

En hjälpande hand

– ökade möjligheter till in- och utlån
av personal mellan myndigheter

Ds 2022:26



En hjälpande hand

– ökade möjligheter till in- och utlån
av personal mellan myndigheter

Ds 2022:26



Regeringskansliet
Finansdepartementet

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.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0498-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0499-4 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Statsrådet Lena Micko beslutade den 29 oktober 2021 att uppdra åt justitierådet Thomas Bull att biträda Finansdepartementet med att kartlägga förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter under regeringen och föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för sådana in- och utlån (Fi2021:C). Enligt uppdragsbeskrivningen skulle uppdraget redovisas senast den 15 augusti 2022. Den 20 april 2022 förlängdes utredningstiden till den 14 oktober 2022 (Fi2022/01275). I beslutet om förlängning angavs att en delredovisning skulle lämnas till Regeringskansliet senast den 16 maj 2022 med en redogörelse för de övergripande rättsliga förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter. En delredovisning lämnades det nyss nämnda datumet.

Som ämnessakkunnig och sekreterare i utredningen anställdes den 19 oktober 2021 kammarrättsassessorn och verksjuristen Anne Olsson. Utredningens kansli har även bestått av departementssekreteraren Kasper Irgens, Finansdepartementet.

Under utredningens gång har dialog skett med flera statliga myndigheter samt med de centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga avtalsområdet. Diskussioner har förts med Anton Färnström, Ulrika Johansson Jordan och Sami Soliman, samtliga kansliråd vid Finansdepartementet samt Karolina Lemoine och Maja Måhl, kansliråd respektive rättssakkunnig vid Justitiedepartementet, ibland i grupp, ibland enskilt. Till vår hjälp har vi även haft en grupp med erfarna statstjänstemän, i form av generaldirektören Dan Eliasson, tidigare chefsjuristen vid Arbetsgivarverket Karl Pfeifer, f.d. chefsJO:n Elisabeth Rynning och f.d. generaldirektören Mats Sjöstrand. Till dessa sistnämnda vill vi rikta ett särskilt tack för deras värdefulla synpunkter.

Denna promemoria är resultatet av ett gemensamt arbete av utredaren och kansliet. Den är därför skriven i vi-form. Utredaren är dock ensam ansvarig för slutsatserna.

Genom denna departementspromemoria, En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter (Ds 2022:26), är uppdraget slutfört.

Sammanfattning

I promemorian kartläggs förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter under regeringen. Eftersom de frågor som uppkommer ofta är av samma slag oavsett om ett personallån sker under fredstida kris eller under normala omständigheter diskuteras de båda typerna av lån tillsammans.

Det slås fast att myndigheters deltagande i personallån kan utgöra ett sådant samarbete som regleras i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2017:515). Där sägs det att en av myndigheternas allmänna uppgifter är att myndigheten 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. Vidare konstateras det att personallån kan vara en del i att uppfylla kraven i 8 § 1 och 3 samma förordning enligt vilka myndigheten i samverkan med andra myndigheter ska utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken samt skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet. Det sägs också att personallån kan ses som ett stöd enligt 9 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap av vilken det framgår att myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en fredstida krissituation. Det bedöms att det redan i dag finns goda möjligheter för myndigheterna att låna personal av varandra och det konstateras att lån också skett och sker, ibland i tämligen stor omfattning. Bedömningen är att användningen av personallån inte påverkar det funktionella statliga arbetsgivarbegreppet.

Både myndigheter och arbetstagare är, på det stora hela, positivt inställda till att delta i lån av personal och det sker som sagt redan personallån mellan myndigheterna. Utredningen anser dock att personallån borde kunna utnyttjas i högre utsträckning. Många myndigheter saknar rutiner för lån och lån har ofta varit beroende av sedan tidigare upparbetade personliga kontakter mellan myndigheter.

Om personallån på sikt ska kunna bli etablerat arbetssätt i statsförvaltningen så kan det inte bara bygga på personliga kontakter och tillfälligheter. I stället behövs det en tydligare struktur. För att förbättra förutsättningarna för in- och utlån föreslås att myndigheterna själva förbereder sig för att kunna hantera en lånesituation. Vidare föreslås det att Arbetsgivarverket, inom ramen för sitt befintliga uppdrag, tar på sig att vägleda myndigheterna i frågor om lån, att främja lån samt att ha hand om en webbaserad tjänst i form av en digital anslagstavla där myndigheterna kan kommunicera sina lånebehov.

Som huvudregel bör det vara frivilligt för myndigheterna och enskilda arbetstagare att delta i lån. Bedömningen är att det i dagsläget inte heller behövs någon författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att delta i eller förbereda sig för personallån. Det kan dock uppstå enskilda situationer där regeringen kan behöva ge vissa myndigheter ett direkt uppdrag att delta i lån. Om regeringen genom dessa åtgärder får information om att myndigheterna inte tar tillvara statens personalresurser på ett effektivt sätt kan regeringen också tydligare behöva styra myndigheternas arbete med personallån. Regeringen skulle då, t.ex. genom återrapporteringskrav eller uppdrag, kunna ålägga ett urval av myndigheter att redovisa vilka åtgärder de vidtagit för att kunna genomföra fler personallån.

Vidare bedöms det att det som utgångspunkt inte behövs någon reglering av Arbetsgivarverkets roll, se mer om den rollen nedan. För att få information om hur Arbetsgivarverkets arbete med personallån fortskrider bör dock regeringen ge Arbetsgivarverket ett återrapporteringskrav avseende den frågan. Om det mot förmodan visar sig att utförandet av de åtgärder som föreslås att verket bör vidta inte blir av kan regeringen behöva överväga om det finns skäl att ändra i Arbetsgivarverkets instruktion. För det ändamålet lämnas ett förslag till en sådan ändring.

För att bl.a. se hur personallånen i staten utvecklas och för att avgöra behovet av vidare åtgärder bör det genomföras en uppföljning eller utvärdering av arbetet med personallån mellan myndigheter. Ett sådant uppdrag ges lämpligen till en annan myndighet än Arbetsgivarverket. Tidpunkten och utformningen av uppdraget bör anpassas efter regeringens behov, men en viss tid bör gå för att ge bästa möjliga förutsättningar.

Utredningens förslag bedöms bidra till kostnadsbesparingar för myndigheterna rent generellt.

Närmare om förutsättningarna för lån

I promemorian presenteras förutsättningarna för lån genom att det anges vilka lämplighetsöverväganden samt juridiska och praktiska aspekter som myndigheterna bör beakta i samband med lån. Dessa är som följer:

- Är det lämpligt att delta i ett lån av personal? I prövningen ligger att se vilket syfte lånet har, under hur lång tidsperiod och i vilken omfattning lån har skett och kommer att ske. Även risken för förtroendeskada måste beaktas.
- Hur förhåller sig ett utlån av personal till den egna verksamheten? Eventuella nackdelar för den egna myndigheten får vägas mot fördelar för enskilda och staten som helhet.
- Utgör lånet i själva verket en ny anställning? Åtminstone i sådana fall där arbetet ligger inom den utlånade arbetstagarens arbetskyldighet kan lån ske utan att det ses som en ny anställning. Bedömningen av arbetskyldighetens gränser utgår från den s.k. 29/29-principen. Därtill får förändringen, för arbetstagare i statlig sektor, inte vara så stor att anställningen förändras i grunden och arbetstagaren därmed i realiteten får en helt annan anställning än tidigare.
- Har MBL-förhandling eller samverkan skett? Oavsett om det finns en formell skyldighet att förhandla eller inte bör förhandling eller samverkan ske.
- Ska den person som ska lånas in delta i säkerhetskänslig verksamhet hos den inlånande myndigheten? I så fall har den inlånande myndigheten ansvar för säkerhetsprövningen. Säkerhetsskyddsavtal behövs inte vid lån av personal.
- Finns det risk för att jäv kan uppkomma? Lån av personal måste ske på ett sådant sätt att jäv kan undvikas, både under den tid personalen arbetar hos den inlånande myndigheten och när den kommer tillbaka till sin arbetsgivare (dvs. den utlånande

myndigheten). Det måste även tas hänsyn till eventuella bisysslor hos den personal som lånas in.

- Kommer den inlånade personalen få tillgång till sekretessbelagda uppgifter i sin tjänstgöring hos den inlånande myndigheten? Den inlånade personalen ska tillämpa de sekretessbestämmelser som gäller hos den inlånande myndigheten enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och kan ges tillgång till uppgifter på samma sätt som de som är anställda av den inlånande myndigheten.
- Ska den inlånade personalen arbeta med uppgifter som innefattar myndighetsutövning? I så fall krävs att personalen har en sådan anknytning till den inlånande myndigheten att de kan anses delta i den myndighetens verksamhet, att de står under den inlånande myndighetens arbetsledning och att de utför uppgifter som vanligen ankommer på den myndighetens anställda.
- Vilket ansvar har den inlånade personalen? Den person som lånas ut är under utlånet underkastad samma typ av straffrättsligt ansvar, arbetsrättsligt ansvar och skadeståndsrättsligt ansvar som han eller hon har när denne tjänstgör hos sin arbetsgivare, dvs. den utlånande myndigheten. Frågor om disciplinansvar för förseelser begångna under tjänstgöringen hos den inlånande myndigheten ska prövas av den utlånande myndigheten. Den utlånade arbetstagarens agerande under den tid han eller hon tjänstgör hos den inlånande myndigheten kan utgöra grund för uppsägning och avsked.
- Hur ser arbets- och rehabiliteringsansvaret ut? Ansvaret måste klarläggas och dokumenteras. Arbetsmiljöansvaret är delat mellan den utlånande och den inlånande myndigheten, medan rehabiliteringsansvaret åvilar den utlånande myndigheten.
- Är ansvaret för debitering av lånet klargjort? Det är den utlånande myndigheten som även under utlånet bör vara ansvarig för att betala ut lön och därmed sammanhängande ersättningar till den arbetstagare som lånas ut.

Närmare om vilka åtgärder som bör vidtas

För att förbättra förutsättningarna för lån föreslås flera åtgärder, både för myndigheterna mer generellt och för vissa specifika myndigheter.

Rent allmänt bör myndigheterna förbereda sig för att kunna hantera en lånesituation, både som inlånande och som utlånande myndighet. I det arbetet bör ingå bl.a. att inventera de personella resurserna, bedöma vilken eller vilka myndigheter den egna myndigheten kan tänkas vända sig till vid lån, teckna samarbetsöverenskommelser med dessa samt ta fram rutiner för intern hantering av lånen. Myndigheterna bör också ha rutiner för kontaktvägarna för såväl den initiala som den fortsatta kontakten när det gäller personallån.

Vidare föreslås det att den inlånande och den utlånande myndigheten i en samarbetsöverenskommelse drar upp ramarna för lånet av personal. Den utlånande myndigheten bör också upprätta ett särskilt beslut om utlån för varje arbetstagare som lånas ut. Vid upprättandet av de nämnda dokumenten bör särskilda mallar användas. På så vis säkerställs det att inga viktiga frågor missas.

Myndigheterna har ett behov av vägledning i form av bl.a. rådgivning samt kontinuerligt uppdaterade mallar för samarbetsöverenskommelser och liknande dokument. Det behövs också någon som arbetar främjande med lån samt ger information till myndigheterna om möjligheterna till, fördelarna med och förutsättningarna för lån. Vidare behövs någon form av gemensamt verktyg där myndigheter kan synliggöra sitt lånebehov och där myndigheter som har personal att låna ut kan se vilka myndigheter som har behov av att låna personal. Förslagsvis skapas för det ändamålet en digital anslagstavla där myndigheterna kan kommunicera sina lånebehov. Det bedöms inte behövas någon författningsreglering på området.

Det finns flera myndigheter som kan diskuteras när det gäller att ha hand om vägledningen, främjandet och den digitala anslagstavlan. Arbetsgivarverket bedöms dock vara den myndighet som är bäst lämpad att ta på sig den rollen. Bedömningen är att det inte kommer i konflikt med Arbetsgivarverkets roll som medlemsorganisation eller kan skada medlemmarnas förtroende för myndigheten. Uppgifterna bedöms inte i dagsläget behöva författningsregleras eller anges i uppdrag från regeringen. Om det i framtiden visar sig att det finns behov av det kan dock regeringen överväga att förtydliga

förväntningarna på Arbetsgivarverket i myndighetens instruktion. Det bör i så fall ske med beaktande av Arbetsgivarverkets ställning.

Regeringskansliet bör i de årliga myndighetsdialogerna och i andra kontakter med myndigheter tydligare och mer systematiskt lyfta frågan om och fördelarna med lån. Vid krissituationer kan det behövas en tydlig central ledning som har möjlighet att se och kunna ta ett helhetsgrepp om krisen.

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Författningsförslag.....	15
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket	15
2 Uppdraget och dess genomförande.....	17
2.1 Uppdraget.....	17
2.2 Definitioner och avgränsning.....	18
2.3 Arbetets bedrivande.....	19
2.4 Promemorians disposition	20
3 Definition, relevant reglering och förekomsten av lån.....	23
3.1 Vad vi menar med lån av personal.....	23
3.2 Det finns stöd i såväl myndighetsförordningen som i beredskapsförordningen för personallån.....	25
3.2.1 Lån kan inte ses som samverkan enligt 8 § förvaltningslagen	25
3.2.2 Lån kan utgöra en del av det som omfattas av myndighetsförordningens uppgifter	27
3.2.3 Lån kan ses som ett sådant stöd som beredskapsförordningen talar om.....	28
3.3 Existerande samarbeten för personallån och liknande	29
3.3.1 Allmänt.....	29

3.3.2	Tillhandahållande av vissa tjänster efter överenskommelse	30
3.3.3	Hjälp från värdmyndigheter med lokaler, administration och handläggande uppgifter	31
3.3.4	Stöd vid kriser och liknande	31
3.3.5	Överenskommelser mellan länsstyrelser	32
3.3.6	Domstolsverkets förstärkningsstyrka	32
3.3.7	Rörlighet i staten	34
3.3.8	Myndighetsnätverket i Västernorrland.....	36
3.4	Vi har låtit genomföra en enkät	38
3.4.1	Allmänt om enkäten	38
3.4.2	In- och utlån under fredstida kris	39
3.4.3	In- och utlån under normalläge.....	39
4	Några utgångspunkter	41
4.1	Lån under normala omständigheter och lån under fredstida kris bör diskuteras tillsammans.....	41
4.2	Myndigheter kan lösa sitt personalbehov på olika sätt	42
4.3	Lån har både för- och nackdelar jämfört med andra sätt att skaffa personal.....	43
4.4	Det finns ett funktionellt arbetsgivarbegrepp, men staten måste ändå ses som en helhet	45
4.5	Personallån kan utgöra en del i att utveckla och samordna arbetsgivarpolitiken.....	48
4.6	Personallån gagnar myndigheterna, och därmed staten som helhet	51
4.7	Även för arbetstagarna finns fördelar med lån	53
5	Lämplighetsöverbäganden samt juridiska och praktiska aspekter.....	55
5.1	Det finns inga principiella hinder för lån av personal	55
5.2	Lån måste föregås av en lämplighetsprövning	56

5.3	Utlån av personal i förhållande till den egna verksamheten	60
5.4	Skiljelinjen mot ny anställning måste beaktas	62
5.5	Arbetskyldighetens omfattning har betydelse	64
5.5.1	Allmänt om prövningen	65
5.5.2	Arbetet ska utföras för arbetsgivarens räkning och ha ett naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet	66
5.5.3	Kollektivavtalsområdets betydelse	68
5.5.4	Arbetsuppgifterna måste falla inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer	69
5.5.5	Anställningen får inte förändras i grunden	69
5.5.6	Något om geografisk placering och arbetstid	75
5.5.7	Kollektivavtal utgör inte hinder för lån	76
5.5.8	Det går att låna ut en arbetstagare även mot hans eller hennes vilja, men det bör ske endast undantagsvis	77
5.6	Det behövs inte någon ny reglering på det arbetsrättsliga området eller i kollektivavtal	78
5.7	Lånen måste föregås av MBL-förhandlingar eller samverkan	79
5.7.1	Både in- och utlånande myndighet bör ta initiativ till förhandling	79
5.7.2	Vid brådskande lån eller tvist om arbetskyldigheten	82
5.8	Ansvaret för säkerhetsprövning ligger på den inlånande myndigheten	83
5.8.1	Den inlånande myndigheten har ansvar att göra en säkerhetsprövning där så behövs	83
5.8.2	I ansvaret ingår även uppföljning och dokumentation	86
5.9	Det finns flera saker som kan göras för att underlätta vid säkerhetsprövningen	87
5.10	Lån av personal mellan myndigheter kräver inget säkerhetsskyddsavtal	89

5.10.1	Huvudregeln är att säkerhetsskyddsavtal krävs när säkerhetskänslig verksamhet exponeras	89
5.10.2	Lån av personal är undantaget kravet på säkerhetsskyddsavtal.....	90
5.11	Lån måste ske på ett sådant sätt att jävssituationer kan undvikas	91
5.12	Inlånad personal omfattas av offentlighets- och sekretesslagen	94
5.13	Inlånad personal kan delta i myndighetsutövning hos den inlånande myndigheten	96
5.14	Straffrättsligt ansvar, arbetsrättsligt ansvar och skadeståndsrättsligt ansvar gäller även vid lån	99
5.14.1	Arbetstagare är underkastade tre typer av ansvar	100
5.14.2	Den person som lånet rör	100
5.14.3	Ansvar utifrån myndigheternas perspektiv	103
5.15	Uppsägning och avsked av personal kan ske på grund av händelse hos den inlånande myndigheten.....	104
5.16	Det är viktigt att klargöra arbetsmiljö- och rehabiliteringsansvaret.....	106
5.16.1	Arbetsmiljöansvaret är delat.....	107
5.16.2	Rehabiliteringsansvaret åvilar den utlånande myndigheten i egenskap av arbetsgivare	109
5.16.3	Det är arbetsgivaren som ska betala sjuklön	110
5.17	När utlånad personal skadar sig.....	110
5.18	Formerna för debitering för lånet måste vara klara.....	112
6	Vad som kan göras för att förbättra förutsättningarna för lån	115
6.1	Det finns en positiv inställning, men också en outnyttjad potential.....	115
6.2	Frivillighet bör vara huvudregeln	117

6.2.1	Det behövs inte någon författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att delta i eller förbereda sig för personallån	117
6.2.2	Regeringen kan under vissa omständigheter behöva ge myndigheter i uppdrag att delta i personallån	119
6.2.3	Regeringen kan ge myndigheter uppdrag eller återrapporteringskrav avseende förberedelser för personallån	120
6.2.4	Frivillighet skapar en starkare motivation hos arbetstagarna	121
6.3	Myndigheterna bör förbereda sig för personallån	122
6.4	Överenskommelser och arbetsledningsbeslut behövs.....	129
6.5	Det finns ett behov av vägledning, främjande och möjligheter att kommunicera lånebehovet.....	132
6.5.1	Myndigheterna har fört fram önskemål om stöd och hjälp.....	132
6.5.2	Myndigheterna behöver någon de kan vända sig till för vägledning.....	133
6.5.3	Det behöver ske ett arbete med främjande av lån	135
6.5.4	Det måste bli lättare för myndigheterna att kommunicera sitt lånebehov.....	135
6.6	Det finns flera myndigheter som kan diskuteras som lämpliga aktörer	137
6.7	Arbetsgivarverket bör vägleda, främja och underlätta kommunikation om lånebehov	144
6.7.1	Arbetsgivarverket har förts fram som en lämplig aktör av myndigheterna	144
6.7.2	Hänsyn måste tas till Arbetsgivarverkets ställning.....	145
6.7.3	Vi ser inga hinder mot att Arbetsgivarverket åtar sig uppgifterna.....	147
6.7.4	Regeringen bör ge återrapporteringskrav till Arbetsgivarverket och kan komma att ändra i myndighetens instruktion.....	149

6.8	Myndigheternas arbete med personallån bör följas upp	150
6.9	Regeringens och Regeringskansliets roll.....	152
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	155
8	Konsekvenser	157
8.1	Bakgrund.....	157
8.2	Vad vi vill uppnå, varför och hur	157
8.3	Vilka som berörs och vilka konsekvenserna blir för dessa.....	159
8.4	Särskilt om effekterna på statliga myndigheters attraktivitet som arbetsgivare	163
Bilaga 1	Bilaga 1 – Uppdraget (Fi 2021:C)	167
Bilaga 2	Bilaga 2 – Ändring av uppdraget	173
Bilaga 3	Bilaga 3 – Förteckning över kontakter.....	175
Bilaga 4	Bilaga 4 – Enkät	177

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Arbetsgivarverket är en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor och en sammanslutning av statliga arbetsgivare och sådana icke-statliga arbetsgivare som avses i 2 §. Myndigheten ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten ska utföra förhandlingsarbete för sina medlemmar och företräda dem i arbetstvister.

Myndigheten får besluta om anslutning till statliga avtalsförsäkringar av icke-statliga arbetsgivare. Ett sådant beslut förutsätter att arbetstagarna har anställningsvillkor som i fråga om

Arbetsgivarverket är en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor och en sammanslutning av statliga arbetsgivare och sådana icke-statliga arbetsgivare som avses i 2 §. Myndigheten ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten ska utföra förhandlingsarbete för sina medlemmar och företräda dem i arbetstvister.

Myndigheten får besluta om anslutning till statliga avtalsförsäkringar av icke-statliga arbetsgivare. Ett sådant beslut förutsätter att arbetstagarna har anställningsvillkor som i fråga om

¹ Senaste lydelse 2013:34.

avtalsförsäkringarna i huvudsak stämmer överens med villkoren för statligt anställda.

Myndigheten ska svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver. Detsamma gäller de icke-statliga arbetsgivare som myndigheten företräder.

avtalsförsäkringarna i huvudsak stämmer överens med villkoren för statligt anställda.

Myndigheten ska svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver. Detsamma gäller de icke-statliga arbetsgivare som myndigheten företräder.

Som ett led i stödet till arbetsgivare på det statliga området ska myndigheten erbjuda vägledning i frågor om personallån mellan statliga myndigheter samt arbeta för att främja och underlätta sådana lån.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

I uppdragsbeskrivningen anges att en utredare ska kartlägga förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter under regeringen och föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för sådana in- och utlån. Syftet är att stimulera till att fler in- och utlån som bidrar till att öka effektiviteten i statsförvaltningen genomförs.

Utredarens förslag ska avse in- och utlån under normala omständigheter och under fredstida kriser. Med fredstida kris avses i sammanhanget situationer som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning. Det är avgörande att omständigheten eller störningen inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation, utan kräver stöd eller samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.²

Utredaren ska bl.a. göra följande:

- Inhämta och sammanställa erfarenheter från relevanta myndigheter av in- och utlån av personal.
- Kartlägga de rättsliga förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter och då även analysera hur inlån av personal förhåller sig till de överväganden som ligger till grund för

² Noteras kan att det är i princip samma definition som anges i den numera gällande förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, den s.k. beredskapsförordningen. Där sägs i 6 § 1 att i beredskapsförordningen avses med fredstida krissituationer situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

bestämmelserna i 12 kap. 5 § regeringsformen och 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning samt hur det påverkar det funktionella arbetsgivarbegreppet i staten.

- Föreslå vilka åtgärder som regeringen bör vidta för att underlätta in- och utlån av personal mellan myndigheter.
- Analysera i vilka delar kollektivavtal kan behöva komplettera ny reglering.
- Föreslå vilka åtgärder myndigheterna själva kan vidta för att fler in- och utlån som kan öka effektiviteten i statsförvaltningen ska initieras.
- Föreslå vilka organisatoriska åtgärder som bör vidtas för att underlätta och effektivisera in- och utlån av personal mellan myndigheter.

I uppdragsbeskrivningen sägs också att förslagen ska utarbetas inom de ramar som den arbetsgivarpolitiska delegeringen ger och att utredaren ska beakta kraven på hög effektivitet och god hushållning med statens samlade resurser.

Uppdraget i dess helhet framgår av bilaga 1 och bilaga 2.

2.2 Definitioner och avgränsning

Uppdraget avser in- och utlån under normala omständigheter och under fredstida kriser. Det finns inte angivet av vad som avses med personallån. Vi definierar därför begreppet i avsnitt 3.1. Av den definitionen framgår bl.a. att vi med personallån avser både sådan situationer där en arbetstagare lånas ut på heltid och sådana där arbetstagaren lånas ut på deltid. Vad som utgör fredstida kris definieras i uppdragsbeskrivningen, se avsnittet ovan.

Uppdraget omfattar alltså inte att behandla vad som gäller under höjd beredskap. Med höjd beredskap avses enligt 1 § andra stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Regleringen för fredstida kriser och höjd beredskap finns dock ibland i samma författningar.

Uppdraget omfattar inte heller att se på andra sätt att lösa resursfrågan än just lån av personal. Vi kommer därför inte att ta upp

möjligheten att t.ex. överlåta uppgifter från en myndighet till en annan eller att utöka arbetstiden på en myndighet genom att låta arbetstagarna arbeta i skift.

Som framgår av avsnittet nedan har vi låtit göra en enkät med frågor om personallån mellan myndigheter. Enkäten har skickats ut till de statliga förvaltningsmyndigheter som har fler än tio anställda. Av det sagda följer att vi har valt att inte inkludera domstolarna i enkäten. När vi i det fortsatta talar om myndigheter avser vi också endast förvaltningsmyndigheter under regeringen. Anledningen till det är att vi vill värna om domstolarnas självständighet och oberoende. Våra resonemang och slutsatser torde dock i mångt och mycket kunna vara tillämpliga även för domstolarna. Som framgår av respektive domstolsinstans instruktion tillämpas såväl 6 som 8 §§ myndighetsförordningen (2007:515) även på dessa.³

2.3 Arbetets bedrivande

Utredaren och kansliet har haft regelbunden kontakt för planering, överläggningar, genomgång av texter m.m. Vi har fört regelbunden dialog med representanter från Finansdepartementet och Justitiedepartementet. Därutöver har vi vid två tillfällen samlat en grupp med erfarna statstjänstemän för att få synpunkter på våra slutsatser och förslag.

Den 16 maj 2022 lämnade vi en delredovisning till Regeringskansliet. I den redogör vi för våra slutsatser fram till det datumet avseende de övergripande rättsliga förutsättningarna för in- och utlån av personal. I nu aktuell slutredovisning har vi, framför allt i kapitel 5 och kapitel 6, utvecklat våra resonemang från delredovisningen.

Under utredningens gång har vi intervjuat eller på annat sätt samtalat med representanter för ett antal myndigheter, oftast i form av personer från verksamhetsledningen, och representanter för de centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga avtalsområdet. En förteckning av vilka vi, utöver representanterna från Finans-

³ Se 5 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen, 5 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen, 9 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, 9 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, 7 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 6 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

departementet och Justitiedepartementet, har varit i kontakt med finns i bilaga 3.

