal, attrahera ny personal och ge möjlighet till medarbetares utveckling så är ledarskapet en viktig faktor.

Utvärdering av chefs- och ledarpolicy

Chefs- och ledarpolicyn har som styrdokument inte utvärderats. Däremot följs upplevelsen av ledarskapet i Umeå kommun upp på flera olika sätt. Kommungemensamt och förvaltningsspecifikt följs ledarskapet genom den årliga medarbetarenkäten.
Utöver det sker också uppföljning i form av individuella frivilliga insatser där chefer kan göra utvärderingar av medarbetares upplevelse av chefens ledarskap.

Styrningen fungerar genom dokumentet på så sätt att policyn ligger till grund för ledarutvecklingsprogram och liknande insatser. När det gäller ledarskapsutveckling i Umeå kommun säkerställs det att vi utgår från modern ledarskapsteori bland annat genom nära kontakt med universitet och andra resurser med expertkunskap på området.

Framtida styrning

För att hålla en gemensam tråd i ledarutvecklingen är det positivt med en policy som visar riktning för ledarskapet oavsett individuellt tyckande och övergående trender. En policy visar också på ett transparent sätt vilka förväntningar som finns på chefer som målgrupp.

Det är viktigt att chefs- och ledarpolicy väl hänger samman med aktuell medarbetarpolicy och den kommungemensamma värdegrunden.

Resurser

Arbetet bedöms kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser.

Intressenter

Policyn omfattar samtliga chefer i Umeå kommun.

Sammanfattning

Föreslås att:

- chefs- och ledarskapspolicyn revideras
- medarbetarpolicyn revideras
- angränsande styrning inom området harmoniseras med policyn

Handläggare:
Marie-Louise Gäärd, ledarutvecklare, SLK

UMEÅ KOMMUN

Nulägesanalys av Policy för medborgarnas delaktighet och inflytande

Inledning och bakgrund

Ett uppdrag lades 2021 med syfte att klargöra hur medborgardialog sker i Umeå kommun. Fokus är på rådens roll i medborgardialoger och att utreda utvecklingsmöjligheter för att öka kommuninvånarnas möjligheter att delta, vara delaktiga, medskapande och medbestämmande i kommunens och stadens utveckling.

Målsättningar i arbetet är:

1. Skapa förmåga att pröva nya och innovativa former för medborgarinflytande
2. Utveckla befintliga former för medborgarinflytande (dvs råden)
3. Reglera befintliga former för medborgarinflytande och de nya former som bör bli varaktiga (policy, riktlinjer etcetera)

Nuläge

Inom punkt 1 har nya former för medborgardialog har provats och utvärderats ex. Umecom och medborgardialog i komplexa frågor (samordnat av strategisk utveckling). Ett förslag till struktur för Umeå kommuns befintliga råd har tagits fram och beslutats (KF 26 februari 2024) (punkt 2). I arbete med punkt 3 deltar Umeå kommun i SKR nätverk “Medborgardialog som systematiskt arbetssätt” som ett sätt att fördjupa kunskap, samt lära mer om metoder och utbyta erfarenheter med andra kommuner. En enkät har skickats till samtliga förvaltningar med frågor om genomförda medborgardialoger samt behov av ev. stöd/utvecklingsområden etcetera Det som efterfrågas från förvaltningar ser främst ut att röra sig om stöd vid genomförande, samt uppföljning och samordning av dialoger (för att ex. undvika s.k. dialogtrötthet) Det är i dagsläget varje nämnd/verksamhet som genomför medborgardialog utifrån behov i verksamheten. En workshopserie i innovationsledning har genomförts med stadsdirektörens forum vilket bör skapa ytterligare förutsättningar för att leva upp till intentionen om innovativa medborgardialoger på ett bra sätt. I diskussioner med politiken samt arbetsgrupp kopplat till uppdraget har förslaget om policy lyfts fram.

Framtida styrning

Det finns behov av att klargöra att medborgardialog är ett arbetssätt inom Umeå kommun och vem som beslutar om medborgardialog samt vilket stöd som går att få. Med fördel omfattas även timing i genomförande i de fall det är möjligt i tid att styra medborgardialog. Policyn bör även klargöra att det är centralt med innovation i medborgardialog för att säkerställa att allas röst kan göras hörd.

En större samordning utifrån ett medborgarperspektiv kan vara önskvärt ex. dialog i vissa stadsdelar, för att då kunna genomföra en dialog med flera frågeställningar. Dokumentet kan potentiellt samspela med flertalet andra styrande dokument ex. i programstyrningen (som en indikation på i vilka frågor medborgardialog ev. bör genomföras) Inom ramen för flertalet verksamheter är också medborgardialog styrd via lagstiftning ex. samråd i planeringsfrågor.

Förslaget är att styrdokumentet bereds av strategisk utveckling. Idag finns ingen sammanhållande funktion med fokus på medborgardialog. För att skapa mer medborgarnytta bör samordning finnas, även i de fall där nämnderna själva beslutar om och genomför dialoger.

Resurser

Det är främst fokus på att få en tydligare styrning för medborgarnas delaktighet och inflytande och skapa en trygghet i organisationen kring att dialoger ska utföras och att utvecklingsarbete kopplat till medborgardialog är något som ska ske samt att samla stöd och kunskap. Denna fråga bör passa bra på strategisk utveckling p.g.a. redan nämnda anledningar ovan. Ex. bör sammanställningar finnas över vilka medborgardialoger som genomförts och kommundialoger bör kunna utvecklas med fokus på att bygga tillit och ta tillvara umeåbornas kunskap och upplevelser av sin stad. Idag riskerar dialoger att krocka med varandra och vissa områden samt grupper riskerar att drabbas av dialogtrötthet. Detta är också viktigt ex. i relation till den nya lagstiftning som finns och ställer krav på dialog med urfolk. En arbetsgrupp existerar som hålls samman av strategisk utveckling där bland annat minoritetssamordnare ingår. Det är viktigt att politiken hålls uppdaterad om arbetet därför viktigt med en struktur där arbetet med medborgardialog återrapporteras på lämpligt sätt i enlighet med årshjul.

Intressenter

Samtliga nämnder och förvaltningar inom Umeå kommun, rådgivande organ och nationella minoriteter. Barn och ungdomar inkluderas i begreppet medborgare.