När vi började vårt arbete med utredningen insåg vi att det saknas en kartläggning av hur vanligt det är med in- och utlån av personal mellan myndigheter under fredstida kris och normalläge. Frågan har i och för sig tangerats i studier rörande andra frågor, främst med kopplingar till pandemin. Viss statistik har gått att få fram bl.a. via de nätverk som finns för in- och utlån i normalläge, se mer om nätverken i avsnitt 3.3.7 och avsnitt 3.3.8. Någon helhetsbild fanns dock inte. För att få en uppfattning om hur vanligt det är med lån av personal mellan myndigheter lät vi därför göra en enkät med frågor om sådana lån. Enkäten bestod av ett antal frågor skapade av oss och som vi lät en extern aktör skicka ut och sammanställa svaren från. En redogörelse för enkäten finns i avsnitt 3.4. Enkätfrågorna finns i bilaga 4.

2.4 Promemorians disposition

Promemorian inleds med ett kapitel där vi presenterar våra författningsförslag, se *kapitel 1*.

I detta kapitel, dvs. *kapitel 2*, redogör vi för uppdraget och dess genomförande.

Kapitel 3 innehåller en definition av vad vi menar med lån av personal samt en redogörelse för relevant reglering och tidigare in- och utlån av personal. I kapitlet berättar vi också om den enkät vi har låtit utföra och resultatet av den.

I *kapitel 4* tar vi upp några grundläggande förutsättningar för den fortsatta diskussionen, som för- och nackdelar med personallån och förhållandet till det funktionella arbetsgivarbegreppet.

I *kapitel 5* går vi igenom de lämplighetsöverväganden samt juridiska och praktiska aspekter som myndigheter som önskar delta i personallån kan ställas inför och hur de kan bedömas. Vår redogörelse är i viss mån en upprepning av det som vi har fört fram i vår delredovisning. I de fall vi i *kapitel 5* gör en annan bedömning än vad vi har gjort i delredovisningen anger vi det.

Kapitel 6 innehåller förslag till vad som kan göras för att förbättra förutsättningarna för lån av personal.

I *kapitel 7* återfinns ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Kapitel 8 innehåller en konsekvensanalys i enlighet med kommitteförordningen (1998:1474). Där gör vi även bedömning av effekterna av ökade in- och utlån på statliga myndigheters attraktivitet som arbetsgivare.

Uppdragsbeskrivningen för utredningen finns i *bilaga 1*.

I *bilaga 2* finns ett beslut med ändring av uppdraget.

Bilaga 3 innehåller en förteckning av vilka representanter för myndigheter och andra aktörer som utredningen har intervjuat och/eller på annat sätt haft kontakt med.

Den enkät vi har låtit genomföra finns i *bilaga 4*.

3 Definition, relevant reglering och förekomsten av lån

3.1 Vad vi menar med lån av personal

Bedömning: Med lån av personal avser vi en situation där:

- En myndighet (den inlånande myndigheten) lånar på hel- eller deltid, för en viss tidsperiod, personal från en annan myndighet (den utlånande myndigheten),
- den inlånande myndigheten ersätter vanligen den utlånande myndigheten ekonomiskt för den inlånade personalen,
- den inlånade personalen ska arbeta för den inlånande myndigheten, och
- den inlånade personalen fortsätter att vara anställd hos den utlånande myndigheten.

En given fråga när man studerar personallån är vad som avses med lån av personal. Vad vi har kunnat se finns begreppet inte beskrivet i någon författning. Varken uppdragsbeskrivningen eller andra dokument, som t.ex. de promemorior som Arbetsgivarverket upprättade i samband med migrationskrisen 2015, innehåller någon definition av begreppet lån av personal.⁴ När det i uppdragsbeskrivningen talas om nyttan av in- och utlån av personal mellan myndigheter sägs dock som följer:

Det är viktigt att resurserna i statsförvaltningen som helhet kan utnyttjas bättre både i krissituationer och normalläge. Det är därtill av

⁴ För promemoriorna, se Arbetsgivarverkets promemoria avseende kompetensbehov hos vissa statliga myndigheter med anledning av flyktingsituationen, daterad 2015-10-21, reviderad 2016-02-17 samt Arbetsgivarverkets promemoria avseende in- och utlåning av arbetstagare mellan statliga arbetsgivare, daterad 2016-02-17.

betydelse för myndigheternas strategiska arbete med kompetensutveckling och för statens attraktivitet som arbetsgivare. Att myndigheter under regeringen samarbetar genom att låna ut personal och dela med sig av kompetens skapar förutsättningar för en ökad effektivitet i förvaltningen.

Enligt vår mening får det sagda tolkas som att lån av personal kan ske för många olika syften. Det gör att definitionen av vad som utgör ett lån måste bli vid. Vi anser att det, för att ett lån av personal ska kunna föreligga, krävs följande:

- En myndighet (den inlånande myndigheten) lånar på hel eller deltid, för en viss tidsperiod, personal från en annan myndighet (den utlånande myndigheten),
- den inlånande myndigheten ersätter vanligen den utlånande myndigheten ekonomiskt för den inlånade personalen,
- den inlånade personalen ska arbeta för den inlånande myndigheten, och
- den inlånade personalen fortsätter att vara anställd hos den utlånande myndigheten.

Definitionen gäller för såväl personallån under fredstida kris som sådana lån under normala omständigheter.

Vi kommer i den här slutredovisningen att utveckla innebörden av de ovan angivna kriterierna. Exempelvis kan ett inlån inte vara under hur lång tid som helst och det är den utlånande myndigheten som bör betala ut lön och andra ersättningar till den som lånas ut.

Under vår utredning har vi stött på några fall där myndigheter någon eller några timmar eller dagar i veckan låter personal från andra myndigheter arbeta hos dem. Den myndighet som ställer sin personal till förfogande fakturerar sedan den inlånande myndigheten för kostnaden. Vissa myndigheter ser inte detta som ett lån av personal, utan som att de hyr in personal. Enligt vårt sätt att karaktärisera personallån är detta dock att se som just ett sådant lån. Lån av personal kan alltså enligt vår mening ske även på deltid. Våra resonemang i det fortsatta om bl.a. utgångspunkter (se kapitel 4), lämplighetsöverbäganden samt juridiska och praktiska aspekter (se kapitel 5) och vad som kan göras för att förbättra förutsättningarna för lån (se kapitel 6) gäller således även för deltidslån.

I samband med vår definition ska det också sägas något om lån av personal i förhållande till lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare (uthyrningslagen). Enligt 1 § uthyrningslagen gäller lagen arbetstagare som är anställda av bemanningsföretag i syfte att hyras ut till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning. Med bemanningsföretag avses enligt 5 § 1 uthyrningslagen en fysisk eller juridisk person som har arbetstagare anställda i syfte att hyra ut dessa till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning. Eftersom myndigheterna med något enstaka undantag, inte har sina arbetstagare anställda för ett sådant syfte behandlas inte uthyrningslagen mer här.

3.2 Det finns stöd i såväl myndighetsförordningen som i beredskapsförordningen för personallån

Bedömning: Lån kan utgöra ett sådant samarbete som regleras i 6 § myndighetsförordningen och kan också vara en del i att uppfylla kraven i 8 § 1 och 3 samma förordning.

Vidare kan lån ses som ett stöd enligt 9 § beredskapsförordningen.

Lån kan dock inte ses som samverkan enligt 8 § förvaltningslagen.

3.2.1 Lån kan inte ses som samverkan enligt 8 § förvaltningslagen

Enligt 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Under vår utredning har vi stött på frågan om lån av personal kan vara en sådan samverkan som avses i den nämnda bestämmelsen.

Det finns inte någon definition av vad som menas med samverkan enligt 8 § förvaltningslagen. Av förarbetena framgår att bestämmelsen ger uttryck för en mera generell skyldighet för myndigheter att samverka med varandra. Eftersom en myndighet alltid måste prioritera sina egna huvuduppgifter avgör den dock själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Vidare konstateras att formerna för myndigheternas samverkan kan

vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. Det kan t.ex. vara fråga om att låna ut arkivhandlingar enligt 7 § arkivförordningen (1991:446) eller svara på remiss enligt 13 § förvaltningslagen (numera 26 § förvaltningslagen). Det är också vanligt att myndigheter samråder och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten. Om någon enskild har vänt sig till fel myndighet kan det ibland krävas viss samverkan för att se till att frågan vidarebefordras till och tas om hand av rätt myndighet för besvarande eller annan lämplig åtgärd.

Att bestämmelsen inte ger stöd för några samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde förklaras med att myndigheternas verksamhet enligt legalitetsprincipen styrs av de föreskrifter om arbetsuppgifterna som lagstiftaren eller någon annan normgivare har meddelat. Det innebär bl.a. att det inte får förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan, som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna. Detta utesluter samtidigt inte att det i specialförfattningar eller i förordningarna med myndighetsinstruktion även fortsättningsvis vid behov kan tas in särskilda föreskrifter om samverkan som går längre eller annars avviker från förvaltningslagen. Det skulle t.ex. kunna gälla föreskrifter om undantag från begränsningen till myndighetens verksamhetsområde eller om krav på att samverkan i en viss situation ska ske med andra än myndigheter.⁵

Av den gjorda beskrivningen framgår att samverkan kan ta sig olika former, vilket också påpekas i förarbetena. Enligt vår mening går det dock inte att sätta likhetstecken mellan lån av personal och samverkan i den bemärkelse som avses i förvaltningslagen. Som vi tolkar samverkan enligt 8 § första stycket förvaltningslagen handlar det om samverkan kring en viss fråga, en viss enskilds ärende eller ett visst verksamhetsområde. Lån av personal däremot, handlar om ett samarbete kring personella resurser för att mera allmänt klara av de uppgifter som en myndighet har.

⁵ Prop. 2016/17:180 s. 71 och s. 293.

3.2.2 Lån kan utgöra en del av det som omfattas av myndighetsförordningens uppgifter

I 6–8 §§ myndighetsförordningen (2017:515) anges uppgifter som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Av 6 § andra stycket myndighetsförordningen framgår att en av myndigheternas allmänna uppgifter är att verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Det finns ingen definition i förordningen av vad som avses med ett sådant samarbete. I och med att det är en förordning saknas det egentliga förarbeten. I förarbetena till 8 § första stycket förvaltningslagen sägs dock att de allmänna bestämmelserna om samverkan i förvaltningslagen inte är avsedda att påverka tillämpningsområdet för bestämmelserna om samarbete i myndighetsförordningen.⁶

Några av de myndigheter som vi har pratat med har uttryckligen sagt att de ser in- och utlån av personal som en del av kravet i 6 § andra stycket myndighetsförordningen på att verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Vi delar uppfattningen att personallån är ett sådant samarbete som avses i den nämnda bestämmelsen. Oavsett vilka skäl som ligger bakom dylika lån kan de sägas innebära fördelar på något sätt för staten och/eller för en enskild och kan därmed utgöra ett sådant samarbete som avses i myndighetsförordningen.

Sett ur ett arbetsgivarperspektiv är även 8 § myndighetsförordningen av intresse. Där anges vilka uppgifter myndigheten har när det gäller myndighetens arbetsgivarpolitik. Enligt punkten 1 ska myndigheten i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Av punkten 3 framgår bl.a. att myndigheten ska ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet. Enligt vår uppfattning kan lån av personal utgöra en del av detta, jämför vår diskussion i avsnitt 4.6 om att lån bl.a. främjar kompetensutbyte och kompetensutveckling, låt så vara att lån i sig alltså inte är att se som sådan samverkan som avses i 8 § förvaltningslagen.

⁶ Prop. 2016/17:180 s. 73.

3.2.3 Lån kan ses som ett sådant stöd som beredskapsförordningen talar om

När det gäller lån av personal under fredstida kris är även förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, den s.k. beredskapsförordningen, av intresse.

De statliga myndigheternas olika ansvar enligt beredskapsförordningen kan beskrivas som en trappa med tre steg.⁷ På det första trappsteget finns samtliga statliga myndigheters grundläggande ansvar för krisberedskap och totalförsvaret. På det andra trappsteget finns myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret, s.k. beredskapsmyndigheter. På det tredje trappsteget finns de beredskapsmyndigheter som också ska ha ansvar för att planera och inrikta arbetet i en specifik beredskapssektor, s.k. sektorsansvariga myndigheter.

Här ska vi bara säga något kort om det första trappsteget. Enligt 7 § beredskapsförordningen ska varje myndighet identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde, kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet, bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete och minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet i en s.k. risk- och sårbarhetsanalys. Av MSB:s föreskrifter (MSBFS 2016:7) om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser framgår att en sådan analys ska innehålla en bedömning av myndighetens generella krisberedskap enligt indikatorer som framgår av en bilaga till föreskriften.⁸ Exempelvis ska myndigheten svara ja eller nej på om den har gjort en behovsanalys av vilka personella resurser som krävs för att hantera kriser, om den har uppdaterad/aktuell dokumentation rörande vilka interna personella resurser som finns att tillgå vid en kris, om det finns

⁷ Se SOU 2021:25 s. 275.

⁸ Den aktuella föreskriften är utfärdad med stöd av den numera upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Enligt uppgift från MSB kommer nya föreskrifter med anledning av beredskapsförordningen att komma inför redovisningen 2024.

avtal och/eller överenskommelser med externa aktörer om förstärkningsresurser vid kriser och om det finns rutiner för att begära och ta emot förstärkningsresurser i samband med kriser. Ett nej anses indikera en brist och bör resultera i en åtgärd för att komma till rätta med denna brist, alternativt en motivering till varför en åtgärd inte behövs.

När det gäller uppgifter inför och vid fredstida krissituationer sägs i 9 § beredskapsförordningen att varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den. Myndigheterna ska också samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. Enligt vår mening kan personallån vara en del av ett sådant stöd.

Samtliga myndigheter under regeringen är alltså skyldiga att redan innan en fredstida kris inträffar vidta åtgärder som är kopplade till frågan om personalresurser, t.ex. att i sina risk- och sårbarhetsanalyser analysera vilka personella resurser som krävs för att hantera kriser. Vissa myndigheter har också ett större ansvar genom att de är beredskapsmyndigheter och ibland också sektorsansvariga myndigheter. I 9 § beredskapsförordningen finns det dessutom en uttrycklig skrivning om att myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid krissituationer. Det kravet gäller alltså samverkan även mellan myndigheter med olika verksamhetsområden.

För länsstyrelsernas del gäller även förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Den innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas krisberedskap och deras uppgifter inför och vid höjd beredskap.

3.3 Existerande samarbeten för personallån och liknande

3.3.1 Allmänt

I avsnitt 3.1 har vi definierat vad vi avser med lån av personal. Det finns en del myndigheter vars uppgifter ligger nära vår definition. Vissa myndigheter arbetar också mer strukturerat med att tillhanda-

hålla andra myndigheter personal, t.ex. inom ramen för olika nätverk.

I det här avsnittet ger vi en kort beskrivning av existerande samarbeten kring personallån och liknande åtgärder som sker mellan myndigheter. Vissa av dessa faller helt inom ramarna för personallån såsom vi definierar sådana lån, andra ligger delvis utanför. Våra slutsatser om vad som gäller vid personallån kan ha betydelse även för sådana samarbeten och liknande. I vilken utsträckning så är fallet får avgöras av respektive myndighet.

3.3.2 Tillhandahållande av vissa tjänster efter överenskommelse

Vissa myndigheter har som författningsreglerad uppgift att tillhandahålla stöd i olika former åt andra myndigheter. Exempelvis framgår av 1 § första stycket och 7 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet att Kammarkollegiet efter överenskommelse med andra myndigheter kan tillhandahålla bl.a. ekonomiska, juridiska och administrativa tjänster.⁹ Mer konkret kan stödet bestå i att handlägga ärenden åt myndigheterna, sätta upp förslag till beslut, föredra ärenden och sköta administrativa sysslor som att t.ex. betala ut arvoden och kalla till sammanträden. Stödet utförs i huvudsak hos Kammarkollegiet.

Ett annat exempel är Statens servicecenter som enligt 1 § första stycket förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter har som en av sina uppgifter att efter överenskommelse med andra myndigheter tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Statens servicecenter erbjuder för det ändamålet andra myndigheter bl.a. HR-konsulter och redovisnings- och ekonomikonsulter. Konsulterna anställs därvid av Statens servicecenter i syfte just att arbeta hos andra myndigheter.

⁹ Enligt Kammarkollegiets hemsida, se <https://www.kammarkollegiet.se/om-oss/kammarkollegiets-uppgifter/kammarkollegiets-stod-till-andra-myndigheter>, besökt den 11 oktober 2022, ger Kammarkollegiet stöd till Alkoholsortimentsnämnden, Arvsfondsdelegationen, Fideikommissnämnden, Kungafonden, Kärnavfallsfonden, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Statens skaderegleringsnämnd och Statens överklagandenämnd. Kammarkollegiet utför även vissa uppgifter åt Stiftelsen Kungafonden med folket för fosterlandet.

3.3.3 Hjälp från värdmyndigheter med lokaler, administration och handläggande uppgifter

Av 18 § myndighetsförordningen framgår att om regeringen har bestämt att en myndighet ska upplåta lokaler och sköta administrativa eller handläggande uppgifter åt en nämndmyndighet, ansvarar den förstnämnda myndigheten inför regeringen för de uppgifter som den ska sköta. Upplåtelsen av lokaler och fördelningen av uppgifterna ska regleras i en överenskommelse mellan de båda myndigheterna. I ett sådant fall är det alltså i förväg bestämt att värdmyndigheten ska hjälpa en viss utpekad nämndmyndighet.¹⁰

I de fall en myndighet ska bidra med stöd till en annan myndighet finns det utpekade i de båda myndigheternas instruktioner.

3.3.4 Stöd vid kriser och liknande

När det gäller kriser och liknande finns det vissa myndigheter som har till särskild uppgift att hjälpa till. Stödet kan bestå av t.ex. tillhandahållande av personal.

En sådan myndighet är Försvarmakten. Enligt 2 § tredje stycket förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten ska Försvarmakten med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet. Av 4 § förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet framgår att Försvarmakten på begäran får lämna stöd till statliga myndigheter. Begäran om stöd ska som huvudregel vara skriftlig och göras på en särskild blankett. Försvarmakten beslutar själv om stöd kan och bör ges.

Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i uppgift att ge stöd vid kriser och liknande. Enligt 7 a § första stycket förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska MSB utifrån en nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. För att kunna utföra den uppgiften har MSB en särskild resursbas

¹⁰ Enligt bet. 2009/10:URF2 s. 32 kan stödet en värdmyndighet ger variera i omfattning och i de fall det handlar om ett mer begränsat stöd är det snarare rimligt att tala om stödmyndighet än värdmyndighet.

med kvalitetssäkrade personer som har en rad olika kompetenser och som MSB kan låna ut till bl.a. andra myndigheter efter förfrågan.

MSB leder också varje vecka samverkanskonferenser där samtliga länsstyrelser och beredskapsmyndigheter är inbjudna. Vid dessa konferenser rapporteras det utifrån respektive aktörs ansvarsområde. Det ges också möjlighet att anmäla samverkansbehov och frågor sinsemellan.

Nämnas i sammanhanget ska också lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Enligt dess 6 kap. 7 § är bl.a. statliga myndigheter skyldiga att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på begäran av den som leder insatsen. Skyldigheten gäller bara om myndigheten har lämpliga resurser och om ett deltagande inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet. Den myndighet som har deltagit får inte kräva ersättning för dessa insatser utan myndigheten bär själv hela kostnaden.

3.3.5 Överenskommelser mellan länsstyrelser

I 25 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion sägs att en länsstyrelse efter överenskommelse med en annan länsstyrelse mot ersättning får ställa någon av sina anställda till den andra länsstyrelsens förfogande för att, som föredragande eller på något annat sätt, delta i beredningen av ett visst ärende eller en viss ärendegrupp. I bestämmelsen anges också att en länsstyrelse, efter en sådan överenskommelse som nyss har nämnts, även får ställa någon av sina anställda till den andra länsstyrelsens förfogande för att där avgöra ett ärende som den senare länsstyrelsens anställda är förhindrade att avgöra på grund av jäv eller av andra synnerliga skäl.

Vi har inte kunnat utröna bakgrunden till den nyss nämnda bestämmelsen. Enligt vår mening kan den dock inte tolkas som att lån av personal skulle vara förbjudet i andra situationer än de som anges i bestämmelsen. I stället får den ses som en påminnelse för länsstyrelserna att de kan låna personal av varandra.

3.3.6 Domstolsverkets förstärkningsstyrka

Under vårt arbete med utredningen har vi förstått att det för domstolarna, som utgör självständiga myndigheter, finns en organisation

för att stötta med personal. För att bl.a. kunna täcka upp för hög måltillströmning, vakanser, utbildning eller sjukdom på de olika domstolarna finns det inom Domstolsverket något som kallas för förstärkningsstyrkan. Den har varit igång sedan 2012 i sin nuvarande form. Till förstärkningsstyrkan finns knuten både ordinarie domare, assessorer och domstolshandläggare. I det fortsatta redogörs dock bara för vad som gäller för ordinarie domare.

För den domare som vill tjänstgöra i förstärkningsstyrkan tecknas en överenskommelse mellan domaren i fråga (förstärkningsdomaren), Domstolsverket och den domstol där förstärkningsdomaren har sin fullmakt (fullmaktsdomstolen). I överenskommelsen anges under vilken tidsperiod uppdraget gäller. Tiden förstärkningsdomaren avlastar en domstol kan vara alltifrån enstaka dagar till längre perioder. Under den perioden ska förstärkningsdomaren frigöras från sin tjänstgöring vid fullmaktsdomstolen.

En av Domstolsverket utsedd kanslichef leder och fördelar arbetet i förstärkningsstyrkan och beslutar var och under vilken tid förstärkningsdomare ska tjänstgöra. Kanslichefen fullgör efter fullmaktsdomstolens medgivande vissa arbetsgivaråtaganden.

Den domstol som har fått beviljad förstärkning utfärdar förordnande avseende förstärkningsdomaren för tjänstgöring för aktuell period i enlighet med 44 § förordning (1996:379) med hovrättsinstruktion, 44 § förordning (1996:380) med kammarrättsinstruktion, 50 § förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion samt 43 § förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

Förstärkningsdomaren ska redovisa tjänstgöringstid vid respektive domstol enligt särskilda anvisningar. Under tjänstgöringen som förstärkningsdomare gäller kollektivavtalet Villkorsavtal-T. Förstärkningsdomaren omfattas av kollektivavtalet RALS 2010-T och lokala löneavtalet av den 25 maj 2011 mellan Domstolsverket och Jusek. Lönesättande chef är kanslichefen. Förstärkningsdomaren har tjänstgöringsskyldighet i hela landet och får ett lönetillägg med ett visst avtalat belopp. Villkor för förstärkningsdomarens förmåner m.m. i samband med tjänsteresor framgår av Lokalt reseavtal för Sveriges Domstolar.

I överenskommelsen regleras också vilket arbetsgivaransvar fullmaktsdomstolen lämnar över till Domstolsverket. Förstärkningsdomaren tillhör Domstolsverket i administrativt hänseende och kanslichefen ansvarar gentemot förstärkningsdomaren för bl.a. följande:

1. Medarbetarsamtal, upprättande av utvecklingsplan och kompetensutveckling,
2. lön och lönesättande samtal,
3. frågor som gäller semester, övriga ledigheter och andra personaladministrativa frågor,
4. friskvård i enlighet med Domstolsverkets riktlinjer,
5. arbetsmiljöansvar, i den del det inte ankommer på den domstol där förstärkningstjänstgöringen äger rum,
6. attestering av reseräkningar.

I överenskommelsen sägs också att kanslichefen och domstolen där förstärkningstjänstgöringen äger rum månadsvis ska göra avstämningar avseende tjänstgöringstid med ansvarig person på HR-avdelningen vid Domstolsverket.

3.3.7 Rörlighet i staten

Vi har under vårt arbete med utredningen stött på några nätverk som bl.a. har som uppgift att arbeta med just personallån. Ett av dessa är Rörlighet i staten (RIS). RIS startade 2013 och omfattar per den 1 januari 2022 sammanlagt 16 myndigheter.¹¹ Myndigheterna är spridda över hela landet. Inom ramen för RIS kan de som arbetar för myndigheterna bl.a. dela erfarenheter i professionella nätverk med kollegor från andra myndigheter och delta i skräddarsydda program som t.ex. ledarskapsutveckling, mentorskapsprogram och introduktionsutbildning för nyanställda i staten.

Medarbetarna kan också prova på att jobba på en annan myndighet via utlåning. Lån förekommer förvisso inte så ofta, utan numera ligger tyngdpunkten i RIS på nätverk och program. Myndigheter som vill låna in en person kan dock meddela RIS som skickar ut förfrågan till de myndigheter som är med i samarbetet. RIS lägger också ut aktuell förfrågan på nätverkets hemsida samt på LinkedIn. Det är

¹¹ Elsäkerhetsverket, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Formas, Forte, Konkurrensverket, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för tillgängliga medier, Naturvårdsverket, Patent- och registreringsverket, Post och telestyrelsen, Rymdstyrelsen, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU), Spelinspektionen, Tillväxtverket och Vinnova.

sedan upp till varje myndighet om, och i så fall hur, den särskilt aviserar behovet hos sig. Medarbetare kan också ta eget initiativ till att bli utlånade, men det är inte så ofta som ett utlån initieras på det sättet. Ett utlån varar cirka sex månader.

För det fall ett in- och utlån blir aktuellt upprättas en överenskommelse mellan myndigheternas HR-funktioner. RIS har tagit fram en mallöverenskommelse. Av den framgår bl.a. följande.

- Arbetsgivaren betalar lön under den aktuella tjänstgöringsperioden och fakturerar den mottagande myndigheten för lön och sociala avgifter månadsvis i efterskott.
- Arbetsgivaren fakturerar även den mottagande myndigheten för eventuella övriga verksamhetsknutna lönekostnader såsom overtid om medarbetaren omfattas av ersättning för sådan och trakamentskostnader etc. som kan uppstå.
- Medarbetaren ansöker om ledighet för semester och anmäler sjukfrånvaro till arbetsgivaren.
- Medarbetaren ansvarar för att själv informera den mottagande myndigheten om egen frånvaro.
- Medarbetaren följer samtliga lokala kollektivavtal som gäller hos dennes arbetsgivare under tiden som utlånad.
- Den mottagande myndigheten svarar för arbetsledning, arbetsmiljöansvar samt tillhandahåller och svarar för de kostnader som är kopplade till inlånet såsom dator, telefon och övrigt arbetsmaterial.
- Överenskommelsen kan brytas av båda parter med en uppsägningstid om högst en månad.

Medarbetarna kan också ges möjlighet att prova på att jobba på en annan myndighet via praktik. Under några dagar, en eller ett par veckor får medarbetaren chans att utbyta erfarenheter och lära av andra inom sitt yrkesområde. Det är medarbetaren som tar initiativ till praktik/jobbskuggning. Om medarbetaren och hans eller hennes chef är överens skickas önskemål om vilken funktion det gäller till RIS. RIS hjälper sedan till med en kontakt att praktisera hos. Innan praktiken påbörjas träffar berörda myndigheter en överenskommelse om praktikperioden. Under praktiken påverkas inte

medarbetarens anställning eller lön. Medarbetaren har fortsatt anställning hos sin myndighet, som betalar ut lönen som vanligt.

RIS finansieras av medlemsavgifter. Myndigheter med 100 medarbetare eller färre betalar en avgift på 55 000 kronor per år, större myndigheter betalar 81 000 kronor. För 2022 uppgår medlemsavgifterna till totalt 1 088 000 kronor. Medlemsavgifterna ska framför allt täcka kostnaderna för kansliet och eventuella gemensamma insatser. De program och kurser som genomförs är till självkostnadspris. Det finns en person anställd på 50 procent för att jobba med samordning inom RIS. Personen är för sin samordningsuppgift inom RIS anställd på 50 procent av Post- och telestyrelsen som även hanterar it-drift, hemsida och ekonomi.

3.3.8 Myndighetsnätverket i Västernorrland

Även inom ramen för Myndighetsnätverket i Västernorrland förekommer det lån av personal. Myndighetsnätverket är ett nätverk för samverkan mellan myndigheterna i Västernorrland och har 23 myndigheter som medlemmar.¹²

Myndighetsnätverket arbetar utifrån fokusområden för att skapa en tydligare riktning för sitt arbete. För 2021 var det utsedda fokusområdet kompetensförsörjning. Ett sätt att kompetensförsörja är genom in- och utlån av personal inom Myndighetsnätverket. Den medarbetare som önskar bli utlånad kontaktar sin närmaste chef. Tillsammans kartlägger de behov och eventuella möjligheter. Om det är möjligt tar chefen sedan förfrågan vidare till HR. Det finns ingen undre tidsgräns för en utlåningsperiod. Den maximala tiden för lån är sex månader, men därefter finns möjligheten att förlänga tiden med ytterligare sex månader. Utlåningen kan avbrytas med en månads uppsägningstid.

Om ett in- och utlån blir aktuellt upprättas en överenskommelse mellan medarbetaren, den utlånande myndigheten och den inlånande myndigheten. Av överenskommelsen framgår bl.a. följande.

¹² Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Folke Bernadotteakademien, Försäkringskassan It, Förvaltningsrätten i Härnösand, Härnösands kommun, Kammarrätten i Sundsvall, Kramfors kommun, Kriminalvården, Länsstyrelsen Västernorrland, Mittuniversitetet, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Region Västernorrland, Riksarkivet, Skatteverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens tjänstepensionsverk, Sundsvalls kommun, Sundsvalls tingsrätt, Timrå kommun, Tullverket och Överklagandenämnden för studiestöd.

- Det är ordinarie arbetsgivare som betalar ut lön under den aktuella perioden.
- Medarbetaren ansvarar för att, tillsammans med mottagande arbetsplats, planera ledighet och ansöker sedan hos ordinarie arbetsgivare.
- Sjukfrånvaro anmäls till ordinarie arbetsgivare och mottagande arbetsplats.
- Medarbetaren följer samtliga lokala kollektivavtal som gäller hos ordinarie arbetsgivare under tiden som utlånad.
- Mottagande arbetsplats svarar för bl.a. arbetsledning och arbetsmiljöansvar.

I överenskommelsen nämns även bl.a. sekretess och behandling av personuppgifter. I det sammanhanget sägs att i arbetet vid den mottagande arbetsplatsen kan den inlånade medarbetaren komma att få tillgång till handlingar som omfattas av sekretess och/eller personuppgifter. Eftersom medarbetaren kommer att arbeta under mottagandes arbetsplatsens arbetsledning och därmed ingå i verksamheten, har medarbetaren en osjälvständig ställning. Detta innebär att medarbetaren omfattas av de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som gäller för övriga medarbetare på den mottagande arbetsplatsen, och är att betrakta som medhjälpare vad gäller behandling av personuppgifter i den mottagande arbetsplatsens verksamhet.

Myndighetsnätverket finansieras genom medlemsavgifter och utbildningskostnader. Storleken på medlemsavgiften beror på respektive myndighets antal anställda i Västernorrland och är inför 2022 uppdelad i fyra kategorier. För de med färre än 100 anställda samt för kommuner är avgiften fast. År 2021 låg den på 30 000 kronor per medlem. För de övriga två kategorierna fördelas ett basbelopp ut, vilket beräknas utifrån budgetbehov och kan justeras årsvis. För 2021 betalade medlemmar med 100–200 anställda 63 750 kronor och medlemmar med fler än 200 anställda 85 000 kronor.

Myndighetsnätverkets fasta kostnader utgörs av lön till gemensamma medarbetare (en koordinator och en kommunikatör på 50 procents tjänst vardera samt en utbildningssamordnare på 75 procents tjänst) inklusive sociala avgifter samt overheadkostnader och

förvaltning av hemsida. De rörliga kostnaderna beror på aktivitetsplan och består av kostnader för t.ex. mässor, föreläsningar, seminarier, marknadsföring och tryckkostnader.

3.4 Vi har låtit genomföra en enkät

3.4.1 Allmänt om enkäten

När vi inledde vårt arbete var vi medvetna om att det under senare år har inträffat händelser där möjligheten för myndigheter att låna in personal från andra myndigheter har varit en viktig förutsättning för att kunna hantera plötsligt ökad arbetsbelastning. De händelser vi tänker på är främst den stora tillströmningen av migranter hösten 2015 och covid-19-pandemin. Båda dessa händelser får enligt vår mening betecknas som fredstida kriser (se definitionen av fredstida kris i avsnitt 2.1). Vi visste också att det även under tid då det inte råder fredstida kris, dvs. under normalläge, har skett lån av personal mellan myndigheter som ett led i kompetensförsörjning och kompetensutveckling.

Vad vi däremot inte kände till var hur många myndigheter som har varit och är involverade i personallån. För att få veta det har vi skickat ut en enkät till 208 förvaltningsmyndigheter under regeringen med fler än tio anställda (domstolarna alltså exkluderade eftersom de inte räknas som förvaltningsmyndigheter) med frågor rörande sådana lån. Enkäten finns i bilaga 4. Totalt 179 myndigheter (dvs. 86 procent) har fyllt i enkäten och besvarat våra frågor. Vi har inte kunnat identifierat någon systematik i vilka myndigheten som inte har besvarat enkäten som skulle kunna snedvrída resultaten. Frågorna har i huvudsak avsett in- och utlån under perioden januari 2015 till februari 2022, med avsikten att fånga in uppgifter och lärdomar från både normalläge och de fredstida kriser som föranlett in- och utlån under den nämnda perioden.

I de följande två avsnitten redogör vi för resultaten av vår enkät. I sammanhanget bör läsaren ha med sig att vi i enkäten inte angav någon preciserad definition av vad vi anser utgör lån, utöver att den utlånade kvarstår i anställning hos sin arbetsgivare. Vi känner inte heller till i vilken utsträckning de siffror som enkäten har gett avser

lån som genomförts inom ramen för en på författningsreglerad uppgift.

3.4.2 In- och utlån under fredstida kris

In- och utlån under fredstida kris är relativt vanligt. I vår enkät uppger över en fjärdedel av myndigheterna att de lånat in eller ut personal med anledning av en fredstida kris. Längden på lånen varierar, från enstaka dagar till flera år. De flesta lån rör endast ett fåtal personer. Endast fem myndigheter har lånat in fler än 20 personer totalt. Dessa är Tillväxtverket, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Polismyndigheten och Migrationsverket. Samtliga utom Polismyndigheten har också lånat in personal från ett stort antal myndigheter.

Bland de myndigheter som lånat in eller ut personal märks av naturliga skäl flera av de myndigheter som stått i centrum av hanteringen av de fredstida kriser som ägt rum de senaste åren. Vissa personallån har skett mellan myndigheter med närliggande verksamhetsområden men långt ifrån alla. Sju myndigheter har lånat ut fler än 20 personer – Kronofogdemyndigheten, Statens servicecenter, Migrationsverket, Bolagsverket, Skatteverket, Försäkringskassan och Länsstyrelsen i Skåne län. För en knapp femtedel av myndigheterna ingår personallån i myndighetens planering för fredstida kris.

3.4.3 In- och utlån under normalläge

Över hälften av myndigheterna som har svarat på vår enkät har lånat in eller ut personal av annan anledning än fredstida kris. Det vanligaste syftet är ett kortsiktigt behov av kompetens, men även kompetensutveckling och rekryteringsvårigheter anges ofta som skäl. Längden på lånen varierar, men lånen pågår ofta längre än personallån under kris. Många lån sträcker sig över ett år och ett mindre antal över flera år. Det finns dock även exempel på lån som har skett över enstaka dagar.

Lånen omfattar i regel enstaka personer och har med något enstaka undantag alltid rört totalt under 20 personer. Lånen sker ofta mellan myndigheter med överlappande eller närliggande verksamhetsområden och kan t.ex. handla om specialistkompetens. Det

finns dock även exempel på personallån mellan myndigheter som inte har en uppenbart likartad verksamhet. Ungefär en femtedel av myndigheterna deltar i strukturerade samarbeten med andra myndigheter för in- och utlån. En knapp fjärdedel har deltagit i samtal om personallån som sedan inte har resulterat i något in- eller utlån.

Brist på resurser för att utbilda den inlånade personalen, att kompetensen som erbjuds inte matchade behoven och att den tilltänka utlånande myndigheten inte kunde avvara personalen hör till de skäl som oftast uppgetts för att in- och utlån inte blivit av.

4 Några utgångspunkter

4.1 Lån under normala omständigheter och lån under fredstida kris bör diskuteras tillsammans

Vid studier av lån under normala omständigheter respektive lån under fredstida kris bör man enligt vår mening ha i åtanke att det delvis finns olika anledningar till varför lån av personal förekommer. Vår uppfattning är att lån under normala omständigheter, sett ur de enskilda myndigheternas perspektiv, ofta grundar sig på skäl kopplade till kompetensförsörjning. När det gäller lån av personal under fredstida kris handlar det i stället många gånger om att kunna hantera krissituationer av olika slag. Från statens sida finns i båda fallen en önskan att utnyttja dess resurser på bästa sätt. För lån under fredstida kris finns det redan vissa strukturer i form av den krisberedskap som har byggts upp och som är under uppbyggnad, se mer om den i avsnitt 3.2.3.

Som vi kommer att återkomma till i bl.a. avsnitt 6.1 tror vi att det finns mycket att vinna på att i så stor utsträckning som möjligt se på lån av personal under normala omständigheter och lån av personal under fredstida kris på ett likartat sätt. Eftersom det under fredstida kris inte gäller några specialbestämmelser rent arbetsrättsligt eller förvaltningsrättsligt är de juridiska och praktiska frågeställningar som myndigheterna ställs inför många gånger desamma för de olika typerna av lån. Vi har därför valt att diskutera de båda typerna av lån tillsammans. Således är t.ex. vår definition av vad som menas med lån av personal densamma. För båda typerna av lån måste det också göras en lämplighetsprövning.

4.2 Myndigheter kan lösa sitt personalbehov på olika sätt

För den myndighet som behöver personal finns det även andra vägar än personallån att gå. Här tänker vi nämna två sätt som torde vara vanliga. Fler kan dock givetvis finnas.

Ett sätt är att myndigheten använder sig av *nyanställning*, dvs. anställer den personal som behövs. Myndigheten måste då starta upp en rekryteringsprocess som, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan ta olika lång tid.

En rekrytering utmynnar i ett anställningsavtal mellan den aktuella myndigheten och arbetstagaren och det uppkommer ett arbetsgivar–arbetstagarförhållande mellan dessa. Om arbetstagaren närmast kommer från en annan myndighet har den myndigheten i princip inget med den nya anställningen att göra. För den som är statligt anställd och önskar prova på ett arbete hos en annan statlig arbetsgivare finns det goda möjligheter att beviljas tjänstledighet från sin ordinarie arbetsgivare.¹³ Under vår utredning har vi inte stött på något fall där en person har varit anställd hos fler än en myndighet åt gången. Vi har dock hört talas om att det finns fall där en person är anställd av två myndigheter för att tjänstgöra viss tid på vardera myndigheten. I ett sådant fall är alltså båda myndigheterna arbetsgivare.

I sin allra enklaste form kan alltså skillnaden mellan lån och anställning beskrivas som att personalen vid utlån fortsätter att vara anställd hos den utlånande myndigheten. Som vi kommer att se i vår fortsatta diskussion finns det dock flera faktorer att ta hänsyn till. Redan här ska det poängteras att distinktionen mellan lån och anställning är viktig. Vi diskuterar den i avsnitt 5.4 och där konstaterar vi bl.a. att en anställning ska tillsättas i enlighet med reglerna om förtjänst och skicklighet i 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen och 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) samt i konkurrens med andra sökande. Även 6–8 §§ anställningsförordningen (1994:373) om att informera om lediga anställningar och anslå anställningsbeslut måste i ett sådant fall följas.

¹³ Nämnas kan att en arbetsgivare som anställer någon på särskild visstidsanställning måste beakta att en sådan anställning övergår till en tillsvidareanställning när arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i särskild visstidsanställning i sammanlagt mer än tolv månader, se 5 a § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) som trädde i kraft den 30 juni 2022 och som tillämpas första gången den 1 oktober 2022. Annat kan dock framgå av kollektivavtal.

En myndighet kan också med stöd av upphandlingslagstiftningen *upphandla* personal för att täcka ett visst behov. Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2021 ref. 35 slagit fast att det upphandlingsrättsliga regelverket inte är tillämpligt på anskaffningar mellan statliga myndigheter under regeringen. Det innebär att när en myndighet lånar personal från en annan myndighet så kan det aldrig utgöra en upphandling.

En myndighet kan dock upphandla personal från en privat aktör, t.ex. i form av konsulter. Sådan upphandling kan ske i olika former där den enklaste formen är s.k. direktupphandling. Direktupphandling får användas bl.a. om upphandlingens värde understiger den s.k. direktupphandlingsgränsen vilken är 700 000 kr vid upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).¹⁴ Vid en direktupphandling finns inga formkrav på hur upphandlingen ska genomföras.

Vid en direktupphandling kan en upphandlande myndighet ta direkt kontakt med en leverantör och komma överens med denne om uppdraget. En sådan upphandling kan därmed gå rätt snabbt. Andra typer av upphandlingar kan däremot dra ut på tiden eftersom regler om annonsering, utvärdering och tilldelning m.m. måste följas. Av det skälet torde de vara mera sällan aktuella i situationer när ett tillfälligt behov av personal föreligger. Det finns också en risk att någon leverantör begär överprövning av upphandlingen. När en myndighet anlitar en person genom en upphandling fortsätter personen att vara anställd hos den arbetsgivare som myndigheten har upphandlat honom eller henne från.

4.3 Lån har både för- och nackdelar jämfört med andra sätt att skaffa personal

I föregående avsnitt har vi gått igenom några alternativ till personallån. Uppräkningen är inte uttömmande. De uppräknade formerna kan fylla både kompletterande och överlappande funktioner för en myndighet i förhållande till att låna in personal. Under våra samtal har det framkommit att en del myndigheter, i situationer där de lika gärna borde ha kunnat använda sig av inlånad personal, har löst

¹⁴ Direktupphandlingsgräns från den 1 februari 2022. För mer detaljerade bestämmelser om när direktupphandling kan användas, se 19 a kap. LOU.

behovet på andra sätt. Exempelvis kan de ha tillfälligt anställt någon som fått tjänstledigt från sin ordinarie arbetsgivare.

Vi tycker inte att det bör slås fast i vilka situationer personallån är att föredra framför andra sätt för myndigheter att skaffa personal. Varje myndighet och situation har sina förutsättningar och det måste vara upp till myndigheten att i det enskilda fallet avgöra vilket förfarande som är lämpligast. Vissa typer av lån kan också vara föremål för särskild reglering, se avsnitt 3.3 med underavsnitt.

Som vi kommer att se i avsnitt 4.5 och avsnitt 4.6 kan lån av personal vara ett sätt för myndigheterna att t.ex. utveckla sin arbetsgivarpolitik och att hushålla med statens resurser. Här vill vi dock lyfta fram några fördelar av närmast praktisk natur som vi ser att lån kan ha för myndigheten, jämfört med andra sätt att skaffa personal.

I förhållande till en sedvanlig rekryteringsprocess eller upphandling är det vår uppfattning att lån många gånger är ett snabbare sätt att få tillgång till personal. Det är en fördel inte minst vid fredstida kriser då tid många gånger kan vara en bristvara. Vidare kan lån vara ett sätt att få personal som redan har erfarenhet av – om inte exakt de frågor han eller hon är tänkt att arbeta med hos den inlånande myndigheten – myndighetsarbete i stort som t.ex. vad som gäller beträffande offentlighet och sekretess. För en myndighet som lånar ut personal kan det finnas en trygghet i att den utlånade personen fortfarande är anställd hos den utlånande myndigheten och därmed kan kallas tillbaka till den myndigheten om ett akut behov uppstår där.

Den nyss nämnda snabbheten i förfarandet kan dock även visa sig åt andra hållet. Beroende på vad de inblandade myndigheterna har kommit överens om kan i vissa fall den utlånade personen med kort varsel kallas tillbaka till den utlånande myndigheten. Som exempel kan nämnas att det i den mall för interna beslut om utlån av enskilda arbetstagare som Arbetsgivarverket tillhandahåller (se mer om den i avsnitt 6.5.2) anges att utlåningen kan avbrytas med omedelbar verkan av endera den in- eller den utlånande myndigheten. Enligt vår mening bör det vara upp till berörda myndigheter att komma överens om en lämplig uppsägningstid. Vi vill poängtera vikten av att så sker. På så vis ökar förutsägbarheten både för myndigheterna och den arbetstagare som omfattas av lånet. Vill myndigheterna kan de t.ex. skriva in uppsägningstiden för arbetstagarna rent generellt i den samarbetsöverenskommelse vi anser att myndigheterna bör ha, se mer om sådana överenskommelser i avsnitt 6.4.

Under våra samtal med myndigheterna har vi i något enstaka fall stött på att den person som har lånats ut efter en tid valt att antingen säga upp sig eller begära tjänstledighet hos den utlånande myndigheten för att i stället ta anställning hos den inlånande myndigheten. Vi tror att ett sådant förfarande, om det blir vanligt förekommande, kan inverka negativt på viljan att låna ut personal. Vi ser dock inte att det bör regleras – en arbetstagare är, under förutsättning att gängse regler om bl.a. uppsägningstid följs, fri att byta arbetsgivare när han eller hon vill.¹⁵ Att en arbetstagare söker sig till en ny arbetsgivare, där hans eller hennes kompetens kanske kommer till ännu bättre pass, kan också i sig bidra till en bättre kompetensförsörjning i staten som helhet.

4.4 Det finns ett funktionellt arbetsgivarbegrepp, men staten måste ändå ses som en helhet

Bedömning: Att det inom staten används ett funktionellt arbetsgivarbegrepp hindrar inte att staten måste och bör ses som en helhet när det gäller de statliga myndigheternas uppgifter och uppdrag.

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi analysera hur lån av personal påverkar det funktionella arbetsgivarbegreppet i staten.

Vad först gäller själva begreppet så anses staten traditionellt vara en och samma juridiska person. De statliga myndigheterna har inte någon fristående ställning som egna rättssubjekt. Med ett formellt juridiskt synsätt är det alltså staten som är att betrakta som arbetsgivare för de som anställs i statliga myndigheter.

Med tiden har dock utvecklingen gått mot att respektive myndighet utövar arbetsgivarfunktionen för anställda vid myndigheten. Det är normalt anställningsmyndigheten som t.ex. beslutar om anställning av arbetstagare, ansvarar för eventuell övertalighet, träffar överenskommelser om lön med sina anställda och beslutar om semester

¹⁵ Enligt 4 § andra stycket LAS kan anställningsavtal som gäller tills vidare sägas upp av arbetsgivaren eller arbetstagaren för att upphöra efter en viss uppsägningstid. En tidsbegränsad anställning upphör som huvudregel utan föregående uppsägning vid anställningstidens utgång eller när arbetet är slutfört. För både arbetsgivare och arbetstagare gäller enligt 11 § LAS en minsta uppsägningstid av en månad. Det gör att arbetsgivaren, om det är så att arbetstagaren vill sluta, alltid får minst en månads framförhållning.

(se t.ex. 12 kap. 5 § regeringsformen, 23 § myndighetsförordningen [2007:515] och 3 § anställningsförordningen). Detta har beskrivits som att det inom staten tillämpas ett funktionellt arbetsgivarbegrepp.

Att anställningsmyndigheterna har fått en alltmer självständig ställning i fråga om att utöva statens arbetsgivarfunktioner har också inneburit att uttrycket ”arbetsgivare” i olika lagbestämmelser, främst i lagen om anställningsskydd, har ansetts syfta på anställningsmyndigheten och inte staten som sådan.¹⁶ Som exempel kan nämnas att Arbetsdomstolen i AD 1996 nr 66 kom fram till att det vid tillämpningen av dåvarande 7 § andra stycket LAS, som angav att en uppsägning inte är sakligt grundad om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig, inte är skäligt att kräva omplacering utanför anställningsmyndigheten.¹⁷ Ett annat exempel är att beräkningen av hur länge en anställd varit visstidsanställd hos staten, se 5 a § LAS, enligt avgörandet i AD 2003 nr 10 ska göras per myndighet. Vid tillämpning av bestämmelsen i 6 b § LAS om verksamhetsövergång ska övergång av en verksamhet mellan myndigheter anses utgöra en övergång ”från en arbetsgivare till en annan”, se AD 1999 nr 21.

Enligt vår mening är det funktionella arbetsgivarbegreppet och dess innebörd viktigt för myndigheternas hantering av sin personal. Skulle vid den hanteringen staten ses som en enda arbetsgivare skulle arbetsgivar- och arbetstagarfrågor bli otympliga för myndigheterna att hantera. Exempelvis skulle myndigheterna vid omplacering enligt 7 § andra stycket LAS behöva undersöka möjligheten att omplacera till vilken myndighet som helst och inte bara inom den egna myndigheten.

Frågan är då vilken eventuell påverkan på begreppets innebörd som lån av personal kan få. Från en av de fackliga organisationerna har det som synpunkt på vår delredovisning förts fram att ”... utredningen tycks komma fram till att [omfattningen av statsanställdas arbetsskyldighet] gäller i hela staten så länge som anställningen i grunden inte ändras.” och att ”Statens myndigheter ges med detta synsätt full möjlighet att låna ut medarbetare utan medgivande från den enskilde arbetstagaren.” Vidare anser den fackliga

¹⁶ Se t.ex. AD 2016 nr 76.

¹⁷ I 7 § andra stycket LAS i den lydelse som trädde i kraft den 30 juni 2022 och som tillämpas första gången den 1 oktober 2022 sägs att ”En uppsägning är inte grundad på sakliga skäl om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig.”

organisationen att det blir inkonsekvent i relation till den funktionella arbetsgivarrollen. Som exempel nämns en situation där en person som anställs som handläggare vid en myndighet kan komma att lånas ut till en annan myndighet när den senare har behov av arbetskraft, men att samma person inte har rätt att få bli omplacerad till lediga befattningar med samma arbetsuppgifter vid den inlånande myndigheten om det skulle uppstå arbetsbrist hos den utlånande myndigheten.

Enligt vår mening skiljer sig dock de båda situationerna åt. Ett lån är i de allra flesta fall av kortvarig natur, medan en omplacering inte torde vara det. Vår bedömning är också att lån inte får ske skönsmässigt av myndigheterna. För att ett lån ska kunna ske, framför allt om det sker mot arbetstagarens vilja (vilket vi anser bara bör ske i undantagsfall), måste arbetet hos den inlånande myndigheten ligga inom ramen för arbetstagarens arbetskyldighet hos den inlånande myndigheten. Av avsnitt 5.5 med underavsnitt framgår att det är en prövning som består av flera olika delar, där frågan om anställningen förändras i grunden bara är en del. Vår bedömning är därför att lån av personal, förutsatt att det sker inom ramen för den utlånade arbetstagarens arbetskyldighet, inte påverkar det funktionella arbetsgivarbegreppet. Vi kan inte se att de av oss föreslagna åtgärderna i kapitel 6 för att förbättra förutsättningarna för lån ändrar den bedömningen. Enligt vår mening finns det inte heller någon anledning att ändra på begreppet i fråga för att kunna utöka möjligheten till personallån.

Vidare är det vår uppfattning att det statliga funktionella arbetsgivarbegreppet inte hindrar att staten i vissa avseenden bör och måste ses som en helhet. Även om det av praktiska skäl är nödvändigt med en sektorsindelning av staten och en fördelning av uppgifter mellan olika myndigheter är det centralt att det statliga uppdraget som sådant betraktas som *ett* gemensamt uppdrag. Regeringens mål för arbetsgivarfrågor är *en* (vår kursivering) samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att myndigheterna har kompetens för att fullgöra sina uppgifter.¹⁸ I det ligger, enligt vår mening, för de enskilda myndigheterna att inte bara se till sin egen personalförsörjning, utan till statens behov. Det tycker vi dessutom framgår av 6 § andra stycket och 8 § punkten 1 och 3 myndighetsförordningen, se mer om det i avsnitt 3.2.2.

¹⁸ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 2, s. 39.

Att många myndigheter tar bredare hänsyn än till endast den egna myndigheten när det gäller arbetsgivarpolitiken framgår också av Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20). Där sägs att tanken om staten som en koncern är brett förankrad bland myndigheterna. Myndighetsföreträdare betonar visserligen ofta att olika myndigheter har mycket skilda förutsättningar och att de mer omedelbara intressena som arbetsgivare inte alltid sammanfaller. Samtidigt betonar de i regel att staten ändå fungerar som en koncern när det gäller arbetsgivarpolitiken.¹⁹ Under våra samtal med myndighetsföreträdare har vikten av ett så kallat koncernperspektiv särskilt lyfts fram i relation till möjligheten att utnyttja personallån under fredstida kriser.