Sammanfattning

Föreslås att:

- en policy för medborgarnas delaktighet och inflytande tas fram och fastställs av fullmäktige

Kommunrevisionen
Umeå kommun

För kännedom
Individ- och familjenämnden

2024-04-22

Revisionsrapport ”Grundläggande granskning 2023”

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit EY i uppdrag att genomföra en grundläggande granskning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

I rapporten framgår de bedömningar och ev. rekommendationer som lämnas till nämnden.

Rapporten skickas för kännedom till nämnden och revisorerna önskar inget yttrande över rapporten. Revisorerna har istället för avsikt att inom ramen för grundläggande granskning 2024 följa upp gjorda bedömningar och ev. rekommendationer.

På uppdrag av Umeå kommuns förtroendevalda revisorer

Johan Perols
Uppdragsansvarig, EY
Johan.perols@se.ey.com
070-319 9335

Per Stålberg
Biträdande uppdragsansvarig, EY
Per.stalberg@se.ey.com
070-669 2442

Kommunrevisorerna granskar

UMEÅ KOMMUN
INDIVID- OCH FAMILJENÄMNDEN

Grundläggande granskning 2023



1. Inledning och bakgrund

Revisorerna är kommunfullmäktiges organ för kontroll och ansvarsprövning av styrelser och nämnder. Revisorerna ska årligen granska verksamheten inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed. Enligt kommunallagen (12. kap 1 §) är revisionens uppgift att pröva om:

- Verksamheten sköts ändamålsenligt
- Verksamheten ur ekonomisk synvinkel sköts tillfredsställande
- Räkenskaperna är rättvisande
- Den interna kontrollen är tillräcklig

Revisorernas årliga granskning består av såväl en grundläggande granskning som av ett antal fördjupade granskningar. Den grundläggande granskningen är den löpande granskning som varje år genomförs avseende styrelse och nämnder, och består av tre delar:

- Granskning av delårsrapport och årsredovisning
- Granskning av måluppfyllelse
- Granskning av intern styrning och kontroll

Den grundläggande granskningen är till sin karaktär en fortlöpande insamling av fakta och iakttagelser. Granskningen ska ge underlag för att bedöma styrelsens och nämndernas styrning, uppföljning och kontroll, säkerhet i redovisningssystem och rutiner samt måluppfyllelse, för att kunna uttala sig i ansvarsfrågan. Den grundläggande granskningen kommer att fortgå fram till revisionens slutliga bedömningar i revisionsberättelsen rörande 2023.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Den grundläggande granskningen är en översiktlig granskning som syftar till att bedöma om styrelse och nämnder har en tillräcklig struktur för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Detta för att säkerställa att de lever upp till de mål och beslut som fullmäktige fastställt.

Den grundläggande granskningen syftar därmed till att ge en översiktlig bild av styrelse och granskade nämnder och en tillräcklig grund för de bedömningar som görs inför ansvarsprövningen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag?
- Har nämnden säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?
    - Vidtar nämnden åtgärder vid eventuella avvikelser?
- Har nämnden en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?
- Är nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga?

1.2 Avgränsningar

Granskningen avser individ- och familjenämnden och är avgränsad till verksamhetsåret 2023. Granskningen färdigställs och avslutas därmed först efter att styrelse och nämnder behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2023.

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725)
- Strategisk plan 2016–2028
- Riktlinjer för aktiverade styrning (2021-03-09)
- Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2021–2024
- Riktlinjer för intern styrning och kontroll (2011-09-26)
- Nämndernas reglementen

1.3.1 Reglemente för individ- och familjenämnden

Enligt individ- och familjenämndens reglemente består nämndens grunduppdrag av att tillgodose behov av stöd och omsorg inom socialtjänstens lagstadgade krav. Nämnden ska därtill:

- Ge stöd och omsorg och skydd till barn, unga och vuxna
- Ge stöd och service till barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning
- Ge stöd till självförsörjning och tillgodose behov av försörjningsstöd
- Tillgodose behov av råd, stöd samt handläggning av familjerättsliga frågor och tillhandahålla familjerådgivning
- Erbjuda hälso- och sjukvård till personer i bostad med särskild service och under vistelsetid på daglig verksamhet
- Erbjuda hälso- och sjukvård till personer i ordinärt boende (hemsjukvård under 65 år)

1.3.2 Kommunspecifik styrmodell

Umeå kommun specificerar sin styrmodell i Riktlinjer för aktiverande styrning i Umeå kommun, antaget av kommunfullmäktige 2021-03-09. Riktlinjen ska tillämpas av Umeå kommuns nämnder och helägda bolag.

Riktlinjerna fastslår att verksamheten i nämnder/styrelser ska utgå från tilldelat grunduppdrag. Inom ramen för tilldelat grunduppdrag har nämnder/styrelser möjlighet att utifrån sina specifika förutsättningar och behov fastställa hur verksamhetsstyrning och uppföljning ska utformas. Detta innebär att varje nämnd och styrelse inom grunduppdragets ramar, lagstiftning, övriga direktiv och riktlinjer från kommunfullmäktige har mandat att besluta om mål, uppdrag och aktiviteter för sina egna verksamheter.

Uppföljning av grunduppdraget sker årligen genom att nämnd och styrelse bedömer i vilken omfattning nämnden eller styrelsen verkställt grunduppdraget och rapporterar sagda bedömning till kommunstyrelsen som sammanställer inför hantering i kommunfullmäktige.

Utöver grunduppdraget har nämnder och styrelser att förhålla sig till kommunfullmäktiges inriktningsmål. Inriktningsmål kan destineras till namngivna nämnder och bolag som:

- särskilt ska prioritera arbete med just detta inriktningsmål
- bedöms ha de reella förutsättningar som krävs för att inriktningsmålet ska uppnås

Nämnder och styrelser har även att förhålla sig till specifika tilläggsuppdrag som kan tilldelas av kommunfullmäktige i samband med fastställande av planeringsdirektiv och budget.

1.3.3 Planeringsprocess och uppföljning

Efter kommunfullmäktiges beslut om samtliga nämnders och inriktning under juni månad ska nämnder/styrelser anta verksamhetsplaner och en internbudget inför kommande verksamhetsår. Verksamhetsplaner och nämndbudget ska beskriva hur nämnder avser verkställa:

- Nämndens grunduppdrag och övriga åtaganden enligt kommunfullmäktiges reglemente
- Mål och tilläggsuppdrag ställda till nämnd i beslutade planeringsdirektiv och budget

Nämnden genomför därefter verksamheten i enlighet med upprättad och fastställd verksamhetsplan och nämndbudget.