4.5 Personallån kan utgöra en del i att utveckla och samordna arbetsgivarpolitiken

Bedömning: För att myndigheterna ska kunna ta ansvar för sin roll som arbetsgivare inom ramen för den arbetsgivarpolitiska delegeringen och den arbetsgivarpolitiska strategin måste det till samarbete och utveckling. Lån av personal mellan myndigheter kan vara en del av det arbetet

I uppdragsbeskrivningen sägs att vi ska utarbeta våra förslag inom de ramar som den arbetsgivarpolitiska delegeringen ger. Även det begreppet kräver en förklaring.

Från början vilade ansvaret för organiseringen av de statliga arbetsgivarfrågorna på riksdagen och regeringen. År 1994 fattade dock riksdagen beslut om den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten. Den innebär att regeringen genom förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. har delegerat rätten att sluta centrala kollektivavtal på det statliga området till Arbetsgivarverket, se 2 § förordningen. Arbetsgivarverket får i sin tur enligt 3 § förordningen delegera rätten att sluta lokala löne- och villkorsavtal till bl.a. andra myndigheter under regeringen.

¹⁹ Se Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20), s. 79. Regeringen gav 2019 Statskontoret i uppdrag att utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten och Statskontoret presenterar sitt arbete i den nämnda rapporten.

I och med den arbetsgivarpolitiska delegeringen har regeringen överlämnat ansvar och befogenheter åt myndigheterna för exempelvis kompetensförsörjning, kompetensutveckling, löne- och andra anställningsvillkor, arbetsmiljö och arbetet med den statliga värdegrunden. Detta kommer till uttryck i bl.a. 8 § punkten 1 och 3 myndighetsförordningen där det anges att en myndighet i samverkan med andra myndigheter ska utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken och att en myndighet ska skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet. Av 3 kap. 1 och 3 §§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag framgår också att myndigheten ska redovisa de åtgärder som har vidtagits i syfte att säkerställa att kompetens finns för att fullgöra de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. I redovisningen ska det ingå en bedömning av hur de vidtagna åtgärderna sammantaget har bidragit till fullgörandet av dessa uppgifter.

Eftersom det är regeringen som styr riket har dock regeringen inför riksdagen kvar det övergripande ansvaret för den statliga verksamhetens inriktning, omfattning och effektivitet. Regeringen sätter upp mål för de statliga arbetsgivarna och följer upp och redovisar utvecklingen på området till riksdagen.²⁰ I budgetpropositionen för 2022 anges att regeringens mål för arbetsgivarfrågor är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att myndigheterna har kompetens för att fullgöra sina uppgifter. Detta mål utgår från den långtgående delegeringen av arbetsgivarpolitiken i staten som utgör en viktig komponent i regeringens styrning av statsförvaltningen.²¹ Det finns också exempel på beslut av riksdag eller regering som mer direkt påverkar myndigheternas arbetsgivarpolitik såsom särskilda lönesatsningar för polisanställda och regleringsuppdrag om hemarbete.

Arbetsgivarverket har i samverkan med sina medlemmar tagit fram en arbetsgivarpolitisk strategi.²² Den nuvarande strategin gäller till och med 2026. Utgångspunkten är den gemensamma visionen

²⁰ Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20), s. 11–12.

²¹ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 2, s. 39.

²² Strategin hittas på Arbetsgivarverkets hemsida, se <https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/skrifter/strategi-for-statliga-arbetsgivare-2020.pdf>, besökt den 11 oktober 2022.

”Arbetsgivare för framtiden – statens kompetens utvecklar samhället” och de tre målbilderna attraktiv arbetsgivare, ledarskap samt utveckling och innovation, alla tre med en eller flera underliggande delstrategier. I det fortsatta fokuserar vi på den förstnämnda och den sistnämnda målbilden.

För målbilden attraktiv arbetsgivare sägs bl.a. att en förutsättning för effektiva statliga verksamheter är förmågan att attrahera och behålla nyckelkompetens både nationellt och internationellt. Efterfrågan på kompetens förändras och konkurrensen om arbetskraften ökar. I delstrategin står bl.a. att avgörande för att kunna utföra uppdraget med hög effektivitet och samtidigt utveckla nya och hållbara lösningar är att säkra kompetensförsörjningen på en konkurrensutsatt och internationell arbetsmarknad. Detta stöds genom moderna anställningsvillkor och genom kvalificerade arbetsuppgifter där medarbetarna tar ett stort eget ansvar.

När det gäller målbilden utveckling och innovation anges att förmågan att möta ständigt förändrade förutsättningar avgör organisationers framgång och ökar möjligheterna för en effektiv styrning av verksamheten. Genom innovativa lösningar möter man uppdragsgivarens och samhällets krav på kvalitet, god service och en effektiv användning av resurser. En av delstrategierna här är att genom samverkan och samarbete utveckla arbetsgivarpolitiken och ta vara på varandras innovativa lösningar, inom teknikanvändning, arbetsätt och nya flexibla organisationer.

Det sagda visar enligt vår mening att det måste till samarbete och utveckling på området för att myndigheterna ska kunna ta ansvar för den delegerade arbetsgivarpolitiken och den arbetsgivarpolitiska strategin. En del i det kan enligt oss vara just lån av personal mellan myndigheter. Att kompetensförsörjningsfrågan är viktig stärks också av Statskontorets slutsats i rapporten Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20). Där sägs att ett utvecklat samarbete i bl.a. kompetensförsörjningsfrågor ökar möjligheterna att marknadsföra både den enskilda myndigheten och staten som en attraktiv arbetsgivare.²³

²³ Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20), s. 9.

4.6 Personallån gagnar myndigheterna, och därmed staten som helhet

Bedömning: Lån av personal mellan myndigheter gagnar myndigheterna på flera sätt.

Ett är att lån av personal innebär ett mer effektivt resursutnyttjande av statens samlade resurser. Vidare utgör lån en viktig del i arbetet med att kompetensförsörja staten. Genom lån ökar myndigheternas attraktivitet som arbetsgivare. Personallån kan också främja myndigheternas interna utvecklingsarbete.

I vår uppdragsbeskrivning sägs inget om att vi ska göra en egen analys av om lån av personal mellan myndigheter är något att eftersträva. Vi vill dock ändå säga några ord om vår inställning i frågan.

Enligt vår mening har lån av personal mellan myndigheter flera fördelar, både när det gäller lån som sker under normala omständigheter och sådana som sker under fredstida kris. För staten i stort och för de enskilda myndigheterna innebär lån av personal ett mer effektivt resursutnyttjande av statens samlade resurser. Vi återkommer till en diskussion om besparingseffekter i avsnitt 8.

Lån har också betydelse för kompetensförsörjningsfrågan, kanske framför allt vid lån under normala omständigheter, men även vid lån under fredstida kris. Arbetsgivarverket låter två gånger per år, i maj och november, Konjunkturinstitutet utföra undersökningen Kompetensbarometern för att utröna nuläge och prognos vad gäller kompetensförsörjning och ekonomi i staten. Undersökningen består av en digital enkät som besvaras av Arbetsgivarverkets obligatoriska och frivilliga medlemmar samt av de myndigheter som lyder direkt under riksdagen. Svaren viktas i relation till antalet anställda så att organisationer med många anställda får större genomslag i resultatet än de med färre anställda.

Den senaste Kompetensbarometern utfördes i maj 2022.²⁴ Av den framgår att 82 procent av de av Arbetsgivarverkets medlemmar som har besvarat enkäten har brist på lämpliga sökanden. Siffran är den högsta sedan mätningarna i den delen startade 1997. Trenden är uppåtgående sedan hösten 2020 då siffran låg på 44 procent (att jämföra

²⁴ Resultatet av undersökningen finns på Arbetsgivarverkets hemsida, se <https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/kompetensbarometern/>, besökt den 11 oktober 2022.

med 62 procent våren 2021 och 68 procent hösten 2021). Det är framför allt inom it-området det är svårt att få personal – för våren 2022 uppger 45 procent av myndigheterna att de har brist på personal inom arbetsområdet it, systemutveckling och systemförvaltning och 32 procent uppger att de har brist på personal inom arbetsområdet drift, support och underhåll. Lite längre ned i listan framgår t.ex. att 11 procent uppger att de har brist på personal inom arbetsområdet juridiskt utredningsarbete. Andelen arbetsgivare som har svårt att behålla arbetskraft fortsätter också att öka. För våren 2022 är siffran 23 procent, även där med tonvikt på it-området systemutveckling och systemförvaltning (att jämföra med 9 procent hösten 2020, 10 procent våren 2021 och 12 procent hösten 2021).

För att öka kunskapen om statens kompetensförsörjning och framtida kompetensbehov genomförde Arbetsgivarverket under hösten 2020 intervjuer med tjugofyra av Arbetsgivarverkets medlemmar. Syftet var att fördjupa Kompetensbarometerens analys av statens kompetensbehov. Arbetet resulterade i rapporten Hur ska statsförvaltningen möta kompetensutmaningen på en förändrad arbetsmarknad? En rapport om statens kompetensförsörjning och unga akademikers syn på att jobba statligt.²⁵ Arbetsgivarverket kommer där fram till att det på tio års sikt behövs nästan 350 000 nya statsanställda. Siffran är baserad på antagandena att andelen statsanställda som del av befolkningen fortsätter att vara 2,52 procent och att personalomsättningen i staten fortsätter vara 12,2 procent. En annan slutsats är att det behövs ännu mer information och ännu mer målinriktad marknadsföring om vad en statlig karriär innebär.²⁶

Enligt vår mening visar ovanstående att lån av personal kan vara en viktig del i arbetet med att kompetensförsörja staten. I den arbetsgivarpolitiska strategin som vi har redogjort för i avsnittet ovan anges också som en förutsättning för effektiva statliga verksamheter förmågan att attrahera och behålla nyckelkompetens. Genom att låta personal röra sig över myndighetsgränserna främjas ett kompetensutbyte och kompetensutveckling. För vissa myndigheter, som annars har svårt att finna rätt kompetens, kan det till och med vara en

²⁵ Rapporten finns att ladda ned från Arbetsgivarverket hemsida, se <https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/rapporter/hur-ska-statsforvaltningen-mota-kompetensutmaningen-pa-en-forandrad-arbetsmarknad-2105202.pdf>, besökt den 11 oktober 2022.

²⁶ Se rapporten Hur ska statsförvaltningen möta kompetensutmaningen på en förändrad arbetsmarknad? En rapport om statens kompetensförsörjning och unga akademikers syn på att jobba statligt, s. 40–44.

nödvändighet för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Vår bedömning är att en ökad användning av lån av personal också har positiva effekter på myndigheternas attraktivitet som arbetsgivare, det genom att arbetsområdet för de anställda breddas till att inte bara kunna gälla den egna myndigheten. Dessutom kan lån av personal mellan myndigheter främja myndigheternas interna utvecklingsarbete genom att medarbetarnas erfarenheter från andra myndigheter kan användas vid överväganden rörande de egna arbetsformerna.

4.7 Även för arbetstagarna finns fördelar med lån

Bedömning: Lån av personal innebär fördelar även för arbetstagarna, både för de som deltar i själva lånet och för de arbetstagare som genom lånet får nya kollegor. Lån kan t.ex. bidra till kompetensutveckling samt utgöra en möjlighet att bredda sitt nätverk och att få en djupare förståelse för andra myndigheters arbete och uppdrag.

I avsnittet ovan har vi diskuterat lån av personal ur ett arbetsgivarperspektiv. Det är dock viktigt att även anlägga ett arbetstagarperspektiv.

Som har framgått har vi inte bara samtalat med myndigheter, utan även med fackliga organisationer. Vi uppfattar att dessa är positivt inställda till lån och att de ser lån bl.a. som en möjlighet till kompetensutveckling för sina medlemmar. Dock synes det finnas en viss farhåga att myndigheterna kan komma att använda sig av lån mot arbetstagarnas vilja. Vi för vår del ser inte någon sådan risk, se mer om våra diskussioner om frivillighet i avsnitt 5.5.8 och avsnitt 6.2.4. Vad gäller arbetstagarna verkar även dessa anse att lån är något bra – vad vi har fått berättat för oss har myndigheterna inte haft några problem att hitta arbetstagare som vill delta i lån. När det gäller lån under fredstida kris beskriver många myndigheter att det bland arbetstagarna har funnits en stor vilja att hjälpa till och att många har sett det som att de genom att under en tid arbeta på en annan myndighet bidrar till något större.

Det verkar alltså finnas en positiv bild av att delta i lån även bland arbetstagarna. En bidragande orsak till det kan vara att det endast är i något enstaka fall lån har skett mot en arbetstagers vilja. Vi för vår

del ser fördelar även för arbetstagarna med personallån, både för de som deltar i själva lånet och de arbetstagare som genom lånet får nya kollegor för en tid. En sådan fördel är den kompetensutveckling ett lån kan innebära, både när det gäller att fördjupa sina kunskaper inom ett känt område och att lära sig saker om nya områden och få en djupare förståelse för andra myndigheters arbete och uppdrag. En annan är möjligheterna för arbetstagaren att bredda sitt nätverk. Vi tror också att arbetstagare som lånas ut kan uppleva det som en trygghet att fortfarande ha kvar sin anställning hos den utlånande myndigheten – lånet blir då ett sätt att pröva sina vingar utanför den egna myndigheten men samtidigt ha en starkare koppling kvar till den ”egna” myndigheten än vad som skulle ha varit fallet vid t.ex. en tjänstledighet.

Sammanfattningsvis är det alltså vår bedömning att lån innebär fördelar för såväl myndigheter som arbetstagare och att det därför är något som bör uppmuntras och användas i större utsträckning än vad som sker i dag. Vi kommer i kapitel 6 att diskutera vidare vad som kan göras för att förbättra förutsättningarna för lån.

5 Lämplighetsöverväganden samt juridiska och praktiska aspekter

5.1 Det finns inga principiella hinder för lån av personal

Bedömning: I samband med lån av personal måste myndigheterna göra lämplighetsavväganden och beakta vissa juridiska och praktiska aspekter. Inget av detta medför dock något principiellt hinder för lån av personal mellan myndigheter.

En myndighet som önskar delta i ett lån av personal måste innan lånet påbörjas ställa sig både frågan om den *bör* delta och om den *kan* delta. Den första frågan innehåller bedömningar av närmast lämplighetskaraktär, medan den andra frågan utgörs av vissa juridiska överväganden som myndigheten måste göra. Det kan också uppkomma juridiska frågor under tiden då lånet sker och även i viss mån efter det att lånet är avslutat.

I det här kapitlet redogör vi för de frågor av lämplighets- och juridisk karaktär vi ser kan uppkomma i samband med lån samt hur vi anser att de bör bedömas. Vi tar även upp några frågor av mer praktisk natur som vi anser att myndigheterna måste beakta. Det vi säger gäller för både situationer där en arbetstagare lånas in på heltid och situationer där han eller hon lånas in endast på deltid. Vidare är det samma frågeställningar som måste beaktas oavsett om arbetstagaren vill lånas ut eller om det sker mot hans eller hennes vilja. I de fall arbetstagaren lånas ut mot sin vilja kan det dock vara klokt att ägna frågan om arbetsskyldighetens omfattning särskild uppmärksamhet.

När det gäller sådana myndigheter som har författningsreglerat att de ska ge andra myndigheter stöd i olika former, bl.a. genom lån av personal (se mer om det i avsnitt 3.3 med underavsnitt) ska det

sägas att dessa redan torde ha väl utarbetade processer och rutiner för lånen. I de delar de eventuellt avviker från det vi säger nedan får det bli upp till respektive myndighet att överväga om det bör göras någon ändring i befintliga processer och rutiner.

Sett till antalet frågor vi redogör för här och som en myndighet kan behöva beakta kan det kanske te sig som att lån av personal är svårt att genomföra. Det är dock inte vår uppfattning. Enligt vår mening ger den reglering som finns goda möjligheter att låna personal av varandra, både under normala omständigheter och under fredstida kris. Som framgår av bl.a. vår redogörelse i avsnitt 3.4 om vår enkät har det också förekommit, och förekommer, lån hos vissa myndigheter i tämligen stor omfattning. Vad vi har kunnat se har de lån som hittills genomförts, med ett undantag som vi tar upp i avsnitt 5.4, inte gett upphov till några rättsliga prövningar av lånens förenlighet med t.ex. den arbetsrättsliga lagstiftningen. Det skulle i och för sig kunna bero på att frågorna av olika anledningar inte har nått rättsvårdande instans. Det kan dock även vara så att juridiken är så pass klar att det inte finns skäl att gå dit. Efter en genomgång av de lämplighetsövervägningar och juridiska förutsättningarna för lån av personal som vi anser att myndigheterna måste beakta, se vår redogörelse nedan, är också vår samlade bedömning att det inte finns några principiella hinder för lån av personal.

5.2 Lån måste föregås av en lämplighetsprövning

Bedömning: En myndighet som vill delta i lån av personal måste pröva om deltagandet är lämpligt.

I prövningen ligger att se vilket syfte det aktuella lånet har samt under hur lång tidsperiod och i vilken omfattning lån har skett och kommer att ske.

Vid prövningen av lämpligheten måste även risken för förtroendeskada beaktas.

Prövningen av om en myndighet bör delta i ett lån har, enligt vår mening, närmast formen av en lämplighetsprövning. Om den prövningen ska ske innan eller efter prövningen av de juridiska frågorna kan diskuteras. Vi för vår del ser det som logiskt att börja med

lämplighetsprövningen, men anser att det får vara upp till respektive myndighet att avgöra i vilken ordning den vill adressera frågorna.

Lämplighetsprövningen syftar till, precis som ordet antyder, att se om det är lämpligt att myndigheten deltar i lånet. Använt på ett felaktigt sätt finns det en risk för att lån, även om ett lån av en enskild arbetstagare är godtagbart rent juridiskt, kan leda till att det ter sig som att myndigheten försöker kringgå bestämmelserna i 12 kap. 5 § regeringsformen och 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) om att anställningar ska tillsättas utifrån förtjänst och skicklighet (se mer om det i avsnitt 5.4) och bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Beroende på vilka myndigheter som berörs av lånet kan det också finnas en risk för förtroendeskada.

För att ett lån ska kunna ses som lämpligt anser vi att det är viktigt att de myndigheter som önskar delta i lånet har ett godtagbart syfte för sitt deltagande. När det gäller lån under fredstida kris kan den fredstida krisen i sig inte utgöra ett godtagbart syfte, utan att det måste till något mer. En fredstids kris torde dock så gott som alltid leda till att en eller flera av de av oss nedan uppräknade situationerna kan sägas vara för handen.

Vad som utgör ett godtagbart syfte, under normala omständigheter respektive under fredstida kris, får bedömas från fall till fall beroende på situationen. Under vår utredning har vi identifierat följande alternativ som, typiskt sett, enligt vår mening bör kunna utgöra ett sådant syfte.²⁷ Ett eller flera syften kan finnas i en och samma situation.

- Den inlånande myndigheten har svårt att rekrytera viss kompetens.
- Den inlånande myndigheten har, i avvaktan på sedvanligt rekryteringsförfarande, behov av att snabbt få kompetens på plats.
- Den inlånande myndigheten har ett kortsiktigt behov av viss kompetens.
- Den inlånande och den utlånande myndigheten hjälper varandra med tillfälliga arbetsuppgifter som behöver lösas.

²⁷ En liknande uppräknning finns i Arbetsgivarverkets promemoria avseende in- och utlåning av arbetstagare mellan statliga arbetsgivare, daterad 2016-02-17.

- Den inlånande och den utlånande myndigheten har ett gemensamt intresse av att på sikt kunna behålla viss kompetens på orten/i regionen.
- Lånet sker inom ramen för kompetensutveckling för en arbetstagarare och gynnar både den inlånande och den utlånande myndigheten.
- Lånet sker inom ramen för kompetensutbyte i omställningssyfte.

För att tydliggöra vilket eller vilka syftena är för myndigheternas deltagandet i lånet bör dessa anges i den samarbetsöverenskommelse vi anser ska finnas mellan den inlånande och den utlånande myndigheten, se mer om den i bl.a. avsnitt 6.4. Givetvis är det också viktigt att det av myndigheterna uppgivna syftet eller syftena har en grund i faktiska omständigheter. Det bör alltså inte räcka med att en myndighet påstår att den t.ex. har svårt att rekrytera viss personal. Den bör också på något sätt, exempelvis genom att hänvisa till tidigare försök att rekrytera, kunna visa att så är fallet.

I lämplighetsprövningen bör det också ingå att på ett mer övergripande plan se under hur lång tidsperiod myndigheten har använt sig av och bedömer behöva använda sig av lån av personal. Myndigheten måste titta på dels vilka lån som kan ha skett tidigare, dels vilka lån som kan tänkas behöva ske i framtiden. Noteras ska att den tidsperiod vi talar om här skiljer sig från bedömningen av vad som är en godtagbar längd på ett enskilt lån och därmed faller in under arbetskyldigheten för den arbetstagarare som är tänkt att lånas ut, se vidare i avsnitt 5.5.5.

Likaså bör det ingå att se i vilken omfattning lån har skett (dvs. antalet lån) och kan komma att ske.

För såväl tidsperioden som omfattningen måste myndigheten alltså inte bara se på de lån som eventuellt har varit, utan även försöka bedöma vilka lån som kan tänkas behöva ske i framtiden. Vi är medvetna om att detta kan vara svårt att göra, inte minst när det gäller lån som kan tänkas behöva ske under fredstida kris. Tanken är inte heller att myndigheten exakt ska kunna ange vilka lån som kan komma behöva ske i framtiden, utan mer att myndigheten ska bli medveten om att de val den gör i dag kan få betydelse för lämpligheten i att använda lån även framgent.

När det gäller risken för förtroendeskada måste, enligt vår mening, beaktas mellan vilka myndigheter lånet är tänkt att ske. Exempelvis torde det i princip aldrig te sig lämpligt att en myndighet som har till uppgift att granska en annan myndighet eller tvärtom lånar ut personal till den myndigheten. Vi återkommer i avsnitt 5.11 till en diskussion om jäv i enskilda ärenden. Vi vill dock redan här säga att en myndighet redan under själva lämplighetsprövningen bör fundera över jävsfrågan. Om det t.ex. är så att den person som lånas ut under sin tjänstgöring hos den inlånande myndigheten kan komma att få arbeta med frågor där det redan innan lånet genomförs kan misstänkas att jävssituationer skulle kunna uppkomma, bör något lån inte ske. Detsamma gäller om det redan i förväg kan misstänkas att det kan uppkomma svårigheter kopplade till offentlighet och sekretess, se vidare i avsnitt 5.12. Den utlånande myndigheten bör också ta i beaktande om det, mot bakgrund av de arbetsuppgifter den utlånade personen ska utföra hos den inlånande myndigheten, kan tänkas kunna uppkomma någon jävssituation hos den utlånande myndigheten när personen väl är tillbaka där.

Vid lämplighetsprövningen måste det göras en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det innebär t.ex. att även en situation där myndigheten använder lån med viss regelbundenhet och en situation där både den totala tidsperiod under vilken lån används och antalet personer är omfattande skulle kunna tillåtas, om det finns ett eller flera godtagbara syften.

Enligt vår mening är det inte bara den inlånande myndigheten som måste göra en lämplighetsprövning. Även den utlånande myndigheten har ett ansvar att bedöma lämpligheten.

En fråga att fundera över är om lämplighetsprövningen ska regleras på något sätt. Vi tycker inte att det är nödvändigt. Vår bedömning är att myndigheterna kan göra en sådan prövning utan att det behövs en särskild bestämmelse om det. Den bild vi har fått under våra samtal med olika myndigheter är också att de har gjort liknande överväganden inför de lån som redan har skett, även om dessa överväganden inte alltid har dokumenterats eller tydliggjorts på det sätt vi förespråkar.

En annan aspekt av lämpligheten i att delta i lån som myndigheterna bör beakta är att den myndighet som avser att låna ut personal måste se vilken påverkan lånet kan få på den egna myndighetens

verksamhet och måluppfyllelse. Den frågan återkommer vi till i nästa avsnitt.

5.3 Utlån av personal i förhållande till den egna verksamheten

Bedömning: En myndighets ledning har att förhålla sig till och utföra både uppgifter som är specifika för myndigheten och uppgifter av generell karaktär.

Ett utlån av personal kan minska en myndighets kapacitet att utföra sin egen verksamhet. Myndigheten behöver väga den eventuella negativa påverkan på den egna verksamheten mot möjligheten att genom utlån ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet och möjligheten att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken.

En myndighet som önskar delta i ett lån måste ställa sig frågan hur lånet påverkar myndighetens egna verksamhet. Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Vilka uppgifter, mål och uppdrag respektive myndighet har framgår av bl.a. myndighetens instruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Vad som sägs i dessa varierar från myndighet till myndighet. Vi vill dock återigen lyfta fram de uppgifter som framgår av myndighetsförordningen och som gäller generellt för förvaltningsmyndigheterna under regeringen.

Som allmänna uppgifter anges i 6 § första och andra stycket myndighetsförordningen att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten och att den 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 8 § punkten 1 och 3 samma förordning sägs att myndigheten i samverkan med andra myndigheter ska utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, att den ska se till att de anställda är väl förtrodda med målen för

verksamheten och att den ska skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

En myndighets ledning har alltså att förhålla sig till och utföra både uppgifter som är specifika för myndigheten och ovanstående uppgifter av generell karaktär. Uppgiften att bistå andra myndigheter och låna ut personal kan minska den egna myndighetens kapacitet att utföra verksamheten i enlighet med myndighetens övriga uppgifter, mål och uppdrag. Det är upp till myndigheten att, i enlighet med verksamhetsansvaret (se 3 § myndighetsförordningen), väga den eventuella negativa påverkan på den egna verksamheten mot möjligheten att genom utlån ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet och möjligheten att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. En faktor att ta hänsyn till vid den avvägningen bör vara vilken typ av utlån det rör sig om. Enligt vår mening är det rimligt att anta att det vid personallån med anledning av en fredstida kris, jämfört med lån under normala omständigheter, vilar ett större ansvar på myndighetens ledning att bedöma allmännyttan av att tillgängliggöra personal och ställa sina resurser till förfogande. Det gäller även i det fall myndigheten inte är direkt berörd av den fredstida krisen eller har något samband med de myndigheter som berörs.

Här ska det också sägas något om en farhåga som lyfts fram av några myndigheter, nämligen att ett utlån av personal skulle kunna uppfattas som att den myndighet som lånar ut personal har för mycket resurser och därmed kommande budgetår riskerar att få minskade anslag. Vad vi har kunnat se har denna farhåga hittills inte besannats. Så länge den myndighet som lånar ut personal är tydlig och transparent i sina prioriteringar ser vi inte varför regeringen skulle tolka detta som att den utlånande myndigheten har ett överskott av resurser. Tvärtom torde regeringen förvänta sig att myndigheter bistår med att låna ut personal när så är möjligt, efter den avvägning vi redogjort för ovan. I sammanhanget bör nämnas att den utlånande myndigheten lämpligen, som en del i resultatredovisningen, i sin årsredovisning redogör för in- och utlån som haft påverkan på myndighetens möjlighet att säkerställa att kompetens finns för att fullgöra sina uppgifter. Detta ligger i linje med vad som framgår av 3 kap 3 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

5.4 Skiljelinjen mot ny anställning måste beaktas

Bedömning: Den myndighet som överväger att låna in personal måste säkerställa att det inte är fråga om en ny anställning.