Nämnder och styrelsers verksamhets ska kontinuerligt följas upp. Detta i syfte för att följa måluppfyllelse av verksamheternas kvalitet och utveckling. Uppföljningen ska bland annat ske genom:

- Verksamhetsuppföljning genom månads, tertial och årsbokslut
- Uppföljning av internkontroll

1.3.4 Riktlinjer för internkontroll

Kommunens dokument för riktlinjer för intern kontroll som antogs i september 2011, specificerar att kommunens samtliga verksamhetsområden ska tillämpa dessa riktlinjer. I dokumentet framgår att följande moment ska tillämpas av verksamheterna:

Riskanalys
En riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk att verksamheterna inte bedrivs enligt lagar och regler samt verksamhetens krav.

Kontrollåtgärder
Vid behov ska åtgärder tas utifrån resultatet av riskanalysen som förhindrar att verksamhetens krav inte uppfylls.

Uppföljning
Verksamheterna ska systematiskt och regelbundet följa upp, bedöma och avrapportera den interna kontrollen.

Dokumentation
Riskanalysen, kontrollåtgärder samt uppföljningen och bedömningen ska dokumenteras.

Rapportering
I samband med inrapportering av bokslut ska nämnderna/styrelserna rapportera till kommunfullmäktige huruvida deras internkontroll har varit tillräcklig.

1.3.5 Kommunfullmäktiges tilläggsuppdrag

Fullmäktige tilldelade individ- och familjenämnden fyra tilläggsuppdrag för år 2023:

- Tilläggsuppdrag 2022:4: Kommunfullmäktige ger individ- och familjenämnden i uppdrag att i samverkan med gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden arbeta för att minska andelen personer med försörjningsstöd genom att arbeta med rätt stöd och insatser, samt via digitalisering ge mer tid till stöd till personer med försörjningsstöd att nå självförsörjning.

- Tilläggsuppdrag 2022:10: Kommunfullmäktige ger tekniska nämnden tillsammans med individ- och familjenämnden i uppdrag att utreda olika alternativ gällande individ- och familjenämndens behov av långsiktiga lokaler för daglig verksamhet, funktionshinderomsorgen. Alternativen ska belysa ekonomiska konsekvenser ur både fastighets- och verksamhetsperspektiv, samt eventuella andra verksamhetsmässiga konsekvenser. Dialog med andra nämnder och förvaltningar ska också ske för att studera eventuella möjligheter till samlokalisering med kommunens andra verksamheter.

- Tilläggsuppdrag 2022:32: De anställda måste få mer tid till sina huvudsakliga uppgifter som vård och omsorg samt undervisning. Det bör utredas hur den tid som idag ägnas åt exempelvis dokumentation och andra sidouppgifter ska kunna minskas. Uppdraget bör i första hand ges till FGN, GVN, ÄN samt IFN. Utredningen bör ske i samverkan med personalrepresentanter.

- Tilläggsuppdrag 2022:33: Utred möjligheterna till en samordnad utbildningssatsning för vårdbiträden och undersköterskor som innefattar personal inom äldreomsorgen och individ- och familjeomsorgen. I utredningen ingår möjligheten att samordna den nödvändiga utbildningen i vårdsvenska med SFI-undervisningen.

1.4 Genomförande

Den grundläggande granskningen har genomförts av de förtroendevalda revisorerna tillsammans med sakkunnigt stöd från EY. Granskningen har genomförts genom dialogmöten, bedömning av styr- och uppföljande dokument samt protokollsgranskning.

Dialogmöten

Revisorerna genomför dialogmöten med styrelse och nämnders presidier under våren 2023. Dialogmöte genomförs med hela styrelsen och nämnder (förutom PN, BRN och VN) under höst/vinter 2023. Frågeställningarna vid dialogen utgår från de områden som identifierats i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys.

Dokumentstudier

För att få en helhetsbild av styrelsens/nämndens arbete, kompletteras dialogen med insamling, genomgång och analys av relevanta styr- och uppföljningsdokument (budget, reglemente, uppdragsplan, verksamhetsuppföljning per T1, T2 och årsbokslut, riskanalys, internkontrollplan etc.).

Protokollsgranskning

De förtroendevalda revisorerna följer styrelse och nämnder löpande, utifrån sina bevakningsansvar för nämnder, genom bland annat protokollsgranskning. Bevakningen rapporteras löpande på revisorernas sammanträden.

Protokollsgranskningen syftar bland annat till att revisorerna ska få en god uppfattning om vad som tas upp och beslutas i styrelse och nämnder, dess följsamhet till mål och uppdrag samt att notera viktiga iakttagelser utifrån såväl genomförd riskanalys som hur nämnden agerar vid eventuella avvikelser eller i övrigt utför sin styrning, uppföljning och kontroll.

De förtroendevalda revisorernas iakttagelser och bedömningar som görs utifrån protokollgranskningen dokumenteras i avsnitt 2.4.

Analys, bedömning och rapportering

När verksamhetsåret är slut, sammanställs resultatet och en sammanfattande analys och bedömning görs. Detta sammanställs i en rapport per nämnd. Den slutliga rapporten sammanställs först efter att respektive styrelse/nämnd behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2023. Detta för att säkerställa att granskningen omfattar hela granskningsåret.

2. Resultat av granskningen

2.1 Styrning och uppföljning av verksamhet

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens verksamhetsstyrning och uppföljning under 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Beslutat om verksamhetsplan där det framgår hur nämnden planerar att verkställa: - Grunduppdrag - Inriktningsmål - Ev. tilläggsuppdrag	✓	2022-11-16 § 215 Verksamhetsplanen anger • Hur nämnden ska uppfylla sitt grunduppdrag • Nämndens inriktningsmål • Nämndens tilläggsuppdrag från fullmäktige. Nämnden har delat upp grunduppdraget i 7 delområden.
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i tertialrapporter	✓	2023-05-24 § 109, tertial 1 2023-09-20 § 166, tertial 2 Enligt den andra tertialrapporten prognostiserar nämnden ha: • I hög grad uppfyllt sex grunduppdrag • I viss grad uppfyllt tre grunduppdrag Tre tilläggsuppdrag är delvis genomförda och ett uppdrag är inte genomfört. Inriktningsmålen har inte följts upp i tertialrapporterna.
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i en årsrapport	✓	2024-02-21
Har nämnden - Uppfyllt sitt grunduppdrag - Genomfört aktiviteter inom inriktningsmålen - Genomfört tilldelade tilläggsuppdrag	–	Nämnden bedömer att: • I hög grad uppfyllt 4 grunduppdrag • I viss grad uppfyllt 4 grunduppdrag Inriktningsmålen följs inte upp. Nämnden har genomfört tre av fyra tilläggsuppdrag. Det ej genomförda tilläggsuppdraget ska enligt årsrapporten genomföras 2024.
Bedömning av grunduppdrag, inriktningsmål och ev. tilläggsuppdrag kan styrkas med relevanta underlag	–	Bedömningen av grunduppdragens uppfyllelse redogörs för i årsrapporten. Inriktningsmålen följs inte upp. Se mer i avsnitt 2.1.1.

Vidtagit åtgärder vid indikationer på avvikelse från grunduppdrag, inriktningsmål och ev. tilläggsuppdrag	✓	Enligt årsrapporten har åtgärder vidtagits för att uppfylla sitt grunduppdrag.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.1.1 Övriga iakttagelser

Av nämndens verksamhetsplan framgår att grunduppdraget är uppdelat i 7 delar. För respektive delområde framgår nämndens planerade arbete och de nyckeltal nämnden avser att följa. I nämndens årsrapportering redogör nämnden för arbetet under året inom grunduppdragets delområden. Det framgår dock inte tydligt vilka underlag nämndens bedömning grundar sig i. Uppföljning av inriktningsmål sker, i enlighet med kommunens styrmodell, inte till nämnd utan av respektive programstyrgrupp. För att nämnden ska ha förutsättningar att vidta åtgärder vid eventuella avvikelser bedömer vi dock att nämnden bör säkerställa att den får del av genomförd uppföljning efter att den hanterats i kommunstyrelsen.

Under hösten 2023 genomförde revisionen dialoger med kommunens nämnder, däribland individ- och familjenämnden. Under dialogträffen med nämnden framkom att nämnden har ett utmanande ekonomiskt läge under 2023 som väntas fortsätta under 2024. Enligt nämnden kan det utmanade ekonomiska läget i förlängningen leda till att nämnden behöver utmana gällande lagstiftning (nämndens verksamhet är till stora delar lagstyrd). Revisionen noterar ovanstående som en väsentlig risk och har för avsikt att särskilt följa upp detta under år 2024.

2.1.2 Bedömning

Vi bedömer att nämnden *delvis* säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag. Bedömningen baseras på att nämnden bedöms *i hög grad* ha uppfyllt fyra grunduppdrag och *i viss grad* ha uppfyllt fyra grunduppdrag. Nämnden har genomfört tre av fyra tilläggsuppdrag från fullmäktige. Enligt vår bedömning är det i verksamhetsplanen inte fullt tydligt vilka aktiviteter och vilka nivåer på nyckeltal som krävs för god uppfyllnad av grunduppdraget. Detta blir också tydligt i nämndens årliga uppföljning där det inte är fullt tydligt vilka underlag nämnden använder för sin bedömning av grunduppdragets uppfyllnad. Bedömningen baseras även på att nämnden inte har följt upp inriktningsmålen.

2.2 Styrning och uppföljning av ekonomi

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens ekonomistyrning och uppföljning under 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Upprättat en budget för innevarande år inom tilldelad ram	✓	2022-11-16 § 215

Följt upp ekonomin i tertialrapporter	✓	2023-05-24 § 109, tertial 1 2023-09-20 § 166, tertial 2 Nämnden prognostiserar enligt den andra tertialrapporten ett underskott med -65 mnkr för helåret.
Följt upp ekonomin i en årsrapport	✓	2024-01-24 § 3
Följt upp ekonomin i månadsrapport	✓	2023-02-22 § 26, januari 2023-03-22 § 48, februari 2023-06-21 § 124, maj 2023-08-21 § 153, juli 2023-10-18 § 184, september 2023-11-15 § 209, oktober 2023-12-20 § 244, november
Når måluppfyllelse avseende ekonomi (inkl. budget)	✗	Nämnden redovisar ett underskott med -90,2 mnkr för 2023 (6 % mot budget).
Vidtagit åtgärder vid indikationer på bristande måluppfyllelse avseende ekonomi	✓	Beslut om åtgärder och för att nå en ekonomi i balans: 2023-12-20 § 239 2023-12-20 § 240 2023-12-20 § 241 2023-12-20 § 242 2023-12-20 § 243 Nämnden har vid behandling av den första tertialrapporten uppdragit förvaltningen att presentera förslag för att nå en ekonomi i balans.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, ▬ = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.2.1 Övriga iakttagelser

Individ- och familjenämndens underskott förklaras enligt årsredovisningen genom:

Funktionshinderomsorg (-13,2 mnkr)

- Hemtjänst (+28,2 mnkr)
- Övriga insatser LSS (+8,8 mnkr)
- LSS-boende (-37,1 mnkr)
    - LSS-boende anges vara kostsamma för kommunen med svårigheter att få en kostnadsbild för boendena som motsvarar budgeten. Den negativa avvikelsen uppges även bero på externa placeringar av brukare då kommunen inte har tillräckligt med lämpliga lokaler för att möta brukares behov.
- Personlig assistans LSS (-17,1 mnkr)
    - Underskottet uppges bero på flertalet ärenden med höga kostnader där Försäkringskassans ersättning inte har täckt kostnaderna.

Ensamkommande barn (-5,0 mnkr)

Underskottet uppges bero på högre lokalkostnader än budgeterat.

Individ- och familjeomsorg (-85,4 mnkr)

- Barn- och ungdomsvård (-68 mnkr)
    - Underskottet uppges bero på barn- och ungdomsvårdens ökade behov av konsultstödda familjehem och extern institutionsvård. Underskottet anges även bero på ökade kostnader för HVB-placeringar. Enligt beslutsprotokollet har verksamheten påbörjat ett arbete med att undersöka möjligheten att minska kostnaderna för HVB-placeringar.

- Vuxna missbruksvården (-29,3 mnkr)
    - Ingen kommentar av orsaken till underskottet lämnas.

Övriga verksamheter

- Försörjningsstöd (5,5 mnkr)
- Gemensamma kostnader (8,0 mnkr)

I maj 2023 uppdrogs förvaltningen att presentera åtgärder för nämnden att nå en ekonomi i balans. Förslagen presenterades för nämnden i december 2023 och godkändes.