För tillsättning av statliga tjänster finns det ett tämligen omfattande regelverk. Syftet med bestämmelserna är bl.a. att skydda det allmänna intresset av att de offentliga uppgifterna handhas av tjänstemän med de kvalifikationer som behövs för deras arbetsuppgifter.²⁸ I både 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen och 4 § LOA finns det krav på att avseende ska fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.²⁹ I den senare bestämmelsen anges också att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Som särskilda skäl nämns i förarbetena förtjänsten eller omplacerings- eller jämställdhetsintresset.³⁰

Bakom lagreglerna i regeringsformen och lagen om offentlig anställning ligger främst statsnyttan, närmare bestämt det allmännas intresse av att offentliga funktioner utövas av de personer som är bäst skickade för uppgifterna. Ändamålet med reglerna är alltså inte primärt att skydda arbetstagarintressena utan att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder för att statsförvaltningen ska bli så effektiv som möjligt.³¹ Vidare krävs vid en ny anställning att bestämmelserna i 6–8 §§ anställningsförordningen (1994:373) om att informera om en ledig anställning och att anslå anställningsbeslutet följs. Om en arbetstagare får en ny anställning upphör också den första anställningen utan särskild åtgärd, se 11 § LOA.

När en myndighet överväger att delta i lån av personal måste det för varje enskild arbetstagare övervägas om lånet – med hänsyn till omständigheterna – skulle kunna ses som en ny anställning. I så fall skulle ett lån innebära att de ovannämnda reglerna kringgås på ett olämpligt sätt. Myndigheterna måste därför säkerställa att ett lån i realiteten inte innebär en ny anställning. Som framgår nedan

²⁸ Prop. 1975/76:105 bilaga 2 s. 205–207.

²⁹ Enligt 4 § anställningsförordningen ska myndigheten vid anställning, utöver skickligheten och förtjänsten, också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

³⁰ Regeringens förordningsmotiv daterade 1985-05-23 om meritvärdering i statlig tjänst m.m., s. 11.

³¹ Prop. 1984/85:219 s. 19.

kommer detta i hög grad att vara beroende av faktorer i det enskilda fallet, men vissa återkommande frågor som under hur lång tid och vilka arbetsuppgifter som ett lån gäller är alltid centrala för denna bedömning.

Det kan diskuteras hos vilken av myndigheterna – den inlånande eller den utlånande – som en ny anställning skulle kunna uppkomma. Vi fokuserar här på den inlånande myndigheten. Om en myndighet väljer att låna in en person i en situation där omständigheterna är sådana att det egentligen inte är fråga om ett inlån utan en anställning kan det alltså leda till att en anställning anses ha ingåtts mellan personen i fråga och den inlånande myndigheten.

En person som känner sig förfördelad vid ett lån kan överklaga förfarandet. För statliga myndigheter under regeringen, universitetet och högskolorna bortråkade, prövar Statens överklagandenämnd (SÖN) om deltagandet i den inlånande myndighetens verksamhet är att se som en anställning eller inte. Universitetet och högskolorna har en särskild överklagandenämnd, Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH).³² Det saknar vid denna prövning betydelse att myndigheten har rubricerat åtgärden som ett lån.³³

Vad vi har kunnat se finns det bara ett ärende som rör frågan om överklagande av personallån. I det fallet var det fråga om en arbetstagare som genom ett arbetsledningsbeslut av sin arbetsgivare, länsstyrelse X, placerades hos en annan länsstyrelse, länsstyrelse Y. Förfarandet överklagades av en person som menade att det skulle jämföras med en ny anställning. Som motivering anförde personen bl.a. att lånet skulle pågå under en omfattande tid (ett år och fyra månader) med möjlighet till förlängning, vilket talade för att anställningen torde ha förändrats i grunden. Överklagandet avvisades dock av

³² Att en myndighets beslut i anställningsärenden får överklagas hos SÖN framgår av 21 § första stycket anställningsförordningen. Enligt 5 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) svarar en särskild överklagandenämnd för prövning av överklaganden av vissa beslut på högskoleväsendets område. I 12 kap. 2 § 1 högskoleförordningen (1993:100) anges att beslut om anställning vid en högskola får överklagas till ÖNH.

³³ I bl.a. SOU 2022:8 – Rätt och rimligt för statligt anställda, framförs kritik mot att överklagandenämnderna prövar både beslut om anställning och beslut där en myndighet har ansett att det har varit fråga om ett arbetsledningsbeslut, men klaganden har ansett att det är fråga om ett anställningsbeslut. I det senare fallet innebär prövningen en bedömning av om vissa arbetsuppgifter faller inom eller utom ramen för en arbetstagares arbetsskyldighet, det för att avgöra om det rätteligen är ett anställningsbeslut. I den nämnda SOU:n föreslås därför att det ska göras ändringar i anställningsförordningen, förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd och högskoleförordningen så att det klar framgår att det bara är anställningsbeslut som kan överklagas, se SOU 2022:8 s. 73–76. En remissomgång för förslagen har nyligen (den 23 september 2022) avslutats.

SÖN. Som skäl anförde SÖN att det är länsstyrelse X som leder och fördelar arbetet vid myndigheten. I det ligger att myndigheten genom ett s.k. arbetsledningsbeslut kan tilldela en anställd uppgifter som ligger inom ramen för den arbetskyldighet som han eller hon har i sin anställning. Länsstyrelsen X hade omplacerat arbetstagaren genom arbetsledningsbeslut och ett sådant beslut kan inte prövas av SÖN.³⁴

Enligt vår mening går det utifrån det nyss nämnda beslutet inte att dra några generella slutsatser hur överklagande av personallån kan komma att hanteras längre fram och vad prövningen kan komma att omfatta. Vi anser dock att det är lämpligt att som en yttre ram använda gränserna för en arbetstagares arbetskyldighet så som de har utvecklats i Arbetsdomstolens praxis. Både vid fall där den arbetstagare som ska lånas ut gör det frivilligt och vid fall där han eller hon lånas ut mot sin vilja bör det alltså som huvudregel säkerställas att det arbete som denne ska utföra hos den inlånande myndigheten kan sägas falla inom hans eller hennes arbetskyldighet. I de fall arbetstagaren lånas ut mot sin vilja kan det vara klokt att ägna frågan särskild uppmärksamhet. I nästkommande avsnitt diskuterar vi de kriterier som brukar ställas upp för att avgöra arbetskyldigheten för en offentligt anställd, och därmed en statligt anställd, arbetstagare.

5.5 Arbetskyldighetens omfattning har betydelse

Bedömning: Åtminstone i sådana fall där arbetet ligger inom den utlånade arbetstagarens arbetskyldighet kan lån ske utan att det ses som en ny anställning.

Bedömningen av arbetskyldighetens gränser utgår från den s.k. 29/29-principen. Därtill får förändringen, för arbetstagare i statlig sektor, inte vara så stor att anställningen förändras i grunden och arbetstagaren därmed i realiteten får en helt annan anställning än tidigare. En viktig faktor för bedömningen är att lån av arbetstagare som huvudregel bör ske under maximalt sex månader, med en förlängning med som mest sex månader åt gången.

³⁴ Se Statens överklagandenämnds beslut den 26 september 2022, Dnr 3.1-SÖN 319-2022.

5.5.1 Allmänt om prövningen

Vid lån bör det säkerställas att det arbete som arbetstagaren ska utföra hos den inlånande myndigheten faller inom hans eller hennes arbetsskyldighet. Omfattas inte arbetet hos den inlånande myndigheten av arbetsskyldigheten kan nämligen lånet komma att ses som en ny anställning, med de följder som vi har diskuterat ovan. Vad som omfattas av arbetsskyldigheten utgör alltså normalt sett en yttersta gräns för vad arbetsgivaren kan kräva att arbetstagaren ska göra. Det är dock inte detsamma som att arbetsgivaren alltid bör kräva det av arbetstagaren. Vi återkommer i avsnitt 5.5.8 med en diskussion om utlån mot en arbetstagares vilja.

En arbetsgivare har rätt att inom relativt vida ramar ensidigt besluta om vilka arbetsuppgifter en arbetstagarare är skyldig att utföra samt var och när arbetstagaren ska utföra dem. Vilka gränslinjer som gäller för en arbetstagares arbetsskyldighet framgår av den s.k. 29/29-principen, sprungen ur rättsfallet AD 1929 nr 29. Rättsfrågan i målet var huruvida pappersbruksarbetare var skyldiga att utföra vissa ombyggnadsarbeten på arbetsgivarens anläggningar. Arbetsdomstolen sa där att "... kollektivavtalet [måste] anses innebära, att därav bunden arbetare är skyldig att mot de avtalsenliga löneförmåner som gälla för det arbete, vari han är anställd, utföra allt sådant arbete för arbetsgivarens räkning, som står i naturligt samband med dennes verksamhet och kan anses falla inom vederbörande arbetares allmänna yrkeskvalifikationer."

Målet rörde en fråga inom det privata avtalsområdet. Principen har dock numera betydelse även för den offentliga sektorn. I t.ex. AD 2021 nr 57 som rörde en åklagare (se mer om avgörandet i avsnitt 5.5.5), uttalar Arbetsdomstolen att "Om annat inte följer av lag, avtal eller allmänna principer anses en arbetstagarare i princip vara skyldig att underkasta sig en av arbetsgivaren såsom arbetsledningsåtgärd vidtagen omplacering eller förändring av arbetsuppgifterna, om de nya arbetsuppgifterna faller under ifrågavarande kollektivavtal samt har ett naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och faller inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer (den s.k. 29/29-principen). På den offentliga sektorn gäller därutöver som en allmän princip att en arbetstagarare inte är skyldig att underkasta sig sådana ändringar av sina arbetsuppgifter att anställningen i

grunden ändras och det således blir fråga om att arbetstagaren i realiteten får en helt annan anställning än tidigare ...”.

I det följande tittar vi närmare på de olika delarna i 29/29-principen. Därefter studerar vi kravet för offentlig sektor att förändringen av arbetsuppgifterna inte får innebära att anställningen ”förändras i grunden”.

5.5.2 Arbetet ska utföras för arbetsgivarens räkning och ha ett naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet

Enligt AD 1929 nr 29 är den anställde skyldig att ”... utföra allt sådant arbete för arbetsgivarens räkning, som står i naturligt samband med dennes verksamhet ...”. Det innebär att arbetsgivaren inte utan samtycke kan överföra sina skyldigheter enligt anställningsavtalet till en annan arbetsgivare. En arbetstagare är alltså inte skyldig att utföra något arbete under sådana förhållanden att han eller hon blir att anse som arbetstagare hos någon annan.³⁵

Arbetsdomstolen prövade i AD 1983 nr 156 om socialsekreterare anställda i en viss kommun var skyldiga att under beredskap som de fullgjorde inom ramen för ett mellan den kommunen och tre andra kommuner träffat samarbetsavtal om samordnad social beredskap tjänstgöra även inom de tre andra kommunerna. Även fast avgörandet är från en tid då uthyrning av arbetskraft i princip var förbjuden så är det av intresse för att beskriva de yttre ramarna för när in- och utlån kan vara godtagbara. Dessa ramar kan i alla fall inte vara snävare än vad som gällde då.

Arbetsdomstolen konstaterade att enbart det förhållandet att arbetstagaren i större eller mindre utsträckning ställs under annans arbetsledning eller annars har att följa anvisningar från annan rörande arbetets utförande inte betyder att ett partsbyte sker på arbetsgivar-sidan. En prövning av frågan om någon annan ska anses ha trätt i arbetsgivarens ställe måste i stället grundas på en rad olika faktorer. Dit hör enligt Arbetsdomstolen sådant som direkt gäller arbetsgivarrens primära skyldigheter enligt ett anställningsavtal, t.ex. att betala lön, att betala ersättning för tjänsteresa, att svara för att semesterförmåner utges och att ersätta sådana kostnader som uppkommer vid tjänstgöringens fullgörande. Arbetsdomstolen vägde också in att

³⁵ Källström och Malmberg, Anställningsförhållandet 5:e uppl., s. 223–224.

tjänstgöringen inom de andra kommunerna hade synnerligen begränsad omfattning om den ställdes i relation till socialsekreterarens verksamhet i den egna kommunen. Vid en samlad bedömning ansåg Arbetsdomstolen att det var uppenbart att något partsbyte på arbetsgivarsidan inte skedde när en socialsekreterare tjänstgjorde i en annan kommun inom ramen för verksamheten enligt samarbetsavtalet. Domstolen förde också ett resonemang om att utbytet av de tjänster det var tal om var till fördel för de samverkande kommunerna och att varje enskild socialsekreterare behövde tjänstgöra i en annan kommuns område i synnerligen begränsad omfattning. Det gick därför att säga att arbetet utfördes i den egna kommunens intresse och därmed för dess räkning även när socialsekreteraren nödgades ingripa inom en annan kommun.

Det sagda visar enligt vår mening att det faktum att arbetsledningen vid lån av personal tas över av den inlånande myndigheten inte i sig innebär att den myndigheten är att se som en ny arbetsgivare. För att den utlånande myndigheten alltjämt ska ses som arbetsgivare är det dock, enligt vår nuvarande uppfattning, att föredra att det även under utlånet är den myndigheten som är ansvarig för att betala ut lön och därmed sammanhängande ersättningar till den arbetstagare som lånas ut.³⁶

Vad gäller den tidsmässiga omfattningen av tjänstgöringen i den inlånande myndigheten så återkommer vi till den aspekten i avsnitt 5.5.5.

När det gäller frågan om det arbete som den utlånade arbetstagaren gör hos den inlånande myndigheten kan sägas utföras i den utlånande myndighetens intresse får man, enligt vår mening, titta på vilket eller vilka syften som ligger bakom lånet. Vissa av de syften vi har nämnt i avsnitt 5.2 är av sådan natur att det går att säga att lånet inte bara ligger i den inlånande myndighetens intresse. Vi tänker t.ex. på lån som görs i kompetensutvecklingssyfte. För lån rent generellt tillkommer också det som sägs i myndighetsförordningen och i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, den s.k. beredskapsförordningen. Enligt 6 § andra stycket myndighetsförordningen ska en myndighet verka för att genom samarbete med

³⁶ I vår delredovisning hade vi en något skarpare skrivning. Där skrev vi att "För att den utlånande myndigheten alltjämt ska ses som arbetsgivare är det dock viktigt att det även under utlånet är den myndigheten som är ansvarig för att betala ut lön och därmed sammanhängande ersättningar till den arbetstagare som lånas ut." Vi anser fortfarande att det bör vara huvudregeln, men att det i enstaka fall kan vara godtagbart att göra annorlunda.

myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Av 9 § beredskapsförordningen framgår att myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en fredstida krissituation. Då även utlån kan sägas vara ett sätt att svara upp mot de uppgifter som myndigheterna har enligt nyss nämnda bestämmelser är det vår uppfattning att det ligger även i den utlånande myndighetens intresse att medverka i lån av personal.

5.5.3 Kollektivavtalsområdets betydelse

I AD 1929 nr 29 anknyter Arbetsdomstolen kollektivavtalsbunden arbetstgares arbetskyldighet till det arbete som faller under kollektivavtalet.³⁷

Inom staten finns tre förbundsområden, Saco-S, OFR/S,P,O och Seko. Det är med dessa tre organisationer som Arbetsgivarverket bl.a. ingår de s.k. villkorsavtalen och affärsvillkorsavtalen vilka reglerar de statliga anställningsvillkoren. Dessa utgörs av Villkorsavtal-T respektive Affärsverksavtal-T (AVA-T) mellan Arbetsgivarverket och Saco-S, Villkorsavtal respektive Affärsverksavtal (AVA) mellan Arbetsgivarverket och OFR/S,P,O och Villkorsavtal respektive Affärsverksavtal (AVA) mellan Arbetsgivarverket och Seko.

Kollektivavtalen för de tre fackliga organisationerna är i princip heltäckande och omfattar allt arbete i staten. Det innebär att det i stället för att diskutera kollektivavtalen som sådana snarare blir fråga om att avgöra om arbetsuppgifterna hos den inlånande myndigheten skiljer sig från de ordinarie arbetsuppgifterna på ett sådant sätt att det kan övervägas om anställningen i grunden förändras. Om så är fallet kan det vara så att arbetsuppgifterna vid inlåningen faller utanför anställningsavtalet och att arbetskyldighet då inte föreligger på den grunden.³⁸

³⁷ Malmberg, Anställningsavtalet – Om anställningsförhållandets individuella reglering, s. 259.

³⁸ I delredovisningens avsnitt 6.3 fanns en diskussion om kollektivavtalsområdets betydelse utifrån en gruppering av de aktuella kollektivavtalen. Vi har dock nu alltså landat i att det snarare blir fråga om att avgöra om arbetsuppgifterna hos den inlånande myndigheten skiljer sig från de ordinarie arbetsuppgifterna på ett sådant sätt att man kan överväga om anställningen i grunden förändras.

5.5.4 Arbetsuppgifterna måste falla inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer

Att de nya arbetsuppgifterna måste falla inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer innebär att en arbetstagare inte kan sätas att utföra arbete som han eller hon inte klarar av, t.ex. på grund av avsaknad av rätt utbildning. Kravet får dock begränsad betydelse eftersom det ligger i arbetsgivarens eget intresse att inte låta en arbetstagare utföra arbete som han eller hon inte klarar av.

5.5.5 Anställningen får inte förändras i grunden

Utgångspunkt tas i det enskilda anställningsavtalet

För arbetstagare inom offentlig sektor gäller även att förändringen inte får innebära att anställningen ”förändras i grunden” så att arbetstagaren i realiteten får en helt annan anställning än tidigare. Denna princip gör sig särskilt gällande för arbetstagare som tillhör Saco-S samt OFR/S,P,O:s avtalsområden, då dessa arbetstagarers primära arbetskyldighet ofta är mer avgränsad i förhållande till kollektivavtalet än för arbetstagare som tillhör Seko.

Bedömningen av om anställningen förändrats i grunden utgår från vad parterna kommit överens om i det enskilda anställningsavtalet. En arbetstagare är skyldig att utföra de arbetsuppgifter han har åtagit sig genom det enskilda anställningsavtalet. Arbetet ska utföras på de arbetsplatser och vid de tidpunkter som arbetstagaren har åtagit sig. Det kallas för arbetstagarens primära arbetskyldighet.

För det enskilda anställningsavtalet som arbetstagaren har med sin arbetsgivare finns det inte något formkrav. Vid anställning i staten är själva anställningsavtalet muntligt. Beslutet att anställa en viss person är dock skriftligt, jämför 21 § myndighetsförordningen. En del myndigheter ingår även ömsesidigt undertecknade anställningsavtal. För alla myndigheter gäller också 6 c § LAS. Av bestämmelsen framgår bl.a. att arbetsgivaren inom vissa tidsfrister ska lämna viss skriftlig information till arbetstagaren om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet. Dit hör bl.a. arbetsgivarens namn och adress, arbetsplatsen, en kort specificering eller beskrivning av arbetstagarens arbetsuppgifter och yrkesbenämning

eller tjänstetitel.³⁹ I 1 kap. 1 b § villkorsavtalen anges att arbetsgivaren och den sökande inför att en överenskommelse om anställning träffas, på arbetsgivarens initiativ, ska klarlägga vad som gäller i frågor av betydelse för anställningen såsom lön, anställningsform, omfattning, tillämpliga kollektivtal och geografisk arbetskyldighet.

Det kan alltså konstateras att innehållet i det enskilda anställningsavtalet, så som det kommer till uttryck muntligt, i beslut och/eller i skriftligt anställningsavtal, avgör arbetskyldighetens gränser.

De nya arbetsuppgifterna och den primära arbetskyldigheten måste jämföras

När frågan om anställningen förändras i grunden ska bedömas måste det ske en jämförelse mellan de nya arbetsuppgifterna och arbetstagarens primära arbetskyldighet. Av Arbetsdomstolens praxis framgår att domstolen gör en samlad bedömning av flera olika faktorer. Exempelvis har Arbetsdomstolen i AD 1996 nr 113 uttalat att enbart det förhållandet att en statstjänsteman av arbetsgivaren åläggs att under en längre tid utföra arbetsuppgifter i en verksamhet som bedrivs av någon annan än arbetsgivaren, inte kan föranleda slutsatsen att tjänstens beskaffenhet har ändrats i grunden. Bedömningen av om en sådan ändring skett bör i stället göras med utgångspunkt i samtliga föreliggande förhållanden, varvid längden av den tid åtgärden är tänkt att vara är en faktor som får vägas mot övriga förhållanden, t.ex. om den nya placeringen leder till att arbetstagaren åläggs att utföra andra arbetsuppgifter än tidigare och om arbetsgivaren alltjämt fullgör de primära arbetsgivarförpliktelserna. Målet får i och för sig anses något särpräglat eftersom det handlade om en s.k. konstitutortjänst som postiljon och bolagisering av ett statligt verk, men det visar att det kan finnas situationer där det är godtagbart med lån under lång tid. Vi anser också att det ger stöd för att det i vissa fall kan vara godtagbart att under en kortare period förändra arbetstagarens arbetsuppgifter i rätt stor utsträckning, utan att anställningen därmed ses som förändrad i grunden. Vi tänker då främst på

³⁹ En del myndigheter lämnar informationen enligt 6 c § LAS i form av ett s.k. anställningsbevis. Noteras kan att 6 c § LAS har fått en ny lydelse som trädde i kraft den 30 juni 2022 och som tillämpas första gången den 1 oktober 2022 vad gäller vilken skriftlig information som arbetsgivaren som minst ska lämna till arbetstagaren.

den situationen att fredstida kris råder och att en arbetstagare som lånas ut till en annan myndighet blir tilldelad andra arbetsuppgifter där än vad denne normalt utför hos den utlånande myndigheten.

Faktorer som påverkar bedömningen är t.ex. om arbetstagaren flyttas från en position med en arbetsledande ställning till en utan, från arbetsuppgifter som krävt en speciell utbildning till arbetsuppgifter där utbildningen inte kan utnyttjas eller från kvalificerade till okvalificerade arbetsuppgifter. Om anställningsvillkoren för arbetstagaren – såsom titel, lön och andra förmåner – är oförändrade, talar det för att de nya uppgifterna inte ska ses som en ny anställning. Därutöver beaktas om förändringen är avsedd att vara permanent (en faktor som av naturliga skäl har mindre betydelse vid lån). Även innehållet i tillämpliga befattnings- eller arbetsbeskrivningar kan ha betydelse för bedömningen. Sådana beskrivningar anses som utgångspunkt inte sätta en yttersta gräns för arbetsskyldigheten, men kan var ägnade att belysa vilket som är det centrala innehållet i de ursprungliga arbetsuppgifterna.⁴⁰

Här ska också nämnas AD 2021 nr 57. I målet var det fråga om en senior kammaråklagare där arbetsgivaren, efter att åklagaren i fråga dömts för brott, beslutade att han inte skulle få utföra operativa arbetsuppgifter under viss tid och i stället tilldelade honom andra arbetsuppgifter, förvisso fortfarande hos arbetsgivaren. Fråga var om anställningen därmed ändrats i grunden på ett sådant sätt att arbetsgivaren genom omplaceringen skiljt honom från anställningen som kammaråklagare i strid med lagen om anställningsskydd och därvid även betydelsen av avsaknaden av ett formellt beslut om avskedande eller uppsägning. Arbetsdomstolen konstaterade i sina domskäl att de nya arbetsuppgifterna i sig skilde sig väsentligt från de operativa åklagaruppgifterna. De nya arbetsuppgifterna krävde dock samma utbildning och erfarenhet som arbetstagarens tidigare arbetsuppgifter och kunde inte sägas väsentligen skilja sig åt såvitt avsåg exempelvis komplexitet, svårighetsgrad och ansvar. Anställningsvillkoren var oförändrade. Arbetsuppgifterna ansågs därför ligga inom ramen för arbetstagarens arbetskyldighet.

På motsvarande sätt borde, enligt vår mening, arbetsuppgifterna hos en inlånande myndighet kunna skilja sig åt från vad den inlånade personen brukar utföra hos ”sin” myndighet, utan att det för den skull är att se som att han eller hon i realiteten har fått en annan

⁴⁰ Se t.ex. AD 2021 nr 57 och de avgöranden som det hänvisas till i den domen.

anställning. Det viktiga är inte arbetsuppgifterna i sig, utan vilken utbildning och erfarenhet som krävs för att kunna utföra dem, deras komplexitet och svårighetsgrad samt vilket ansvar de innebär. En person som hos en utlånande myndighet arbetar med handläggning av en viss typ av ärenden kan alltså hos en inlånande myndighet arbeta med handläggning av en annan typ av ärenden, så länge denne har rätt kompetens både kunskapsmässigt och ansvarsmässigt och ärendena inte väsentligen skiljer sig vad gäller komplexitet, svårighetsgrad och ansvar.

Längden på lånet spelar roll

I bedömningen av om en anställning förändrats i grunden spelar även längden på lånet roll. Under de samtal vi har haft med myndigheter och andra aktörer har det framgått att de lån som hittills har skett har varat under så kort tid som en dag upp till, i något enstaka fall, över ett år. Vår enkätundersökning av myndigheternas erfarenheter ger dock vid handen att lån under normala förhållanden kan pågå för längre tider än så. Vad gäller lån under fredstida kris verkar många myndigheter från början inte ha haft någon intention att låna in respektive personal mer än någon eller några månader. Olika yttre omständigheter, som t.ex. nya regeringsuppdrag, har dock gjort att det utökade personalbehovet har kvarstått och att redan befintliga lån har förlängts för att lösa det. Som vi har varit inne på i avsnittet ovan kan det i vissa fall kan vara godtagbart att under en kortare period förändra arbetstagarens arbetsuppgifter i rätt stor utsträckning, utan att anställningen därmed ses som förändrad i grunden.

För att kunna avgöra lämplig längd på lånen har myndigheterna som stöd haft den rekommendation rörande längden som Arbetsgivarverket tog fram under migrationskrisen 2015. Arbetsgivarverket säger där att en period om tre–sex månader torde vara tillåten. Pågår lånet däremot i uppemot ett år eller mer så närmar man sig troligtvis en gräns där det kan ifrågasättas om inte anställningen i grunden ändrats. Om det är fråga om utlåning på deltid, t.ex. någon eller några dagar i veckan, så torde man enligt Arbetsgivarverket kunna tänka sig längre tidsperioder.⁴¹ Vad vi har fått berättat av

⁴¹ Se t.ex. Arbetsgivarverkets promemoria avseende kompetensbehov hos vissa statliga myndigheter med anledning av flyktingsituationen, daterad 2015-10-21, reviderad 2016-02-17.

Arbetsgivarverket är rekommendationen närmast framtagen utifrån en försiktighetsprincip.

Vad vi känner till har frågan om var den tidsmässiga gränsen går för att ett inlån ska anses innebära att anställningen förändras i grunden, och att arbetstagaren därmed i realiteten får en annan anställning, inte prövats rättsligt. Det skulle möjligen kunna användas som ett argument för att det inte har funnits några rättsliga problem med de lån som hittills har varit, även sådana som har pågått under en längre tid. Enligt vår mening är det omständigheterna i det enskilda fallet som får avgöra var den tidsmässiga gränsen går. Utgångspunkten bör dock alltid vara att lån av personal används utifrån ett kortsiktigt behovsperspektiv, både vid normala omständigheter och vid fredstida kris. Det innebär att om den inlånande myndigheten redan från början gör bedömningen att behovet av personal kommer att fortgå under en längre tid, och att det går att inom ett rimligt tidsspänn skaffa personal på annat sätt, så bör inte inlån användas. Vid bedömningen av vad som är ett rimligt tidsspänn får myndigheten se till hur lång tid det bedöms att t.ex. en rekrytering eller en upphandling kan ta. Här kan det även beaktas vilka möjligheter som ens finns att få fatt på personal genom exempelvis rekrytering.

Däremot ser vi inget hinder för att myndigheten under den tid en rekrytering pågår använder sig av inlånad personal för att täcka upp behovet av personal till dess att de nyrekryterade arbetstagarna är på plats. Vi anser också att om myndigheten inledningsvis gör bedömningen att behovet av personal endast är kortsiktigt och därför väljer att låna personal, men att förhållandena förändras under tiden och behovet därmed förlängs, så kan även den tid under vilket ett lån kan godtas förlängas. Ett exempel på det skulle kunna vara en fredstida kris som kommer i vågor och därmed med varierande arbetsbelastning för myndigheterna. Ett annat exempel kan vara att en myndighet under normala omständigheter lånar in en person i några månader för att utföra ett visst projekt men att projektet, av skäl som myndigheten inte kunde förutse från början, måste förlängas i omgångar.

Vi förstår att det inte alltid är lätt för myndigheterna att kunna förutse för hur lång tid ett visst ökat personalbehov kan komma att föreligga. Som vi har varit inne på ovan kan förhållandena också ändras under tiden. Enligt vår mening bör det dock ligga i myndigheternas uppgift att planera för åtminstone sex månader framåt.

Myndigheterna bör ha relativt goda möjligheter att bedöma sina personalbehov åtminstone så många månader framåt, även om det kan finnas större svårigheter under kristider vilket bör beaktas. Sex månader torde dessutom vara en rimlig tid att räkna med för en eventuell rekrytering. Mot bakgrund av det anser vi, med beaktande av en försiktighetsprincip, att som huvudregel bör gälla att den längsta tid för ett lån som kan accepteras i ett första skede bör vara just sex månader, räknat på en heltidstjänst.⁴² Det torde också vara en rimlig tid att räkna med för en eventuell rekrytering. Den tiden bör sedan kunna förlängas med som mest sex månader åt gången, utifrån eventuella förändrade omständigheter. Vid en eventuell förlängning är det givetvis viktigt att myndigheten noga överväger hur lång förlängningen måste vara och inte förlänger med sex månader på en gång bara för att vara på den säkra sidan.

Det ovan sagda utgör alltså en huvudregel. Lån kan dock som bekant förekomma av olika anledningar. Mot den bakgrunden kan det behöva göras avsteg från huvudregeln. Exempelvis skulle det kunna föreligga en situation där en myndighet på grund av en fredstida kris redan initialt bedömer att den behöver ny personal under mer än sex månader. Sett bara till den nyss nämnda huvudregeln bör ett lån då inte ske. Det kan dock vara så att myndigheten gör bedömningen att anskaffning av personal på annat sätt, t.ex. genom rekrytering, kommer att dra ut så mycket på tiden att stora delar av den tid personalen behövs kommer att ha passerat när rekryteringen väl är avslutad. I ett sådant fall är det vår bedömning att det kan finnas skäl för myndigheten att använda sig av lån för längre tid än sex månader redan från början i stället för att först besluta om ett lån på sex månader och sedan, när den tiden lider mot sitt slut, fatta ett beslut om förlängning. Ett annat exempel är att myndigheten bedömer att det inte kommer att gå att hitta någon personal genom en sedvanlig rekrytering. Även då ser vi att det skulle kunna finnas utrymme för att redan från början besluta om ett längre lån än sex månader.

Vi ser det inte som möjligt att sätta någon yttersta tidsgräns för under hur lång tid ett enskilt lån får ske för att det ska anses falla inom ramen för arbetskyldigheten så som vi prövar den här, det med tanke på att förhållandena kan ändras under tiden. Det visar inte minst situationen under pandemin. Vad vi har förstått finns det vissa lån som har förlängts i omgångar utifrån bl.a. nya regeringsuppdrag

⁴² Det är för övrigt den längsta tid som en provanställning får vara, se 6 § första stycket LAS.

och andra ändrade förhållanden och som därför har varat så länge som uppemot två år. Ju längre ett lån varar, desto starkare måste dock skälen vara för att myndigheten ska kunna fortsätta att låna personal i stället för att t.ex. rekrytera.

5.5.6 Något om geografisk placering och arbetstid

Personal som lånas ut blir i många fall tvungna att byta arbetsplats rent fysiskt. Skulle det uppkomma en tvist om ett sådant byte ger rättspraxis ett starkt stöd för att arbetstagaren är skyldig att såväl tillfälligt som permanent godta att placeras på annan arbetsplats på samma ort eller på ort som ligger nära.⁴³ Regeln har i doktrin uppfattats som att omplacering är tillåten inom ett bekvämt pendlingsavstånd, om inte annat framgår av förhållandena i det enskilda fallet.⁴⁴ Det medför, enligt vår bedömning, att personal som lånas ut kan behöva acceptera en längre resväg än vad de har till sitt arbete hos den utlånande myndigheten. Vi ser det dock inte som möjligt att säga hur lång resväg som måste tålas, utan den får avgöras utifrån det som nyss sagts om ett bekvämt pendlingsavstånd.

Ett byte av arbetsplats kan också leda till att det uppkommer fråga om förändring av arbetstidens längd och förläggning. Utgångspunkten är att arbetstidens längd bestäms genom den överenskommelse som arbetsgivaren och arbetstagaren har träffat när avtal om anställning ingås. I 5 § arbetstidslagen (1982:673) anges att den ordinarie arbetstiden får uppgå till högst 40 timmar per vecka, men det är möjligt att i kollektivavtal föreskriva såväl kortare som längre ordinarie arbetstid. Enligt bl.a. villkorsavtalen måste en arbetsgivare ha lokala kollektivavtal om förläggningen av den ordinarie veckoarbetstiden. Vår uppfattning är att den person som lånas ut även under tiden hos den inlånande myndigheten fortsätter lyda under de bestämmelser som framgår av den utlånande myndighetens lokala kollektivavtal, se mer om det i avsnittet nedan.

Frågan vilka förändringar i arbetstid som en arbetstagare måste acceptera har prövats av Arbetsdomstolen i AD 1979 nr 66. Frågan var där om ett landsting hade haft rätt att enligt gällande

⁴³ Se t.ex. AD 1995 nr 113, AD 1986 nr 63, AD 1984 nr 80, AD 1984 nr 64, AD 1983 nr 156, AD 1982 nr 112, AD 1963 nr 17, AD 1944 nr 75 och AD 1933 nr 41. Det hänvisas också till AD 1976 nr 52 och AD 1962 nr 2.

⁴⁴ Se t.ex. AD 2017 nr 59 med hänvisning till doktrin.

kollektivavtal eller enskilda anställningsavtal beordra sjuksköterskor, som normalt arbetade dagtid mellan kl. 7.00 och 22.00, att permanent övergå till kontinuerligt treskiftsarbete. Arbetsdomstolen kom fram till att så inte var fallet.

5.5.7 Kollektivavtal utgör inte hinder för lån

När det gäller de centrala kollektivavtal som Arbetsgivarverket har slutit med Saco-S, OFR/S,P,O respektive Seko i form av villkorsavtalen och affärsverksavtalen kan vi inte se att det finns något i dem som hindrar att en person anställd hos en myndighet lånas ut till en annan myndighet. Inget av de fackliga organ vi har talat med har heller i sina samtal med oss lyft att de centrala kollektivavtalen i sig skulle utgöra ett hinder mot lån av personal.

Några av de aktörer vi har talat med har tagit upp problematiken att lån av personal medför att olika lokala kollektivavtal, och därmed villkor, gäller för personalen hos en myndighet – för den personal som är anställd av den inlånande myndigheten gäller den myndighetens lokala kollektivavtal medan den personal som lånas in omfattas av den utlånande myndighetens lokala kollektivavtal. Vi förstår att detta kan leda till vissa praktiska problem. Lokala avtal om arbetstidens förläggning och övriga villkor är just lokala för att kunna vara verksamhetsnära. Vår uppfattning är dock att den person som lånas ut även under tiden hos den inlånande myndigheten ska lyda under de bestämmelser som framgår av den utlånande myndighetens lokala kollektivavtal. På så vis ändras inte den utlånade arbetstagarens kollektivavtalsreglerade villkor. Det är också så vi har uppfattat att man har gjort vid det stora flertalet lån. En sådan ordning bidrar också till att visa att personallån är tänkta att vara endast tillfälliga. Samtidigt vill vi hålla dörren öppen för att det i enstaka fall kan behövas andra lösningar, t.ex. om arbetet hos den inlånande myndigheten är av sådan karaktär att andra arbetstider krävs än vad som följer av det lokala kollektivavtalet hos den utlånande myndigheten. Oavsett vad som gäller bör det dock regleras i den samarbetsöverenskommelse och de dokument som vi anser bör finnas mellan myndigheterna respektive arbetsgivaren och den person som lånas ut, se mer om det i avsnitt 6.4.

5.5.8 Det går att låna ut en arbetstagare även mot hans eller hennes vilja, men det bör ske endast undantagsvis

Vad vi har fått berättat för oss av de myndigheter och andra aktörer vi har haft kontakt med har utlån mot en arbetstagares vilja skett endast i ett ytterst fåtal fall. Merparten av utlånen har i stället skett på frivillig väg från arbetstagarnas sida och deras benägenhet att ställa sig till förfogande för lån har många gånger varit stor, både under migrationskrisen 2015 och under pandemin. Detta har bl.a. förklarats av en vilja att hjälpa till.

Vi för vår del anser att det bästa är om lån kan ske under frivillighet, inte minst eftersom det torde skapa en starkare motivation hos den personal som lånas ut att utföra ett gott och effektivt arbete i den inlånande myndigheten, se mer om det i avsnitt 6.2.4. Det skulle dock kunna uppkomma en situation där en myndighet, exempelvis för att vara en annan myndighet som fått en hastigt ökad arbetsbelastning behjälplig med personal, önskar låna ut en av sina arbetstagare men där det inte går att hitta någon arbetstagare som vill bli utlånad. Situationen skulle kunna aktualiseras vid såväl fredstida kris som under normala omständigheter, även om vi tror att den främst kan komma i fråga vid fredstida kris.

Om arbetstagarens nya arbetsuppgifter håller sig inom de gränser för arbetsskyldigheten som vi har redogjort för ovan ser vi inget juridiskt hinder mot att låna ut personal mot hans eller hennes vilja. Här skiljer sig vår synpunkt från en av de fackliga organisationerna som anser att arbete hos annan myndighet inte omfattas av arbetsskyldigheten om det inte finns uttryckligt stöd för det i författning (t.ex. förflyttningsskyldigheten enligt 8 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning), centralt kollektivavtal eller genom en särskild enskild överenskommelse. Som framgår ovan består dock prövningen av arbetsskyldighetens gränser av flera olika delar. Enligt vår mening innebär dessa sammantaget ett starkt skydd mot att en arbetstagare inte godtyckligt kan lånas ut av sin arbetsgivare. Den utlånande myndigheten måste dessutom, som vi också redogjort för, ta hänsyn till att det inte får bli för stor skillnad i geografisk placering och arbetstid. Detta gäller under förutsättningen att något annat inte framgår av den enskildes anställningsavtal eller något lokalt kollektivavtal.

5.6 Det behövs inte någon ny reglering på det arbetsrättsliga området eller i kollektivavtal

Bedömning: Det bör inte föreslås ny reglering i lag eller författning som slår fast under vilka förutsättningar lån faktiskt kan ske. Det behövs inte någon reglering av frågan i de centrala kollektivavtalen.

Som framgår av redogörelsen ovan utgör bedömningen av arbetskyldighetens omfattning en väsentlig del i prövningen av om ett lån kan ske eller inte. Den bedömningen innehåller i sin tur ett antal delmoment och vi har redogjort för hur vi resonerar i dessa. Med tanke på att bedömningen innehåller skönsmässiga avvägningar finns det skäl att fundera över om det bör föreslås ny reglering i lag eller författning som slår fast under vilka förutsättningar lån faktiskt kan ske. Vi tycker inte det. Som vi har uppfattat det anser inte heller de fackliga organisationer vi har talat med att författningsreglering bör till. Skälen till vår ståndpunkt är flera.

Det starkaste skälet är att vi inte ser ett behov av en sådan reglering. Myndigheterna måste som sagt var göra vissa avvägningar, men dessa är inte så mycket annorlunda än de överväganden som måste göras vid exempelvis omplaceringar av arbetstagare inom myndigheten. Som redan har framgått har det skett ett ganska stort antal lån – under både fredstida kris och normala förhållanden – utan att det har gett upphov till några rättsliga prövningar av lånens förenlighet med t.ex. just den arbetsrättsliga lagstiftningen. Under de samtal vi har haft med myndigheterna har det i och för sig ibland lyfts funderingar kring bl.a. frågan hur lång tid ett lån kan vara utan att riskera att det ses som en anställning. Vi har dock inte uppfattat det som att myndigheterna efterfrågar en direkt reglering, utan mer att de önskar vägledning i hur de kan resonera i olika fall. En eventuell reglering skulle vidare bli svår att utforma på annat sätt än som en avvägningsnorm där de faktorer vi belyst i avsnitten ovan måste beaktas. Det kan ifrågasättas om en sådan reglering skulle bidra så mycket till myndigheternas beslutsfattande.

I avsnitt 5.5.7 har vi anfört att vi inte kan se att det finns något i de centrala kollektivavtalen som hindrar att en person anställd hos en myndighet lånas ut till en annan myndighet. Mot den bakgrunden

är det vår bedömning att det inte behövs någon ändring av dessa kollektivavtal. Skulle det vara så att personallån mellan myndigheter börjar användas i en mycket större omfattning eller att myndigheterna i stor utsträckning lånar ut arbetstagare mot dessas vilja kan det dock finnas skäl att återkomma till frågan.

5.7 Lånen måste föregås av MBL-förhandlingar eller samverkan

Bedömning: Innan in- och utlån sker är den inlånande respektive den utlånande myndigheten skyldiga att förhandla enligt bestämmelserna i MBL alternativt följa sådana bestämmelser i lokala samverkansavtal som ersätter förhandlingsskyldigheten.

Förhandling ska som huvudregel ske innan en myndighet fattar beslut om ett lån.

5.7.1 Både in- och utlånande myndighet bör ta initiativ till förhandling

De samtal vi har haft med bl.a. fackliga företrädare ger vi handen att de fackliga organisationerna på det stora hela är positivt inställda till in- och utlån av personal mellan myndigheter. Under samtalen har det dock lyfts fram att de inblandade myndigheterna måste se till att uppfylla sin förhandlingsskyldighet enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och att följa eventuella bestämmelser i lokala samverkansavtal som ersätter förhandlingsskyldigheten.

Enligt vår mening är det viktigt att myndigheterna tar upp och diskuterar personallån med arbetstagarorganisationerna. En arbetsgivare som bryter mot förhandlingsrätten kan dessutom bli skadeståndsskyldig enligt bestämmelserna i 54 och 55 §§ MBL.

Förhandlingsrätten regleras i 10–17 §§ MBL. Av intresse här är även 34 § MBL om tolkningsföreträde och 38 och 39 §§ MBL om facklig vetorätt. Ibland kan det finnas lokala samverkansavtal som ersätter vissa av bestämmelserna.⁴⁵ Bland annat beroende på vilken typ av fråga det handlar om varierar det om arbetsgivaren är skyldig

⁴⁵ Vi har dock inte studerat några sådana avtal, varför vi här inte säger något mer om dem.

att ta initiativ till förhandling eller inte. Som vi strax återkommer till kan det vara klokt att myndigheterna tar det säkra före det osäkra och, vid minsta tvekan, tar initiativ till förhandling.

För *den utlånande myndigheten* aktualiseras den s.k. primära förhandlingsskyldigheten som stadgas i 11 § MBL. Den innebär att en arbetsgivare är skyldig att på eget initiativ inleda förhandlingar med en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren har kollektivavtal med innan beslut i olika avseenden fattas. Skyldigheten gäller inför beslut om viktigare förändring av verksamheten (verksamhetsfall) och viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör arbetstagarorganisationen (arbetstagarfall). Enligt vår mening är det ostridigt att ett utlån av en arbetstagarorganisation innebär en viktigare förändring för denne, dvs. att det handlar om ett arbetstagarfall. I något fall, vi tänker då främst om det ska ske utlån av personal i stor omfattning, skulle även verksamhetsfallet kunna aktualiseras.

Om den arbetstagarorganisation som ska lånas ut tillhör en facklig organisation som myndigheten inte har kollektivavtal med kan förhandlingsskyldighet enligt 13 § första stycket MBL aktualiseras. Enligt bestämmelsen är arbetsgivaren skyldig att förhandla med den organisationen om en fråga ”särskilt angår” arbets- eller anställningsförhållandena för en medlem i facket. Enligt praxis (se AD 1984 nr 98) är avgörande vid bedömningen om den fråga, som arbetsgivaren avser att besluta om, får anses ha sin övervägande anknytning till enskilda arbetstagares rent individuella förhållanden eller i stället till organisationen av en större eller mindre del av arbetsgivarens verksamhet som sådan. Beroende på hur många arbetstagare som avses lånas ut tänker vi oss att det går att argumentera för båda fallen.

En arbetstagarorganisation hos den utlånande myndigheten kan också på eget bevåg ta initiativ till en förhandling. Stöd för ett sådant agerande finns i 10 och 12 §§ MBL.

När det gäller *den inlånande myndigheten* torde många lån inte innebära någon viktigare förändring av vare sig verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör arbetstagarorganisation som arbetsgivaren har kollektivavtal med. Det kan dock finnas fall där viktigare förändring faktiskt sker (t.ex. om det lånas in mycket personal) och myndigheten är då enligt 11 § MBL skyldig att ta initiativ till förhandling. En skyldighet för myndigheten att ta initiativ till förhandling kan också föreligga enligt

13 § första stycket MBL, se vad vi har sagt om den bestämmelsen ovan. Vi tror dock att den skyldigheten sällan kommer att aktualiseras.

Även hos den inlånande myndigheten kan en arbetstagarorganisation på eget bevåg ta initiativ till en förhandling, det med stöd av 10 och 12 §§ MBL.

För den inlånande myndighetens del ska också bestämmelserna i 38 och 39 §§ MBL om facklig vetorätt noteras. Enligt dessa ska en arbetsgivare, innan denne beslutar att låta någon utföra visst arbete i hans verksamhet utan att den personen ska vara arbetstagar hos honom, som huvudregel på eget initiativ förhandla med den arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete. Om arbetstagarorganisationen förklarar att den tilltänkta åtgärden kan antas medföra att lag eller kollektivavtal för arbetet åsidosätts eller att åtgärden på annat sätt strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde får åtgärden inte beslutas eller verkställas av arbetsgivaren.

Arbetsgivarens skyldighet att ta initiativ utgör dock som sagt var en huvudregel, vilken det finns tre undantag från, nämligen som följer.

- Arbetet är av kortvarig och tillfällig natur och faller inte under lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagar.⁴⁶
- Arbetet kräver särskild sakkunskap och faller inte under lagen om uthyrning av arbetstagar.
- Den tilltänkta åtgärden motsvarar i allt väsentligt en åtgärd som har godtagits av arbetstagarorganisationen.

Vår bedömning är att ett eller flera undantag skulle kunna bli tillämpliga i en situation där personal lånas in av en myndighet från en annan, därmed inte sagt att möjligheten till undantag bör användas, se mer om det nedan.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att skyldigheten att inför lån av personal ta initiativ till förhandling aktualiseras oftare för den utlånande myndigheten än den inlånande myndigheten. Oavsett om det finns en formell skyldighet eller inte är det dock vår

⁴⁶ Enligt 1 § lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagar gäller lagen arbetstagar som är anställda av bemanningsföretag i syfte att hyras ut till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning.

uppfattning att in- och utlån är så viktiga frågor att de myndigheter som berörs som huvudregel alltid bör ta initiativ till förhandling. Genom att förhandla undanröjs också risken för att myndigheterna i ett senare skede anses ha brutit mot förhandlingsskyldigheten och därmed kan åläggas skadestånd enligt bestämmelserna i lagen om medbestämmande i arbetslivet. Det är därför att rekommendera att ett krav på MBL-förhandling eller samverkan skrivs in i den arbetsöverenskommelse vi anser bör finnas, se avsnitt 6.4.

5.7.2 Vid brådskande lån eller tvist om arbetsskyldigheten

I vissa situationer kan det vara brådskande för den inlånande myndigheten att få tillgång till inlånad personal. Vi tror att det även i de flesta sådana fall finns tid för förhandling innan lånet verkställs. För det fall det handlar om en förhandling enligt 10 § MBL är dock arbetsgivaren inte skyldig att avvakta med att fatta eller verkställa beslut i den fråga som är uppe till förhandling. En sådan skyldighet finns däremot för arbetsgivaren vid förhandling enligt 11–13 §§ MBL. Undantag finns dock – om synnerliga skäl (11 § MBL) respektive särskilda skäl (12 § MBL) föranleder det, får arbetsgivaren fatta och verkställa beslutet innan han har fullgjort sin förhandlingsskyldighet.

Om det efter en förhandling uppkommer en tvist mellan myndigheten och den fackliga organisationen rörande vad som omfattas av en arbetstagares arbetsskyldighet så gäller den fackliga organisationens mening till dess tvisten har slutligt prövats (s.k. tolkningsföreträde), se 34 § MBL. Det innebär alltså att man kan hamna i en situation där en myndighet beslutar att låna ut personal, men där den fackliga organisationen anser att utlånet inte omfattas av arbetsskyldigheten, begär tolkningsföreträde och på så vis stoppar utlånet om än bara tillfälligt. Oss veterligen har det dock inte skett. Så länge myndigheterna enbart använder sig av arbetstagare som själva vill delta i lån, vilket är det som vi förespråkar i bl.a. avsnitt 5.5.8, torde tolkningsföreträde inte heller aktualiseras i framtiden. Vi ser därför inte skäl att införa någon särreglering gällande vetorätt vid lån av personal.

5.8 Ansvaret för säkerhetsprövning ligger på den inlåande myndigheten

Bedömning: Den inlåande myndigheten är skyldig att göra en säkerhetsprövning av den person som ska lånas in, om denne ska delta i säkerhetskänslig verksamhet hos den inlåande myndigheten. Säkerhetsprövningen kan i vissa fall göras mindre omfattande.

Den inlåande myndigheten har även ett ansvar för att följa upp säkerhetsprövningen under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår och att, som huvudregel, hålla avslutningssamtal.

Den inlåande myndigheten måste beakta dokumentationsplikten.

5.8.1 Den inlåande myndigheten har ansvar att göra en säkerhetsprövning där så behövs

Under de samtal vi har haft med myndigheterna är det några som har lyft kravet på säkerhetsprövning av inlåad personal som en möjlig begränsande faktor för lån. I 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) sägs att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Enligt huvudregeln i 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen är det den som beslutar om anställningen eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten som ska göra bedömningen.

Det finns dock några undantag från nyss nämnda huvudregel. I 3 kap. 4 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen anges att om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det myndigheten som ska göra den slutliga bedömningen. Vidare framgår av 3 kap. 4 a § säkerhetsskyddslagen att det i vissa fall är Domarnämnden, och inte respektive domstol eller nämnd, som ska göra bedömningen avseende ordinarie domare. I 3 kap. 4 b § säkerhetsskyddslagen finns ett undantag som säger att det är Transportstyrelsen som ska göra den slutliga bedömningen när det gäller den som ska genomgå säkerhetsprövning till följd av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande på området luftfarts-

skydd. Enligt 3 kap. 4 c § säkerhetsskyddslagen är det Riksdagsförvaltningen som i vissa fall ska göra den slutliga bedömningen när det gäller anställda vid sådana kanslier som avses i 3 kap. 6 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

Enligt vår bedömning är ingen av undantagsbestämmelserna tillämpliga för lånesituationen som sådan. Utgår man från huvudregeln är det alltså den inlånande myndigheten, som ju är den som ytterst beslutar om inlånad personal ska få delta i myndighetens säkerhets-känsliga verksamhet, som har ansvar för att göra en säkerhetsprövning av den som lånas in. Det gäller även om personen i fråga är säkerhetsprövad av den utlånande myndigheten. En sådan ordning uppfattas av många av dem som vi har pratat med som omständligt. Bland annat har det anförts att en ny säkerhetsprövning tar tid, både hos myndigheten själv och hos Säkerhetspolisen som i vissa fall har ansvar för att utföra s.k. registerkontroll.

Som vi uppfattar det finns det alltså en önskan från åtminstone vissa myndigheter att den säkerhetsprövning som den utlånande myndigheten har gjort ska kunna ”följa med” till den inlånande myndigheten. Vi förstår att det kan upplevas krävande att behöva göra en ny säkerhetsprövning, särskilt under en fredstida kris när tid många gånger är en bristvara. Den prövning en utlånande myndighet har gjort i samband med sin säkerhetsprövning kan också i vissa fall vara mer detaljerad och djupare än vad som kommer att ske hos den inlånande myndigheten – vi tänker då på den situationen att den person som det rör har en högre säkerhetsklassning hos den utlånande myndigheten än vad denne ska ha hos den inlånande myndigheten.