För att nå en ekonomi i balans beslutade nämnden att:

- *2023-12-20 § 239 – Beslut av minskningar av externa placeringar:*
    - Målet anges vara att minska kostnaderna för externa placeringar inom LSS, vuxna och barn. Nämnden beslutade att kartlägga externa placeringar som visar på att behov och insats är relevanta med utgångspunkt från kvalitet och kostnadseffektivitet.

- *2023-12-20 § 240 – Beslut av att säkerställa antalet placeringar av barn och unga ska minskas.*
    - Upphöra med vårdboendet Pangea för målgruppen ensamkommande barn, fr.om hösten 2024.
    - Utöka platserna för ensamkommande barn och fler unga på ungdomsboendena
    - Förändra arbetssätt för att minska placeringar inom jourhem, familjehem, HVB och stödboende.
    - Inventera behov av befintliga och nya förebyggande insatser tillsammans med för- och grundskolan

- *2023-12-20 § 241 – Beslut av att förebygga placeringar och undvika långa placeringar*

- *2023-12-20 § 242 – Beslut om samplanering inom funktionshinderomsorgen*
    - Beslut av att genomföra pilotprojekt som syftar till att pröva nya arbetssätt för att öka samplanering mellan personalen inom de olika boendena

- 2023-12-20 § 243 – Beslut av effektiviseringar inom servicenivåer LSS
    - Beslut om att upphöra med nuvarande matsubventioner inom bostad med särskild service
    - Beslut om effektiviseringar av inköp av mat inom bostad med särskilds service

2.2.2 Bedömning

Vi bedömer att nämnden säkerställt har *delvis* säkerställt en tillräcklig styrning avseende verksamhetens ekonomi och resultat. Vi bedömer dock att nämnden har säkerställt en tillräcklig uppföljning av ekonomin. Bedömningen baseras på att nämnden har antagit en budget och följt upp den men redovisar ett underskott. Nämnden har varit aktiv och beslutat om flertalet åtgärder för att nå en ekonomi i balans.

2.3 Intern kontroll

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens internkontrollunder 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Beslutat om internkontrollplan	✓	2022-11-16 § 216
Värderat identifierade risker	✓	Internkontrollplanen innehåller en riskanalys avseende nämndens verksamhet och ekonomi.
Internkontrollplanen tydliggör - vilka risker som ska kontrolleras - kontrollmetod - vem som är ansvarig för kontroll - när i tid kontroll sker	✓	Internkontrollplanen innehåller de delar som riktlinjerna fastställer.
Följt upp internkontrollplanen	✓	2023-05-24 § 109, tertial 1 2023-09-20 § 166, tertial 2 2024-02-21
Vidtagit åtgärder vid identifierade brister	✓	Uppföljning av internkontrollplanen visar att åtgärder har vidtagits vid behov.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.3.1 Bedömning

Vi bedömer att nämndens arbete med intern kontroll har bedrivits på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att nämnden har antagit en internkontrollplan med riskanalys och följt upp den. Bedömningen baseras även på att åtgärder har vidtagits vid identifierade brister.

2.4 Beslutsunderlag och protokoll

Nedan redogörs för de förtroendevalda revisorernas iakttagelser och bedömningar avseende nämndens beslutsunderlag och protokoll under 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Nämndens beslutsunderlag och protokoll är tydliga	✓	Nämndens beslutsunderlag och protokoll är tydliga

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

3. Sammanfattade bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån vår översiktliga granskning av individ- och familjenämnden är att nämnden *delvis* har säkerställt en tillräcklig styrning av sin verksamhet och ekonomi. Nämndens uppföljning och interna kontroll bedömer vi som tillräcklig. Vi grundar vår bedömning på följande:

Revisionsfråga	Bedömning	Motivering
Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag?	Delvis	Vi bedömer att nämnden *delvis* säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag. Bedömningen baseras på att nämnden bedömer att den *i hög grad* har uppfyllt fyra grunduppdrag och *i viss grad* ha uppfyllt fyra grunduppdrag. Enligt vår bedömning är det i verksamhetsplanen inte fullt tydligt vilka aktiviteter och vilka nivåer på nyckeltal som krävs för god uppfyllnad av grunduppdraget. Det är inte heller tydligt vilka grunder nämnden bedömning i årsrapporten är baserad på.
Har nämnden säkerställt att en tillräcklig styrning, uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?	Delvis	Vi bedömer att nämnden *delvis* säkerställt en tillräcklig styrning avseende verksamhetens ekonomi och resultat. Vi bedömer dock att nämnden har säkerställt en tillräcklig uppföljning av ekonomin. Bedömningen baseras på att nämnden har antagit en budget och följt upp den men redovisar ett underskott. Nämnden har beslutat om flertalet åtgärder för att nå en ekonomi i balans.
Har nämnden en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?	Ja	Vi bedömer att nämndens arbete med intern kontroll har bedrivits på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att nämnden har antagit en internkontrollplan med riskanalys och följt upp den. Bedömningen baseras även på att åtgärder har vidtagits vid identifierade brister.
Är nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga och ändamålsenliga?	Ja	Nämndens beslutsunderlag och protokoll är tydliga

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi individ- och familjenämnden att:

- Tydliggöra på vilka grunder nämnden bedömer om grunduppdraget uppfylls eller inte
- Säkerställa att den får del av den programuppföljning som återrapporteras till kommunstyrelsen (för de inriktningsmål som är destinerade till nämnden

Umeå mars 2024
Samuel Larsson Max Stenman

Verksamhetsrevisor, EY

Verksamhetsrevisor, EY

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UMEÅ

DOM
2024-04-12
Meddelad i Umeå

Mål nr
2013-23

Umea kommun
Socialtjänsten
Datum 2024 -04- 15
Dnr IFN-2023/00129-7

SÖKANDE
Inspektionen för vård och omsorg
Avdelning sydöst

MOTPART
Umeå kommun

SAKEN
Ansökan om särskild avgift enligt 28 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten ålägger Umeå kommun att betala en särskild avgift om 67 900 kr till staten.