I sammanhanget är det av intresse att titta på bakgrunden till den nuvarande säkerhetsskyddslagen. Vid dess tillkomst diskuterades om man skulle gå över till ett system med s.k. säkerhetsklarering. Ett sådant system innebär, enkelt förklarat, att den person som ska kontrolleras godkänns – dvs. klareras – i en viss skyddsklass, som ger honom eller henne behörighet att befatta sig med säkerhets-känsliga uppgifter upp till och med en viss skyddsnivå. En övergång till säkerhetsklarering avvisades dock i förarbetena. Man såg det därvid som att en ordning med ett klareringsförfarande överlag innebär ett avsteg från den viktiga principen om ett verksamhetsanpassat säkerhetsskydd. Det sas också att det faktum att prövningen ska anpassas till den specifika befattningen är angeläget inte enbart utifrån

behovet av ett för verksamheten väl anpassat säkerhetsskydd utan också för den som prövningen avser.⁴⁷

Det svenska systemet för personalkontroll bygger alltså på att säkerhetsprövningen är kopplad till anställningen och inte till en person. Principen är enligt vår mening så viktig att vi inte kan se att de skäl som har förts fram för att bryta den väger över. Vi ser därför ingen anledning att i det här läget föreslå någon ändring i befintlig lagstiftning. I stället bör det även fortsättningsvis ligga ett ansvar på den inlåande myndigheten att göra en säkerhetsprövning i de fall den som lånas in ska delta i säkerhetskänslig verksamhet. Skulle det vara så att det i framtiden visar sig att placeringen av ansvaret för säkerhetsprövningen orsakar stora olägenheter vid t.ex. personallån kan det dock finnas skäl för lagstiftaren att titta närmare på frågan.

Även 3 kap. 3 § första stycket säkerhetsskyddslagen ska nämnas. I bestämmelsen anges att säkerhetsprövningen får göras mindre omfattande om det finns särskilda skäl. Vad som kan utgöra särskilda skäl utvecklas i förarbetena. I motiven till bestämmelsen sägs att ”I vissa fall behövs en viss flexibilitet i fråga om krav på säkerhetsprövning för att undvika upprepad underlagsinhämtning som inte tillför något nytt i sak och som innebär en onödig pålaga för de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet. Vid t.ex. kortvariga anställningar och personalomflyttningar kan det vara aktuellt med endast en begränsad säkerhetsprövning.” I författningskommentaren till bestämmelsen står det att ”Särskilda skäl bör kunna föreligga om den som prövningen avser redan tidigare har prövats på motsvarande sätt och ytterligare utredning därför inte bedöms kunna tillföra något nytt i sak.”⁴⁸ Enligt vår mening för dessa uttalanden närmast tankarna till att särskilda skäl kan sägas föreligga vid personalomflyttningar inom en och samma myndighet eller att det handlar om personal som har arbetat med liknande uppgifter och säkerhetsprövats mot dessa. Vi ser det dock inte som uteslutet att särskilda skäl skulle kunna föreligga i något fall vid lån av personal. I praktiken torde dock en användning av undantagsmöjligheten inte innebära någon större lättnad för den inlåande myndigheten. I förarbeten sägs nämligen även att ett undantag inte bör kunna avse registerkontrollmomentet i dess helhet.⁴⁹

⁴⁷ SOU 2015:25 s. 383 och prop. 2017/18:89 s. 77.

⁴⁸ Prop. 2017/18:89 s. 81 och s. 144.

⁴⁹ Prop. 2017/18:89 s. 144.

Sedan den 1 mars 2022 gäller Säkerhetsskyddspolisens föreskrifter (PMFS 2022:1) om säkerhetsskydd. Av dess 7 kap. 3 § andra stycket framgår att vid samarbete eller samverkan mellan aktörer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet kan grundutredning, registerkontroll och särskild personutredning underlåtas om personen i fråga redan är föremål för en säkerhetsprövning som omfattar samarbetet eller samverkan. Som vi tolkar bestämmelsen tar den dock inte sikte på den typ av samarbete som lån kan utgöra. Vi ser den därför inte som tillämplig på den situationen att en myndighet lånar in personal från en annan myndighet.

5.8.2 I ansvaret ingår även uppföljning och dokumentation

Vi anser alltså att det är den inlånande myndigheten som har ansvar för säkerhetsprövningen av den som lånas in. I det ansvaret ligger inte bara att göra en prövning inför den inlånade personens deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten. Den inlånande myndigheten har även ett ansvar för att följa upp säkerhetsprövningen under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår, se 3 kap. 3 § andra stycket säkerhetsskyddslagen. Den inlånande myndigheten ska också enligt 6 kap. 6 § Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2022:1) om säkerhetsskydd genomföra avslutande säkerhetssamtal när personens deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten upphör, om det inte är uppenbart obehövligt. Hur betungande detta ansvar är beror bl.a. på hur länge personen i fråga är inlånad.

Den inlånande myndigheten måste även beakta dokumentationsplikten. Enligt 5 kap. 4 § säkerhetsskyddförordningen (2021:955) ska resultatet av säkerhetsprövningen dokumenteras i de fall en person har bedömts vara pålitlig ur säkerhetssynpunkt och beslut har fattats om anställning eller annat deltagande i verksamheten. I 6 kap. 5 § Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2022:1) om säkerhetsskydd sägs att uppgifter som kommit fram vid säkerhetsprövningen och som behövs för att verksamhetsutövaren ska kunna följa upp säkerhetsprövningen under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår ska dokumenteras.

Här ska också sägas något om den situationen att det under tjänstgöringen hos den inlånande myndigheten inträffar något som

den utlånande myndigheten ur säkerhetsskyddssynpunkt kan ha ett intresse av att få kännedom om. Enligt 35 kap. 1 § första stycket 3 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. För att uppgiften ska kunna lämnas ut till den utlånande myndigheten måste den inlånande myndigheten alltså antingen göra bedömningen att sekretess inte gäller enligt den nämnda bestämmelsen alternativt att det finns någon sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. OSL som kan tillämpas.

Vår bedömning är att det i det stora flertalet fall kommer att gälla sekretess för dylika uppgifter. Det innebär att utlånande myndigheter inte kan förlita sig på att få sådan information från inlånande myndigheter. För att fånga upp eventuella faktorer av betydelse för säkerhetsprövningen är det därför vår rekommendation att den utlånande myndigheten, när den person som har lånats ut kommer tillbaka till myndigheten, överväger om det bör göras en omprövning av en tidigare gjord bedömning av personens lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Att denna möjlighet finns framgår av 3 kap. 4 § fjärde stycket säkerhetsskyddslagen.

5.9 Det finns flera saker som kan göras för att underlätta vid säkerhetsprövningen

Bedömning: Den inlånande myndigheten måste noga överväga placeringen av den inlånade personalen för att säkerställa att säkerhetsprövning inte sker mer ofta än nödvändigt. Av samma anledning måste den inlånande myndigheten beakta om alternativa skyddsåtgärder kan användas.

Det är viktigt att den inlånande myndigheten har utarbetade rutiner för säkerhetsprövning och att det förs en dialog med den utlånande myndigheten i frågor som kan ha betydelse för säkerhetsprövningen.

En säkerhetsprövning aktualiserar ofta frågor som kan uppfattas som mycket integritetskränkande för den enskilde. Det samlas även

in mycket information om den enskilde individen. En säkerhetsprovning tar också resurser i anspråk. Det gör att det alltid bör övervägas om verksamheten är organiserad på ett optimalt sätt utifrån skyddsbehovet. En fråga som den inlånande myndigheten bör ställa sig när den överväger att låna in personal är om personalen måste placeras på ett sådant sätt i organisationen att en säkerhetsprovning blir nödvändig. Kanske finns det möjlighet att avgränsa arbetet så att deltagande i säkerhetskänslig verksamhet inte sker. Den inlånande myndigheten måste också beakta om alternativa skyddsåtgärder, dvs. åtgärder inom informationssäkerhet och fysisk säkerhet, kan användas.⁵⁰

Att göra en säkerhetsprovning tar som sagt var resurser och även tid i anspråk. Detta gäller inte bara vid inlån av personal, utan för alla säkerhetsprovningar som myndigheten måste göra. Det är därför viktigt att myndigheten har upparbetade rutiner för säkerhetsprovningar. Tiden för provningen kan då kortas jämfört med om sådana rutiner saknas.

I förarbetena betonas vikten av dialog när det gäller fall där den som ansvarar för säkerhetsprovningen inte är densamma som arbetsgivaren. Det sägs att det är lämpligt att en dialog sker med arbetsgivaren om de olika säkerhetsprovningståtgärderna. Detta bör enligt förarbetena även ske under uppföljningen av säkerhetsprovningen, dvs. under hela den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. En dialog kan säkerställa att förhållanden som kan påverka säkerhetsprovningen och som arbetsgivaren har kännedom om även blir kända för den som är ansvarig för säkerhetsprovningen.⁵¹ En utmaning när det gäller lånesituationen kan givetvis vara sekretessaspekten – det är inte säkert att den utlånande myndigheten i detalj kan delge den inlånande myndigheten detaljer kring säkerhetsprovningen.

I de fall registerkontroll ska ske blir även Säkerhetspolisen involverad eftersom det är den myndigheten som enligt 5 kap. 14 § första stycket säkerhetsskyddsförordningen ska utföra registerkontrollen. Vissa myndigheter upplever att handläggningstiderna hos Säkerhetspolisen, åtminstone under vissa perioder, är långa. Här vill vi uppmärksamma på att om det i samband med en registerkontroll eller särskild personutredning framkommer uppgifter som är av betydelse

⁵⁰ Jämför resonemanget i prop. 2017/18:89 s. 85 om placering i säkerhetsklass.

⁵¹ Prop. 2017/18:89 s. 100.

för säkerhetsprövningen lämnar Säkerhetspolisen över uppgifterna till Registerkontrolldelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN). Det är Registerkontrolldelegationen som fattar beslut om uppgifterna ska lämnas ut till verksamhetsutövaren eller inte, se 3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen. Således är det inte alltid det är själva handläggningen hos Säkerhetspolisen som tar tid. Ett sätt att snabba upp processen i fråga skulle möjligen kunna vara att Säkerhetspolisen och SIN ser över sina rutiner för prövningar kopplade till lån av personal, särskilt när det gäller lån i fredstida kris.

5.10 Lån av personal mellan myndigheter kräver inget säkerhetsskyddsavtal

Bedömning: Lån av personal mellan myndigheter utgör inte en sådan anskaffning av en tjänst som avses i 4 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen. Det finns därför inget krav på att upprätta ett säkerhetsskyddsavtal vid sådana lån.

5.10.1 Huvudregeln är att säkerhetsskyddsavtal krävs när säkerhetskänslig verksamhet exponeras

Myndigheter som lånar personal av varandra torde inte göra det med huvudsyftet att respektive myndighet, genom den personal som omfattas av lånet, ska få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller annan säkerhetskänslig verksamhet hos varandra. Likväl måste bestämmelserna i 4 kap. säkerhetsskyddslagen om säkerhetsskyddsavtal beaktas.

Kravet på säkerhetsskyddsavtal gäller som huvudregel i alla situationer där säkerhetskänslig verksamhet exponeras för en annan aktör. Enligt 4 kap. 1 § första stycket säkerhetsskyddslagen ska en verksamhetsutövare som avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör ingå ett säkerhetsskyddsavtal med aktören, om aktören genom förfarandet kan få tillgång till

7. säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller

8. annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

Statliga myndigheter behöver dock inte ingå säkerhetsskyddsavtal i alla situationer. Enligt 4 kap 2 § säkerhetsskyddslagen gäller mellan sådana myndigheter kravet på säkerhetsskyddsavtal endast vid anskaffning av en vara, tjänst eller byggentreprenad. Motsatsvis innebär det att det vid samverkan eller samarbete inte finns ett krav på ett sådant avtal.⁵²

Att upprätta och underhålla säkerhetsskyddsavtal är en process som kräver mycket resurser. Av 4 kap. säkerhetsskyddslagen med tillhörande förordning och föreskrifter framgår bl.a. att verksamhetsutövaren, innan ett förfarande som kräver säkerhetsskyddsavtal inleds, ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning. I vissa fall ska ett samråd ske med tillsynsmyndigheten. Verksamhetsutövaren är också skyldig att kontrollera att motparten följer säkerhetsskyddsavtalet och att revidera avtalet om det krävs på grund av ändrade förhållanden. Mot den bakgrunden kommer vi i det följande avsnittet att diskutera om lån av personal enligt 4 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen är undantaget kravet på säkerhetsskyddsavtal.

5.10.2 Lån av personal är undantaget kravet på säkerhetsskyddsavtal

I förarbetena till säkerhetsskyddslagen konstateras att samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter kan ha många former. I vissa fall kan det handla om enstaka eller regelbundna avstämningar eller om utbyte av information. I andra fall kan det handla om mer långvariga samarbeten eller samverkan på ett visst område och mot ett gemensamt mål. Skyldigheten att samverka kan följa av författning eller regeringsbeslut, men kan också ske på myndigheternas eget initiativ som ett led i strävan att på bästa sätt utföra myndigheternas uppdrag. Det sägs också att i situationer där statliga myndigheter är beställare och leverantör i förhållande till varandra, dvs. när

⁵² Om det finns särskilda skäl får regeringen i enskilda fall besluta om undantag från kravet på säkerhetsskyddsavtal, se 4 kap. 6 § andra stycket säkerhetsskyddslagen. I 6 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen föreskrivs att, förutsatt att säkerhetsskyddet ändå kan tillgodoses, skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal bl.a. inte gäller vid vissa avtal, samverkan eller samarbete. Dessa undantagsmöjligheter diskuteras dock inte vidare här.

en myndighet anskaffar en vara, tjänst eller byggtrepreneurad av en annan myndighet, handlar det inte främst om att myndigheterna arbetar mot ett gemensamt statligt mål, utan de agerar snarare som aktörer på en marknad.⁵³

In- och utlån av personal kan ske av olika anledningar. Exempelvis kan lån användas i stället för att anlita en konsult. I ett sådant fall skulle det kanske kunna hävdas att det snarast handlar om ett köp av en tjänst. Vi för vår del anser dock att lån av personal måste ses i ett större perspektiv, nämligen att sådana lån utgör en sådan form av samarbete mellan myndigheter som avses i 6 § andra stycket myndighetsförordningen. Vår bedömning är därför att lån av personal inte kan sägas utgöra en sådan anskaffning av en tjänst som avses i 4 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen. Därmed krävs det heller inte ett säkerhetsskyddsavtal vid ett sådant lån.

Sågas ska också att det inte finns något som hindrar att de myndigheter som är inblandade i ett lån av personal ändå ingår ett säkerhetsskyddsavtal, även om det inte finns någon sådan skyldighet enligt lag.

5.11 Lån måste ske på ett sådant sätt att jävssituationer kan undvikas

Bedömning: Lån av personal måste ske på ett sådant sätt att jävssituationer kan undvikas. Det är därför viktigt att både den utlånande myndigheten och den inlånande myndigheten tänker igenom dels vilka arbetsuppgifter den person som ska lånas ut ska ha hos den inlånande myndigheten, dels vilka arbetsuppgifter han eller hon ska ha vid återinträdet hos sin arbetsgivare.

Det måste även tas hänsyn till eventuella bisysslor hos den personal som lånas in.

Som vi har anfört i avsnitt 5.2 måste en myndighet som vill delta i ett lån pröva om det är lämpligt att delta i lånet. I den prövningen ingår bl.a. att bedöma det finns risk för att lånen kan ge upphov till en förtroendeskada.

⁵³ Prop. 2020/21:194 s. 35–36.

När det gäller den enskilda arbetstagaren som lånas ut måste bestämmelserna om jäv i 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900) beaktas. Bestämmelserna är ett uttryck för den i 1 kap. 9 § regeringsformen grundlagsfästa objektivitetsprincipen vilken innebär att myndigheterna ska iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen.⁵⁴ Syftet med dem är att undvika sådana intressekonflikter som gör att objektiviteten hos en företrädare för en myndighet kan ifrågasättas. Jävsbestämmelserna är därmed centrala för att upprätthålla förtroendet för statsförvaltningen.

I 16 § första stycket förvaltningslagen sägs att den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

När frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse, kan myndigheten enligt 16 § andra stycket förvaltningslagen bortse från jävet. Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs, se 17 § förvaltningslagen.

Jävsbestämmelserna gäller alltså för hela handläggningen av ett ärende och dess avgörande. Vår bedömning är att det främst är punkten 4, även kallad generalklausulen med det s.k. delikatessjävet, som kan bli aktuell vid personallån. Syftet med bestämmelsen är att fånga

⁵⁴ För vissa statliga myndigheter gäller i stället specialregler om jäv. Som exempel kan nämnas 4 kap. 5 och 6 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988) om jäv för förrättningsmän vid fastighetsbildningsförrättningar och 3 kap. 8 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) om jäv för styrelseledamöter.

upp sådana intressekonflikter som inte täcks av de övriga jävsgrunderna, men där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas. Även punkten 3 om s.k. tvåinstansjäv skulle kunna aktualiseras.

En jävssituation kan aktualiseras såväl under tiden som personen i fråga arbetar hos den inlånande myndigheten som när han eller hon kommer tillbaka till sin arbetsgivare, dvs. den utlånande myndigheten. För att ha så goda förutsättningar som möjligt att undvika jäv är det enligt vår mening viktigt att berörda myndigheter, innan lånet genomförs, tänker igenom dels vilka arbetsuppgifter den person som ska lånas ut ska ha hos den inlånande myndigheten, dels vilka arbetsuppgifter han eller hon ska ha vid återinträdet hos sin arbetsgivare. Även den enskilde som lånas ut har ett ansvar att uppmärksamma på eventuella jävssituationer – enligt 18 § första stycket förvaltningslagen ska den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig omedelbart anmäla detta till myndigheten.

I samband med diskussionen om jäv ska också regleringen i lagen om offentlig anställning om bisysslor nämnas. Enligt 7 § LOA får en arbetstagare inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstages opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Till skillnad från frågan om jäv, som är kopplad till ett enskilt ärende, ska det när man tittar på om förtroendeskadlig bisyssla föreligger göras en bedömning av anställningen, uppdraget eller verksamheten som sådan.

Under vår utredning har vi inte stött på något resonemang om att tjänstgöring på en annan myndighet inom ramen för ett lån borde ses som en bisyssla. Vi kan inte heller se att det i ett sådant fall är tal om en bisyssla. Vad som utgör bisyssla definieras förvisso inte i lagtexten. I stället får man se till förarbetena till den tidigare gällande statstjänstemannalagen samt till uttalanden av Arbetsdomstolen. Enligt dessa omfattar begreppet i princip varje syssla vid sidan av den anställning som får anses utgöra huvudanställning. Även extraarbete för huvudarbetsgivaren eller annan myndighets räkning kan vara att betrakta som bisyssla, liksom tillfällig eller kortvarig verksamhet på fritid.⁵⁵ Vid lån av personal sker dock tjänstgöringen på den inlånande myndigheten inte vid sidan av den ordinarie anställningen, utan inom ramen för den anställningen. Vi anser därför att arbete på en

⁵⁵ Prop. 1970:72 s. 75.

annan myndigheten inom ramen för ett personallån inte kan ses som bisyssla. Återigen vill vi dock poängtera att en myndighet redan under den lämplighetsprövning vi anser bör göras bör fundera över om lånet kan leda till att jävssituationer eller förtroendeskada kan uppstå. Om så är fallet bör det enligt vår mening inte genomföras något lån.

I samband med diskussionen om bisyssla ska det också nämnas den situationen att en arbetstagare som ska lånas ut har en bisyssla som hans eller hennes arbetsgivare (dvs. den utlånande myndigheten) bedömer som tillåten, men där bisysslan av den inlånande myndigheten skulle bedömas som otillåten. Vi för vår del tror att den situationen kan uppkomma endast i ett fåtal fall och ser därför inget behov av särskild reglering. Däremot kan det vara klokt att i de rutiner vi anser myndigheterna bör ta fram (se avsnitt 6.3) uppmärksamma bisysslefrågan.

5.12 Inlånad personal omfattas av offentlighets- och sekretesslagen

Bedömning: Inlånad personal omfattas i sin tjänstgöring hos den inlånande myndigheten av offentlighets- och sekretesslagens förbud mot att röja eller utnyttja en uppgift. Den inlånade personalen ska tillämpa de sekretessbestämmelser som gäller hos den inlånande myndigheten och kan få tillgång till uppgifter på samma sätt som de som är anställda av den myndigheten.

För att inlånad personal ska kunna utföra sysslor hos den inlånande myndigheten krävs ibland att de ges tillgång till uppgifter som det råder sekretess för enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Av 2 kap. 1 § första stycket OSL framgår att sekretessbestämmelserna i lagen gäller för myndigheter. Sekretessen innebär ett förbud att röja eller utnyttja en uppgift utanför den verksamhet eller det område som regleringen avser.

Röjandeförbudet är utvidgat till att även omfatta personer som på ett eller annat sätt arbetar för myndigheten. I 2 kap. 1 § andra stycket OSL anges att lagens förbud mot att röja eller utnyttja en uppgift också gäller för en person som fått kännedom om uppgiften

genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet

1. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten,
2. på grund av tjänsteplikt.
3. på annan liknande grund.

Att det går att säga att den inlånade personalen för det allmännas räkning deltar i den inlånande myndighetens verksamhet ser vi som självklart. Personalen i fråga är dock inte anställd av den inlånande myndigheten. Personalen tjänstgör inte heller hos den inlånande myndigheten på grund av tjänsteplikt.

När det gäller deltagande på grund av ”uppdrag hos myndigheten” nämns i förarbetena som exempel bl.a. ledamöter i statliga eller kommunala beslutande församlingar, styrelser, verk eller nämnder, kommittéledamöter, landstingsråd och kommunalråd, nämndemän, övervakare inom kriminalvården och kontaktpersoner inom socialtjänsten, personal inom den kommunala fritidsverksamheten, hemtjänstpersonal, personer som har ställt sig till socialtjänstens förfogande med s.k. kontrakterade familjehem, konsulter av skilda slag och tolkar.⁵⁶ Det kan jämföras med kategorin deltagande ”på annan liknande grund”. Dit hänförs bl.a. fall där en myndighet har träffat avtal med ett enskilt företag och där en arbetstagare i det företaget ställs till myndighetens förfogande och deltar i dess verksamhet på samma sätt som om myndigheten hade ingått uppdragsavtal med arbetstagaren själv. Vidare nämns som exempel personal som frivilligt deltar i tjänstgöring vid Försvarsmakten och utomstående experter som rådfrågas av en myndighet utan att något egentligt uppdragsavtal föreligger.⁵⁷

Enligt vår mening kan lån av personal lämpligast hänföras till den senare kategorin, dvs. deltagande ”på annan grund” i punkt 3. Grunden för ett lån är att det finns någon form av samarbetsöverenskommelse mellan den inlånande och den utlånande myndigheten. Den typ av uppdrag som nämns i förarbetena till punkt 1 är dessutom av en annan karaktär än vad det är fråga om vid ett lån av personal.

Det sagda medför att en inlånad person i sin tjänstgöring hos den inlånande myndigheten omfattas av offentlighets- och sekretess-

⁵⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 127–128.

⁵⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 128.

lagens förbud mot att röja eller utnyttja en uppgift. Han eller hon ska tillämpa de sekretessbestämmelser som gäller hos den inlånande myndigheten och kan få tillgång till uppgifter på samma sätt som de som är anställda av den myndigheten. Den inlånade personen kan alltså inte, när denne väl kommer tillbaka till sin ursprungliga arbetsgivare (dvs. den utlånande myndigheten), förutsättningslöst till denne dela med sig av uppgifter som han eller hon fått del av hos den inlånande myndigheten. Innan så sker måste han eller hon beakta om det råder sekretess för uppgifterna i fråga. Den person som lånas in kan givetvis inte heller utan beaktande av regleringen i sekretesslagstiftningen dela med sig av uppgifter till den inlånande myndigheten som han eller hon har fått del av under tjänstgöring hos den utlånande myndigheten.

Det sagda ställer stora krav på den enskilda att hantera de uppgifter han eller hon har fått del av på ett lagenligt sätt. Som vi har varit inne på i avsnitt 5.2 anser vi att sådana lån där det redan under lämplighetsprövningen kan misstänkas att det kan uppkomma svårigheter kopplade till offentlighet och sekretess bör undvikas.

5.13 Inlånad personal kan delta i myndighetsutövning hos den inlånande myndigheten

Bedömning: Personal som lånas in kan arbeta hos den inlånande myndigheten med uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Det krävs dock att de

- har en sådan anknytning till den inlånande myndigheten att de kan anses delta i den myndighetens verksamhet,
- står under den inlånande myndighetens arbetsledning, och
- utför uppgifter som vanligen ankommer på den myndighetens anställda.

Den inlånade personalen måste, i likhet med den inlånande myndighetens egen personal, följa bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och förvaltningslagen etc.

Det är viktigt att den inlånande myndigheten är tydlig utåt med att den inlånade personalen, trots att den är anställd av en annan myndighet, arbetar för den inlånande myndigheten.

En fråga vi har stött på under vår utredning är om det finns några hinder mot att en myndighet som lånar in personal låter personalen arbeta med uppgifter som innefattar myndighetsutövning hos den inlånande myndigheten.

Begreppet myndighetsutövning saknar en legaldefinition. I förarbeten har dock myndighetsutövning beskrivits som beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild. Det ska ske med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom en offentligrättslig författning, eller genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet. Karaktäristiskt för myndighetsutövning är också att den enskilda befinner sig i en beroendeställning i förhållande till det allmänna och att detta inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det innebär att myndigheten i dessa fall – till skillnad från i t.ex. ett avtalsförhållande – ensidigt har att besluta i saken.⁵⁸

Det nyss sagda innebär att myndighetsutövning är ett vitt begrepp. Riksdagens ombudsmän (JO) har dessutom i andra sammanhang uttalat att beredningen av och beslutet i ett ärende anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.⁵⁹ Mot den bakgrunden får det ses som oundvikligt att en del av den personal som lånas in till olika myndigheter kan komma att utöva myndighetsutövning i den roll de har hos den inlånande myndigheten. Att den inlånade personalen utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning har betydelse även för straffansvar för tjänstefel eller brott mot tystnadsplikten, något vi återkommer till i nästa avsnitt.

Av 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Det sägs också att om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Vid en första anblick kan det kanske te sig som att bestämmelsen kan lägga hinder i vägen för lån av personal. Vår bedömning är dock att bestämmelsen inte är tillämplig i ett sådant fall. Staten ses som en juridisk person i detta sammanhang. Redan av den anledningen

⁵⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 47–48 med hänvisning till prop. 1972:30 del 2 s. 331, prop. 1972:5 s. 498–499, prop. 1975:78 s. 180 och prop. 1988/89:113 s. 11.