Besöksadress
Nygatan 45 (Tingshuset)

Telefon
090-17 74 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

Postadress
Box 193
901 05 Umeå

E-post
forvaltningsratteniumea@dom.se

Webbplats
www.forvaltningsratteniumea.domstol.se

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Individ- och familjenämnden i Umeå kommun beviljade den 8 oktober 2008 en person insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS i omfattningen 12 timmar per månad. Avbrott i verkställighet av insatsen uppstod den 12 januari 2022. Enligt uppgift från Umeå kommun har beslutet åter verkställts den 7 mars 2024.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) yrkar i ansökan att förvaltningsrätten beslutar att Umeå kommun ska betala en särskild avgift enligt 28 a § första stycket LSS om 2 900 kr i månaden från och med den 12 mars 2022 till den dag beslutet verkställs, avslutas eller den dag domstolen slutligen avgör målet.

IVO anför bl.a. följande till stöd för ansökan.

Den enskilde har till följd av sin funktionsnedsättning svårt att ta kontakt med andra människor och skaffa sig nya vänner. Av den samlade bedömningen i utredningen framgår att den enskilde har svårt att planera, starta och slutföra aktiviteter. Hen är svårmotiverad och isolerar sig i hemmet. Den enskilde beviljas ledsagarservice år 2008 för att få möjlighet till social interaktion och att ta sig till aktiviteter utanför hemmet.

Oskäligt dröjsmål har uppstått och kommunen har inte visat att ansvariga arbetat aktivt och regelbundet med ärendet i den utsträckning som krävs. Det har inte framkommit några försvårande omständigheter som kan göra ett längre dröjsmål än två månader godtagbart. IVO har bedömt att oskäligt dröjsmål uppstått efter två månader mot bakgrund av omständigheterna i ärendet samt mot bakgrund av insatsens karaktär. Med hänvisning till den tid som den enskilde fått vänta kan dröjsmålet ej anses som ringa.

Umeå kommun anser att ansökan om särskild avgift ska avslås och anför bl.a. följande.

Nämnden arbetar för att verkställa beslut skyndsamt. Dröjsmålet i detta fall bör inte anses vara av så allvarlig art att det ska medföra avgift. Detta utifrån att den enskilde har ett heltidsarbete, kontaktperson, nätverk och vänner som hen träffar regelbundet. Den enskilde har inte varit intresserad av några andra insatser som kompensation eller komplement.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Ett beslut om insats enligt LSS gäller omedelbart, vilket innebär att insatsen i princip ska tillhandahållas utan dröjsmål. Ett visst dröjsmål måste dock kunna accepteras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Särskild avgift ska bara åläggas om dröjsmålet har varit oskäligt.

Frågan i målet är om det finns grund för att ålägga Umeå kommun att betala en särskild avgift om 2 900 kr per månad från och med den 12 mars 2022 till och med den 6 mars 2024, dvs. dagen innan beslutet åter verkställdes. Detta förutsätter dels att kommunen inte inom skälig tid har tillhandahållit den beviljade insatsen, dels att det finns grund för att bestämma avgiften i enlighet med vad IVO anfört i ansökan samt att det varken finns synnerliga skäl för eftergift eller är fråga om ringa fall.

Oskäligt dröjsmål

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § LSS som någon är berättigad till enligt ett beslut av en kommunal nämnd, ska enligt 28 a § första stycket LSS åläggas att betala en särskild avgift.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:43 s. 18 f.) anges att det inte kan anses rimligt att kommunen alltid ska kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Det anges också att den tid som en nämnd skäligen bör få på sig alltid måste avgöras utifrån en individuell bedömning.

I målet är ostridigt att Umeå kommun efter avbrottet i verkställigheten från och med den 12 januari 2022 inte åter verkställt den beviljade LSS-insatsen förrän den 7 mars 2024. Kommunen har invänt att den enskilde har ett heltidsarbete, kontaktperson, nätverk och vänner som hen träffar regelbundet samt att den enskilde inte varit intresserad av några andra insatser som kompensation eller komplement.

I kommunens journalanteckningar framkommer bl.a. att ett avbrott i verkställigheten skett den 12 januari 2022 samt att en ny behovsbeställning skickats till bemanningen den 17 januari 2022. Därefter framkommer inte att kommunen, utöver uppföljningar den 2 februari och den 12 oktober 2023, tagit några initiativ till att i den enskildes fall finna en lämplig person som ska utföra insatsen. Beslutet har härefter, enligt uppgift från kommunen, åter verkställts först den 7 mars 2024.

Enligt förvaltningsrätten har ett oskäligt dröjsmål uppkommit i ärendet. Vid en sammantagen bedömning av de ovan beskrivna omständigheterna finner rätten det rimligt att, i likhet med IVO:s uppfattning, bedöma tidpunkten för när det oskäliga dröjsmålet uppstått till två månader efter verkställighetsavbrottet. Den aktuella överträdelsen kan inte heller anses vara ringa och en särskild avgift ska således utgå.

Avgiftens storlek och eftergift

Enligt 28 b § LSS ska den särskilda avgiften fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt

kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall ska inte någon avgift tas ut.

Det är kommunens ansvar att tillse att det finns tillgång till kontaktpersoner. Det är av stor betydelse att personer med funktionshinder som beviljas insatser enligt LSS också får dessa verkställda så fort som möjligt. Detta måste anses särskilt viktigt för en person som till följd av sin funktionsnedsättning har svårt att ta sig ut på egen hand eller bygga sociala kontakter.

Förvaltningsrätten anser inte att dröjsmålet kan betraktas som ringa. Särskild avgift tas normalt ut med ett belopp motsvarande den besparing som kommunen gjort under det oskäliga dröjsmålet med tillägg för en repressiv del om 25 procent (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 april 2020 i mål nr 3045-18).

Kommunen har till IVO uppgett att kostnadsbesparingen för den beviljade men icke verkställda insatsen uppgår till 2 365,20 kr per månad. Inklusive det repressiva inslaget om 25 procent uppgår det avrundade månadsbeloppet till 2 900 kr.

Enligt förvaltningsrätten saknas skäl att frångå IVO:s beräkning och det har inte heller framkommit några synnerliga skäl för att efterge avgiften. Vad som anförts av kommunen om att den enskilde under väntetiden har arbetat heltid, har ett nätverk med familj och vänner, varit beviljad kontaktperson samt tackat nej till att ansöka om kompenserande insatser föranleder inte någon annan bedömning. Den särskilda avgiften ska därför beräknas till avrundade 67 900 kr (2 900 kr /31 dagar x 726) dagar.

Förvaltningsrätten bedömer mot denna bakgrund att IVO:s ansökan ska bifallas och att kommunen ska åläggas att betala en särskild avgift om 67 900 kr.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-03)

Lena Bergsdorf

I avgörandet, som är enhälligt, har rådmannen Lena Bergsdorf samt nämndemännen Gunnar Johansson, Leif Karlsson och Doris Öhlund deltagit. Målet har föredragits av föredragande juristen Kristin Persson.

Bilaga 1

SVERIGES DOMSTOLAR

Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?
Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

   Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

   Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Anvisningar för överklagande FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2020-05

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

Anvisningar för överklagande FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2020-05

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UMEÅ

DOM
2024-04-25
Meddelad i Umeå

Mål nr
1812-23

Umeå kommun
Socialtjänsten
Datum 2024-04-25
Dnr IFN-2023/00234-9

SÖKANDE
Inspektionen för vård och omsorg

MOTPART
Umeå kommun

SAKEN
Ansökan om särskild avgift enligt 28 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten ålägger Umeå kommun att betala en särskild avgift om 158 300 kr till staten.

Besöksadress
Nygatan 45 (Tingshuset)

Telefon
090-17 74 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

Postadress
Box 193
901 05 Umeå

E-post
forvaltningsratteniumea@dom.se

Webbplats
www.forvaltningsratteniumea.domstol.se

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Individ- och familjenämnden i Umeå kommun beslutade den 10 januari 2022 att bevilja en enskild insatsen bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS. Beslutet verkställdes den 15 januari 2023.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansöker om att förvaltningsrätten ska besluta att Umeå kommun ska betala en särskild avgift enligt 28 § LSS och att den särskilda avgiften ska fastställas till 179 900 kr. Som skäl för ansökan anför IVO i huvudsak följande. Oskäligt dröjsmål har uppstått eftersom kommunen endast angett kö och platsbrist som skäl. Från beslutsdatum till att beslutet verkställdes har det gått över tolv månader vilket innebär att dröjsmålet inte kan anses som ringa. Den enskilde och dennes god man har vid ett flertal tillfällen under dröjsmålet kontaktat kommunen och efterfrågat verkställighet. Den enskilde tackade ja till erbjudande den 10 oktober 2022 men kunde på grund av uppsägningstid på sin lägenhet inte flytta in förrän den 15 januari 2023. Detta har beaktats i bedömningen av att oskäligt dröjsmål uppstod 8 månader efter beslutsdatum. De stödinsatser som den enskilde haft under dröjsmålet har inte varit tillräckliga vilket innebär att synnerliga skäl för eftergift saknas.

Umeå kommun anser att IVO:s ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Umeå Kommun har en kommungemensam lokalförsörjningsprocess där även LSS-boenden ingår. Det är kommunfullmäktige som fastställer budget för investeringar och förhyrningar för nämnderna vilket påverkar hur många boendeplatser som kan byggas respektive hyras in. Individ- och familjenämnden har påtalat att det råder brist på boendeplatser inom LSS. De beskrivna omständigheterna har varit svåra för nämnden att påverka. Under året har ett arbete löpande pågått för att minska bostadsköerna med att nyttja befintliga beståndet bättre och effektivare för att skapa serviceboenden. I aktuellt ärende har den enskilde haft omfattande insatser under väntetiden för

att underlätta situationen. Nämnden anser därför sammantaget att dröjsmålet inte ska anses vara av sådan allvarlig art att det ska medföra avgift.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad förvaltningsrätten ska pröva

Det förvaltningsrätten ska pröva i målet är om Umeå kommun har dröjt oskäligt länge med att verkställa beslutet om bostad med särskild service, om det finns grund för förvaltningsrätten att ålägga kommunen att betala en särskild avgift enligt 28 § LSS och hur avgiften i så fall ska fastställas och beräknas.

Oskäligt dröjsmål

Enligt 28 a § första stycket LSS ska en kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt ett beslut av en kommunal nämnd, åläggas att betala en särskild avgift.

Ett beslut om insats enligt LSS gäller omedelbart, vilket innebär att insatsen i princip ska tillhandahållas utan dröjsmål. Ett visst dröjsmål måste dock kunna accepteras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (jfr RÅ 2009 ref. 12). Särskild avgift ska åläggas om dröjsmålet har varit oskäligt.

I detta fall beviljades en enskild insatsen bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS den 10 januari 2022. Beslutet verkställdes den 15 januari 2023. Som skäl för dröjsmålet har kommunen angett platsbrist. I yttrandet anges att individ- och familjenämnden haft svårt att påverka lokalförsörjningen då det är fullmäktige som fattar beslut. Det är dock kommunen som helhet som ansvarar för att verkställa insatsen inom skälig tid. Av underlaget framgår att den enskilde bedömts ha stort behov av insatsen och under dröjmålstiden hört av sig och efterfrågat verkställighet. I och med att den enskilde fått vänta över 12 månader bedömer förvaltningsrätten att beslutet inte verkställts inom skälig tid.

Av underlaget i målet framgår att dröjsmålet delvis berott på att den enskilde haft uppsägningstid på sin lägenhet. Detta har dock beaktats av IVO som bedömt att oskäligt dröjsmål uppstått åtta månader efter beslutsdatum. Förvaltningsrätten saknar skäl att göra någon annan bedömning än IVO i fråga om när oskäligt dröjsmål uppstått.

Avgiftens storlek och eftergift

Enligt 28 b § LSS ska den särskilda avgiften fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall ska inte någon avgift tas ut.

Av förarbetena till aktuell bestämmelse framgår att sanktionsavgifter regelmässigt har både ett repressivt och ett vinsteliminerande inslag och att syftet med bestämmelsen inte skulle uppnås om det medförde en möjlighet för en kommun att medvetet ådra sig en sanktionsavgift med ett lägre belopp än vad det skulle kosta att tillhandahålla insatsen (prop. 2007/08:43 s. 21). Av praxis följer att särskild avgift normalt tas ut med ett belopp motsvarande den besparing kommunen gjort under det oskäliga dröjsmålet med tillägg för en repressiv del om 25 procent (se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 april 2020 i mål nr 3045-18).

Den enskilda har under väntetiden haft insatser i form av hemtjänst, ledsagarservice och kontaktperson. Kommunen anser mot denna bakgrund att dröjsmålet inte ska anses vara av sådan allvarlig art att det ska medföra särskild avgift. Förvaltningsrätten bedömer dock, i likhet med IVO, att dröjsmålet inte kan anses som ringa.

Det oskäliga dröjsmålet med att verkställa insatsen uppgår till 4 månader och 4 dagar. Kommunen har uppgett att kostnaden för den ej verkställda insatsen

uppgår till 40 440 kr per månad och att kommunen i avvaktan på verkställighet haft kostnader för hemtjänst om 5 016 per månad, kostnader för kontaktperson om 1 208 kr per månad och kostnader för ledsagare om 3 047 kr per månad. IVO har bedömt att kostnaden för hemtjänst ska räknas av då kommunen inte skulle ha haft denna kostnad om beslutet om bostad varit verkställt men att kostnaderna för ledsagarservice och kontaktperson inte ska räknas av då dessa insatser sannolikt skulle ha varit beviljade även beslutet om bostad varit verkställt. Fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter ingår i insatsen bostad med särskild service vilket innebär att den enskilde som huvudregel får dessa behov tillgodosedda genom boendet. Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att IVO inte gjort sannolikt att ledsagarservice och kontaktperson, som främst syftar till att tillgodose nämnda behov, skulle varit beviljade även om beslutet om bostad varit verkställt. Kostnaden för nämnda insatser ska därmed räknas av.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan bedömer förvaltningsrätten att kommunens besparing uppgår till 31 169 kr per månad. Med tillägg för avgiftens repressiva del, dvs 25 procent av kommunens kostnadsbesparing, ska den särskilda avgiften fastställas till 158 300 kr (31 169 kr/ 31 dagar x 126 dagar x 1,25). Några synnerliga skäl för eftergift har inte framkommit. IVO:s ansökan ska därmed delvis bifallas och kommunen ska åläggas att betala en särskild avgift om 158 300 kr.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-03)

Lena Bergsdorf

I avgörandet, som är enhälligt, har rådmannen Lena Bergsdorf samt nämndemännen Anders Dahlén, Maria Karlsson och Charlott Hultdin deltagit. Målet har föredragits av föredragande juristen Ellen Norin.

Bilaga 1

SVERIGES DOMSTOLAR

Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?
Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

   Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

   Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Anvisningar för överklagande FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2020-05

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

Anvisningar för överklagande FR-03 – **Överklagandetid** 3 v - PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2020-05

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Beslut från Inspektionen för vård och omsorg 3.2.2-22329/2023 -10
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2024-04-28

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2024/00073

Upphandling - Bostad med särskild service och daglig verksamhet 12 platser

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner informationen.

Ärendebeskrivning

Nämnden får information från biträdande Upphandlingschef Pia Wangberg om förslag till antagande av leverantör av bostad med särskild service och daglig verksamhet med 12 platser.

Beredningsansvariga

Bitr. Upphandlingschef Pia Wangberg

Beslutet ska skickas till

Bitr. Upphandlingschef Pia Wangberg

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Pia Wangberg
Bitr. Upphandlingschef

Detta dokument är sekretessbelagt

Titel : Protokollsutdrag - Upphandling - Bostad med särskild service och daglig verksamhet 12 platser- Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2024-04-28

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2024/00097

Förfrågningsunderlag LOV

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden godkänner förfrågningsunderlaget.

Ärendebeskrivning
Förvaltningen informerar vid sammanträdet om förfrågningsunderlag LOV.

Beslutsunderlag
Individ och familjenämndens sammanträdesprotokoll 2022-12-21 § 262
Avtal 24021-Bedrivande av hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem
Bilaga 1 Ansökan
Bilaga 2 Företagspresentation
Bilaga 3 Intyg
Bilaga 4 Utbildning
Bilaga 5 Karta
Bilaga 6 Kvalitetsdeklaration hemtjänst
Bilaga 7 Sysselsättningskrav
Bilaga 8 Hemtjänstområden
Bilaga 9 Intyg sanktioner
Upphandlingsföreskrifter

Beredningsansvariga
Bitr. Upphandlingschef Pia Wangberg
Kvalitetschef äldreomsorgsförvaltningen Anna Bergström
Ekonomichef Simon Blomberg
Enhetschef Malin Hansson

Beslutet ska skickas till
Bitr. Upphandlingschef Pia Wangberg

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Pia Wangberg
Bitr. Upphandlingschef

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Avtal 24021 - Bedrivande av hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Bilaga 1 Ansökan.docx
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Bilaga 2 Företagspresentation.doc
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Bilaga 3 Intyg.docx
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Bilaga 4 Utbildning.docx
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Bilaga 5 Karta.pdf
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Bilaga 6 Kvalitetsdeklaration hemtjänst.pdf
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Bilaga 7 sysselsättningskrav.docx
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Bilaga 8 Hemtjänstområden.pdf
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Bilaga 9 Intyg sanktioner.docx
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Upphandlingsföreskrifter.doc
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Umeå kommun
Individ- och familjenämnden

Protokollsutdrag
2022-12-21

§ 262

Diarienr: IFN-2022/00285

Inriktningsbeslut förfrågningsunderlag LOV

Beslut

Individ- och familjenämnden uppdrar till förvaltningen att ta fram ett reviderat förfrågningsunderlag för bedrivande av hemtjänst enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV) i Umeå kommun och återkomma med ett förslag till beslut under 2023.

Ärendebeskrivning

Inom varje mandatperiod bör förfrågningsunderlag hemtjänst enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV) ses över utifrån förändrade arbetssätt, lagstiftning och andra förutsättningar.

Individ- och familjenämnden har i verksamhetsplanen för 2023 beslutat att ett sammanhållet och kostnadsfritt boendestöd ska tillskapas som insats. Detta beslut påverkar volymerna inom nuvarande förfrågningsunderlag vilket behöver revideras under 2023.

Arbetsutskottets beslutsordning

Arbetsutskottet enas om att besluta i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag.

Nämndens beslutsordning

Nämnden beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag.

Beslutet ska skickas till
Upphandlingsbyrån
Ulrica Gustafsson

Umeå kommun
Individ- och familjenämnden

Protokollsutdrag
2022-12-21

Denna fil är sekretess skyddad

Titel : Protokollsutdrag
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Detta dokument är sekretessbelagt

Titel : Protokollsutdrag - Förfrågningsunderlag LOV-Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott
Skyddskod : Allmän handling - skyddad enligt sekretess
Paragraf : Sekretess

Denna behandling '134/24 Anmälan av ordförandebeslut' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '135/24 Beslut enligt LVU' har inget tjänsteutlåtande.