⁵⁹ Se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250, dnr 2598-2000 och 2671-2000.

förekommer det inte något överlämnande till någon annan juridisk person om en förvaltningsuppgift överlämnas från en myndighet till en annan. Att personal från en myndighet arbetar åt en annan myndighet med dess verksamhet innefattar inte heller något sådant överlämnande av en förvaltningsuppgift eftersom förvaltningsuppgiften kvarstår i den inlånande myndighetens verksamhet. Vidare handlar det inte om ett överlämnande till en enskild person.

Det sagda hindrar dock inte att det ändå kan finnas skäl att se hur JO har resonerat i t.ex. ärenden rörande kommuner och hur det förhåller sig till 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen. JO har ansett att en kommun har möjlighet att anlita en uppdragstagare för att utföra förvaltningsuppgifter utan att uppgiften anses överlämnad till en enskild. Det gäller då uppdragstagaren har sådan anknytning till uppdragsgivaren att han eller hon anses delta i dennas verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under uppdragsgivarens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på dennes anställda.⁶⁰

Med det sagt vill vi backa tillbaka till det faktum att det, för att en myndighet över huvud taget ska få utöva myndighetsutövning, krävs stöd i en offentligrättslig författning eller att det finns ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen. Vilka uppgifter en myndighet har framgår av bl.a. myndighetsförordningen, myndighetens instruktion, regleringsbrev och uppdrag från regeringen. För att få de yttre ramarna för dessa uppgifter, och därmed också ramarna för den myndighetsutövning som följer med uppgifterna, får man dock söka sig till andra källor. Exempelvis sägs det i 5 § förvaltningslagen att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen och att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår att bl.a. myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Ytterst kan också hänvisas till regeln i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen om att den offentliga makten ska

⁶⁰ Se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250, dnr 2598-2000 och 2617-2000 om anlitan av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten, JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 428, dnr 3871-2002 om uppgifter att handlägga framställningar om handlingsutlämnande som överlämnats till en advokat innefattar myndighetsutövning, JO:s ämbetsberättelse 2006/07 s. 461, dnr 2561-2004 om två kommunala nämnders uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden är förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift samt JO:s ämbetsberättelse 2019/20 s. 279, dnr 3053-2018 om ombuds medverkan i handläggningen av utlämnandebanden står i strid med regeringsformens och kommunallagens krav på lagstöd för överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till enskild.

utövas under lagarna, varav ett grundläggande krav på författningsstöd kan utläsas.

Vid myndighetsutövning finns det alltså vissa ramar att hålla sig till. Vi kan dock inte se att det finns några direkta hinder för att en myndighet lånar in personal från en annan myndighet och låter den personalen arbeta med uppgifter som innefattar myndighetsutövning, givet att det görs på ett sådant sätt som kan jämföras med det som JO anför, se vår redogörelse ovan. För inlånad personal gäller alltså att de ska ha en sådan anknytning till den inlånande myndigheten att de kan anses delta i den myndighetens verksamhet, att de står under den inlånande myndighetens arbetsledning och att de utför uppgifter som vanligen ankommer på den myndighetens anställda. Att dessa krav är uppfyllda manifesteras lämpligen genom att den inlånande myndigheten förordnar den inlånade arbetstagaren att utföra arbetsuppgifter som omfattar myndighetsutövning.

Givetvis måste den inlånade personalen, precis som myndighetens egen personal, följa bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och förvaltningslagen etc. Även reglerna i brottsbalken om ansvar för tjänstefel och i skadeståndslagen (1972:207) om det allmänna skadeståndsansvar kan bli direkt tillämpliga beträffande sådan personal, se mer om det i nästa avsnitt. Den inlånande myndigheten måste också beakta vad som sägs i myndighetens interna arbetsordning och liknande styrdokument.

Vidare är det viktigt att den inlånande myndigheten är tydlig utåt med att personalen, även fast den i grunden är anställd av en annan myndighet, arbetar för den inlånande myndigheten. Som JO har varit inne på när det gäller ärenden rörande 12 kap. 4 § regeringsformen är det angeläget att enskilda som har kontakter med en myndighet inte ges intrycket av att den handläggning som myndigheten är ansvarig för sköts av någon utanför myndigheten.⁶¹

5.14 Straffrättsligt ansvar, arbetsrättsligt ansvar och skadeståndsrättsligt ansvar gäller även vid lån

Bedömning: Den person som lånas ut är under utlånet underkastad samma typ av straffrättsligt ansvar, arbetsrättsligt ansvar och

⁶¹ Se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2019/20 s. 250, dnr 3053-2018.

skadeståndsrättsligt ansvar som han eller hon har när denne tjänstgör hos sin arbetsgivare, dvs. den utlånande myndigheten.

Frågor om disciplinansvar för förseelser begångna under tjänstgöringen hos den inlånande myndigheten ska prövas av den utlånande myndigheten. Det är också den utlånande myndigheten som ska göra åtalsanmälan enligt 22 § LOA.

5.14.1 Arbetstagare är underkastade tre typer av ansvar

Arbetstagare hos statliga myndigheter är underkastade tre typer av ansvar i sin tjänsteutövning – det straffrättsliga ansvaret i brottsbalken (BrB), det arbetsrättsliga ansvaret i lagen om offentlig anställning (disciplinansvar) och det skadeståndsrättsliga ansvaret i skadeståndslagen. Vad gäller det sistnämnda ansvaret ska det sägas att det är sällan som skadeståndsansvar åläggs arbetstagaren direkt. Vi återkommer till det strax.

Under de samtal vi har haft har vi inte hört talas om något fall där något av de nämnda ansvarerna har aktualiserats i samband med lån av personal. Inte desto mindre är det viktigt att det är klart både för den person som omfattas av ett lån och de myndigheter som är involverade i lånet vad som gäller beträffande de olika typerna av ansvar.

5.14.2 Den person som lånet rör

Det *straffrättsliga ansvaret* består av bl.a. tjänstefel som regleras i 20 kap. 1 § BrB. En grundläggande förutsättning för straffbarhet för tjänstefel är att gärningen sker ”vid myndighetsutövning”. Att inlånad personal kan utöva myndighetsutövning i den inlånande myndigheten har vi diskuterat i avsnitt 5.13. Det sagda innebär enligt vår mening att en person som är inlånad från en myndighet till en annan, och begår ett fel vid sin myndighetsutövning hos den inlånande myndigheten, kan straffas för tjänstefel om förutsättningarna i övrigt i 20 kap. 1 § BrB är uppfyllda.

I 20 kap. 3 § BrB regleras brott mot tystnadsplikt. Straffbarhet för brott mot tystnadsplikt kan förekomma bl.a. om någon röjer en uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla med hänsyn till offentlighets- och sekretesslagen. I avsnitt 5.12 har vi kommit fram till att inlånad personal omfattas av offentlighets- och sekretess-

lagens förbud mot att röja eller utnyttja en uppgift. Det gör att även straffbarhet för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB kan aktualiseras för inlånad personal.

Bestämmelser om mutbrott återfinns i 10 kap. 5 a och 5 c §§ BrB. Straffbarhet för muta är kopplat till utövningen av anställningen eller uppdraget. När det gäller inlånad personal är sådan som bekant inte anställd av den inlånande myndigheten. Enligt vår mening får det dock ses som att inlånad personal i sammanhanget faller under kategorin uppdragstagare. För det fall övriga rekvisit är uppfyllda i bestämmelserna kan alltså även mutbrott aktualiseras för inlånad personal.

Det *arbetsrättsliga ansvaret* regleras i lagen om offentlig anställning. Enligt 14 § första stycket LOA får en arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse.

En första fråga är om det faktum att inlånad personal inte är arbetstagare hos den inlånande myndigheten utan kvarstår i sin anställning hos den utlånande myndigheten gör att bestämmelsen inte är tillämplig. Vi tycker inte det. Personalen är fortsatt arbetstagare hos en myndighet under regeringen. Regleringen av disciplinansvaret har som utgångspunkt att vara ett skydd för samhällsmedborgarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Det vore då märkligt om disciplinansvar inte skulle kunna aktualiseras för något som inlånad personal gör i den inlånande myndigheten.

Ansvaret är vidare kopplat till arbetstagarens ”skyldigheter i anställningen”. Begreppet verkar tolkas vitt – Arbetsdomstolen har i flera fall ansett att den omständigheten att det har varit fråga om ett händelseförlopp under arbetstagarens fritid inte hindrat att arbetstagaren har ansetts åsidosätta åligganden som följer av anställningen. Enligt vår mening får det ses som att ett beslut om ett utlån till en annan myndighet innebär att arbetet för den inlånande myndigheten blir en del av anställningen. Den inlånade personen är då följaktligen också tvungen att beakta de skyldigheter som följer av anställningen. Därmed kan disciplinansvar enligt 14 § LOA komma i fråga även för handlingar som utförs av inlånad personal.

När det gäller det *skadeståndsrättsliga ansvaret* vill vi först klargöra några begrepp. I vissa av skadeståndslagens bestämmelser talas om ”arbetstagare”. Att även inlånad personal omfattas av det

begreppet står enligt vår mening klart. Enligt 6 kap. 5 § skadeståndslagen likställs vid tillämpning av skadeståndslagen med arbetstagare bl.a. den som för annans räkning utför arbete under omständigheter liknande dem som förekommer i anställningsförhållande.

Ett annat begrepp som återkommer i flera bestämmelser är ”i tjänsten”. Handlingar som företas under tjänstetid och under utförandet av arbetstagarens normala arbetsuppgifter anses som regel företagna i tjänsten.⁶² Om inlånad personal företar sådana handlingar hos den inlånande myndigheten anser vi att de får ses som företagna i tjänsten.

Det sagda innebär att bestämmelsen i 4 kap. 1 § skadeståndslagen om individuellt skadeståndsansvar kan tillämpas när en inlånad person vållar skada. Bestämmelsen lär dock, med tanke på kravet på ”synnerliga skäl”, aktualiseras ytterst sällan.

Enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen ska den som har arbetstagare i sin tjänst i vissa fall ersätta skada som arbetstagaren orsakar i tjänsten. Med hänvisning till vad vi har sagt ovan om tolkningen begreppen arbetstagare och i tjänsten är det vår uppfattning att även den här bestämmelsen kan tillämpas avseende inlånad personal.

Av 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen framgår att staten kan bli ansvarig för skada vållad vid myndighetsutövning och genom felaktig myndighetsinformation. Ansvar är alltså inte knutet direkt till ett agerande av en enskild. Med tanke på vårt resonemang i avsnitt 5.13 om att inlånad personal kan utöva myndighetsutövning hos den inlånande myndigheten är det vår bedömning att även dessa bestämmelser kan bli aktuella i fall som rör en inlånad persons agerande.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att den person som lånas ut under utlånet är underkastad samma typ av straffrättsligt ansvar, arbetsrättsligt ansvar och skadeståndsrättsliga ansvar som han eller hon har när denne tjänstgör hos sin arbetsgivare, dvs. den utlånande myndigheten. Enligt vår mening är detta helt logiskt och vi föreslår därför ingen ändring av den ordningen.

⁶² Hellner och Radetzki, Skadeståndsrätt, Juno version 11 under avsnitt 9.5 om skada vållad i tjänsten.

5.14.3 Ansvaret utifrån myndigheternas perspektiv

Det vi nyss har sagt handlar om den inlånade personen. I sammanhanget är det dock också av intresse att se vad som gäller för den inlånande respektive den utlånande myndigheten.

Enligt 3 § anställningsförfordningen ska frågor om anställning som huvudregel prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd. Vissa undantag finns dock, bl.a. när det gäller chefen för en myndighet, men de bedömer vi inte som relevanta här. Det är vidare möjligt att genom författning göra avvikelser från de generella bestämmelserna, se 2 § anställningsförfordningen. Av 25 § första stycket myndighetsförfordningen framgår att det är myndighetens personalansvarsnämnd, om en sådan finns, som ska pröva frågor om disciplinansvar.⁶³ Det sägs också att personalnämnden ska pröva frågor om åtalsanmälan. Bestämmelsen om åtalsanmälan hittas i sin tur i 22 § LOA. Enligt den ska den som är skäpligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott anmälas till åtal, om misstanken avser vissa särskilt uppräknade brott som t.ex. tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB.

Som regleringen ser ut skulle det alltså kunna förekomma en situation där en inlånad person i sin tjänst hos den inlånande myndigheten gör något som aktualiserar disciplinansvar eller tjänstefel alternativt grovt tjänstefel, men där ansvaret för prövningen av förseelsen och åtalsanmälan ligger hos den utlånande myndigheten. För att den utlånande myndigheten ska kunna göra en fullgod och rättsäker prövning av frågan måste den inlånande myndigheten tillgodose den med de uppgifter som behövs. Beroende på vilket område som förseelsen eller åtalsanmälan rör kan det eventuellt föreligga sekretess för uppgifterna hos den inlånande myndigheten.

Enligt 10 kap. 18 § OSL hindrar dock sekretess inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för bl.a. ett ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans eller hennes deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer. I förarbetena till bestämmelsen sägs att en myndighet måste kunna lämna uppgifter till en annan myndighet som har att besluta om åtalsanmälan, disciplinansvar etc. på grund av

⁶³ För särskilt angivna arbetstagare är det i stället Statens ansvarsnämnd (SAN) som beslutar om vissa arbetsrättsliga åtgärder, se 34 § LOA.

vad som har förekommit hos den första myndigheten.⁶⁴ Vi ser därför ingen anledning ur sekretesshänseende att ändra den nuvarande ordningen. Till det kommer att vi tror att situationen kommer att uppkomma endast i ett fåtal fall.

Givetvis är det också viktigt att de inblandade myndigheterna är transparenta gentemot den enskilde som det rör med hur processen bedrivs. Om den centrala fackliga organisation som den enskilde tillhör finns representerad på båda myndigheterna bör den enskilde kunna ta hjälp av båda de lokala fackliga organisationerna, för det fall de organisationerna godtar det.

5.15 Uppsägning och avsked av personal kan ske på grund av händelse hos den inlånade myndigheten

Bedömning: Den utlånade arbetstagarens agerande under den tid han eller hon tjänstgör hos den inlånade myndigheten kan utgöra grund för uppsägning och avsked.

Vi har inte stött på någon situation där den utlånade arbetstagaren under tiden för sin tjänstgöring hos den inlånade myndigheten har agerat på ett sådant sätt att uppsägning eller avsked från arbetsgivarens, dvs. den utlånande myndigheten, sida har diskuterats. Med tanke på att uppsägning och avsked, sett till den statliga sektorn som helhet, förekommer endast i ett fåtal fall per år tror vi inte heller att det är ett reellt problem vid lån av personal. Trots det vill vi säga något om frågan om en utlånande myndighet, i egenskap av arbetsgivare, kan säga upp eller avskeda en arbetstagare på grundval av hans eller hennes agerande under den tid han eller hon har varit eller är utlånad.

Om en arbetsgivare vill avbryta en arbetstagares anställning måste det ske genom uppsägning eller genom avsked. En uppsägning från arbetsgivarens sida ska grunda sig på sakliga skäl. Sakliga skäl kan vara arbetsbrist eller förhållanden som hänför sig till arbetstagaren

⁶⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 324.

personligen, se 7 § första stycket LAS.⁶⁵ Avskedande får enligt 18 § första stycket LAS ske om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren.

Vid både uppsägning och avskedande finns formkrav för arbetsgivaren att förhålla sig till. En arbetsgivare kan inte heller åberopa hur gamla omständigheter som helst som grund. Om en uppsägning eller ett avskedande har skett utan att tillräckliga skäl för åtgärden förelegat, kan det på begäran av arbetstagaren ogiltigförklaras av domstol och arbetsgivaren riskerar att få betala bl.a. ett allmänt skadestånd till arbetstagaren, se 38 och 39 §§ LAS.

Frågan om det finns sakliga skäl för uppsägning enligt 7 § LAS ska avgöras med utgångspunkt från om det föreligger ett tillräckligt allvarligt brott mot förpliktelserna enligt anställningsavtalet eller inte. Avgörande för om sakliga skäl föreligger är alltså om den anställde på ett allvarligt sätt brutit mot anställningsavtalet och om den anställde insett eller bort inse detta. Avgörandet ska grunda sig på en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter.⁶⁶

När det gäller avskedande så bör, enligt förarbetena, ett sådant bara kunna tillgripas i flagranta fall. Det bör vara fråga om ett sådant avsiktligt eller grovt vårdslöst förfarande som inte rimligen ska behöva tålas i något rättsförhållande. En arbetstagare bör kunna avskedas t.ex. på grund av allvarligare brott som har begåtts mot arbetsgivaren. Även brott som har begåtts utom arbetet bör i vissa fall kunna föranleda avskedande, om brottet är ägnat att allvarligt skada förhållandet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.⁶⁷

⁶⁵ Fram till och med den 29 juni 2022 angavs i 7 § första stycket LAS att en uppsägning från arbetsgivarens sida skulle vara sakligt grundad. I förarbetena till nuvarande lydelse sägs att ändringen från saklig grund till sakliga skäl inte bör ändra gällande rätt i fråga om vad som ska anses utgöra ett tillräckligt allvarligt åsidosättande av en arbetstagares förpliktelser enligt anställningsavtalet för att en uppsägning av personliga skäl ska vara motiverad. Ändringen bör inte heller påverka gränsdragningen mellan sakliga skäl för uppsägning och laga grund för avskedande. Även i fortsättningen ska en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter göras för att avgöra om arbetstagaren åsidosatt sina förpliktelser enligt anställningsavtalet tillräckligt allvarligt för att en uppsägning av personliga skäl ska vara befogad. De rättsgrundsatser och rättsprinciper som i dag gäller vid sidan av lagstiftningen bör fortsatt tillämpas i uppsägningssituationer (prop. 2021/22:176 s. 87).

⁶⁶ Prop. 2021/22:176 s. 446. Enligt förarbetena till den tidigare lydelsen av 7 § LAS och praxis baserad på den lagstiftningen (se prop. 1973:129 s. 124 och t.ex. AD 1981 nr 111, AD 2004 nr 2 och AD 2011 nr 36) borde bedömningen inte så mycket riktas in på vad som har förekommit i det särskilda fallet. I stället skulle det göras en bedömning av arbetstagarens lämplighet och hur denne kan tänkas sköta sig i fortsättningen.

⁶⁷ Prop. 1973:129 s. 255. Arbetsdomstolen har godtagit avskedanden vid straffrättsligt sett ganska bagatellartade händelser om det av dem kan dras slutsatsen att arbetstagaren på ett avgörande sätt har brutit i insikten om det väsentliga i arbetet och därmed har gett uttryck

Vi har i Arbetsdomstolens praxis inte hittat något avgörande som handlar om uppsägning eller avsked enkom på grund av händelser som skett under den tid som en personen har varit utlånad att utföra arbete hos någon annan än sin arbetsgivare. Vi kan dock inte se att det skulle finnas ett förbud för arbetsgivaren, här den utlånande myndigheten, att aktualisera en fråga om uppsägning eller avsked enbart på grund av händelser som har skett under arbetstagarens tjänstgöring hos en inlånande myndighet. Vi kan också konstatera att det finns fall där arbetstagarens agerande under tid som han eller hon har varit tjänstledig för att arbeta hos en annan statlig myndighet har lagts till grund för avsked, se AD 2019 nr 38.⁶⁸

Ytterst är det upp till rättsvårdande instans att avgöra om de skäl som arbetsgivaren presenterar utgör tillräcklig grund för uppsägningen eller avsked. Liksom vid andra uppsägningar och avsked är det viktigt att ha noga dokumenterat vad som har hänt. Det i sig kräver att det finns en god kommunikation mellan de myndigheter som är involverade i lånet. Även i ett sådant fall torde den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 § OSL kunna komma i fråga, se avsnittet ovan om den bestämmelsen. Skulle det vara så att en person som är utlånad missköter sig under sin tid hos den inlånande myndigheten anser vi också att det finns goda skäl för att omedelbart avsluta lånet.

5.16 Det är viktigt att klargöra arbetsmiljö- och rehabiliteringsansvaret

Bedömning: Vid lån av personal är det viktigt att klargöra arbetsmiljö- och rehabiliteringsansvaret och att dokumentera det i den samarbetsöverenskommelse som bör slutas mellan myndigheterna. Ansvaret fördelas enligt följande.

för en oförmåga att fullgöra de åligganden som har varit centrala för anställningen eller att arbetstagaren på ett allvarligt sätt har rubbat arbetsgivarens förtroende för honom eller henne i framtiden, se t.ex. AD 1984 nr 48 och AD 1990 nr 91.

⁶⁸ I målet var det fråga om en arbetstagar vid Migrationsverket som påstods ha gjort ett stort antal otillåtna slagningar i en av Migrationsverkets databaser. Vissa av slagningarna hade gjorts när personen i fråga var tjänstledig från sin anställning hos Migrationsverket och arbetade vid svenska ambassader i anställningar hos Regeringskansliet. Arbetsdomstolen konstaterade att samtliga slagningar hade gjorts i databasen, som tillhörde Migrationsverket. Det handlande som lagts till grund för avskedandet hade alltså riktat sig mot Migrationsverket. Redan därför hade Migrationsverket haft rätt att lägga även de slagningar som personen gjorde under tjänstledighet till grund för avskedandet.

Den utlånande myndigheten har alltså huvudansvaret för arbetsmiljön. Detta ansvar innefattar dels planering innan utlånet i form av t.ex. val av arbetsplats och arbetsuppgifter, dels uppföljning under och efter utlånet.

Den utlånande myndigheten har också ansvar för långsiktiga åtgärder som t.ex. rehabilitering.

Den inlånande myndigheten ska vidta samma skyddsåtgärder för den inlånade personalen som den skulle ha vidtagit för sina arbetstagare. I fråga om det arbete som inlånet gäller är myndigheten skyldig att följa föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Det kan exempelvis gälla att undersöka arbetsförhållandena, bedöma risker, vidta åtgärder och ge instruktioner.

Ansvarsfördelningen gäller oberoende av om lånet sker för kortare eller längre tid.

Det är den utlånande myndigheten som i egenskap av arbetsgivare har ansvar för eventuell sjuklön till den utlånade arbetstagaren. Av samarbetsöverenskommelsen bör de framgå hur utbetalad sjuklön till den utlånade arbetstagaren ska regleras mellan den utlånande och den inlånande myndigheten, likaså vem av myndigheterna som ska göra anmälan till Försäkringskassan om sjukfrånvaro.

5.16.1 Arbetsmiljöansvaret är delat

En sak som har tagits upp under våra samtal är fördelningen av ansvaret för arbetsmiljö och rehabilitering mellan in- och utlånande myndighet. Vi har inte fått något konkret problem beskrivet för oss, men bl.a. de fackliga organisationerna har lyft fram vikten av att det redan innan lånet startar klargörs hur ansvaret är fördelat.

Både arbetsmiljöansvaret och rehabiliteringsansvaret är starkt knutet till vem som är att se som arbetsgivare. Vid inlån, så som vi definierar det i avsnitt 3.1, fortsätter den inlånade personalen att vara anställd hos den utlånande myndigheten. Den inlånande myndigheten får därmed inte ställning av arbetsgivare. Samtidigt är det för, och många gånger hos, den inlånande myndigheten som arbetet sker.

Vad gäller arbetsmiljöansvaret finns det bestämmelser som handlar om ansvar för den som anlitar inhyrd arbetskraft. Enligt 3 kap. 12 § andra stycket arbetsmiljölagen (1977:1160) ska den som anlitar

sådan arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet vidta de skyddsåtgärder som behövs i det arbetet. I Arbetsmiljöverkets kommentar till bestämmelsen står bl.a. att läsa att uthyraren, som fortfarande är arbetsgivare, visserligen har arbetsgivaransvaret men det räcker inte eftersom arbetsgivaren har svårt att påverka arbetsförhållandena. För det arbete som utförs hos inhyraren, har denne därför fått ett ansvar som i stort motsvarar arbetsgivarens ansvar. Inhyraren ska således vidta samma skyddsåtgärder som han skulle ha vidtagit för anställd personal. Detta ansvar gäller enligt Arbetsmiljöverket oberoende av om uthyrningen sker för kortare eller längre tid. Där- emot omfattar ansvaret inte långsiktiga åtgärder som rehabilitering. För dessa svarar arbetsgivaren ensam.⁶⁹

Även i föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete, AFS 2001:1, likställs med arbetsgivare den som hyr in arbetskraft, se 1 § föreskriften. I Arbetsmiljöverkets kommentarer till föreskriften står att läsa att den som anlitar inhyrd personal är skyldig att – i fråga om det arbete som inhyrningen gäller – följa föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Det kan exempelvis gälla att undersöka arbetsförhållandena, bedöma risker, vidta åtgärder och ge instruktioner. Eftersom den arbetsgivare som hyr ut arbetskraft inte kan bestämma över platsen för arbetet och inte heller över t.ex. de lokaler som finns där är det viktigt att denne planerar och följer upp arbetet noga. Vidare sägs bl.a. att den arbetsgivare som hyr ut arbetskraft har kvar sitt ansvar för de anställda och är skyldig att genomföra långsiktiga arbetsmiljöåtgärder. Som exempel nämns bl.a. rehabilite- ring.⁷⁰

Vad gäller förarbetena till den ovan beskrivna regleringen i arbetsmiljölagen så är vår uppfattning att den nämnda lagen har kommit till främst med tanke på den privata bemanningsbranschen. Vi kan dock inte se annat än att bestämmelserna gäller även i sådana i fall där det är en myndighet som lånar personal från en annan myndighet.

Enligt vår mening har det inte framkommit några skäl för att in- rättas en särreglering av arbetsmiljöansvaret vid lån av personal mellan myndigheter. Det innebär alltså att ansvaret i fråga vid lån av perso- nal är delat mellan de berörda myndigheterna. Det är den utlåande myndigheten som alltjämt har huvudansvaret för arbetsmiljön.

⁶⁹ Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljölagen – med kommentarer, 2018, s. 55.

⁷⁰ Se Arbetsmiljöverkets kommentar till 1 § AFS 2001:1.

Ansvar innefattar dels planering innan utlånet i form av t.ex. val av arbetsplats och arbetsuppgifter, dels uppföljning under och efter utlånet. Den inlånande myndigheten å sin sida måste vidta samma skyddsåtgärder för den inlånade personalen som den skulle ha vidtagit för sina arbetstagare. Den inlånande myndigheten måste också följa föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Ansvarsfördelningen gäller oavsett för hur kort eller lång tid lånet sker.

Vi anser som sagt att det inte behövs någon särreglering på området. Vad vi däremot tycker behövs, vilket också de fackliga organisationerna har uttryckt vid våra samtal med dem, är en tydlighet i vem som har ansvar för vad. Enligt vår mening görs det bäst genom att det i den samarbetsöverenskommelse vi anser ska upprättas mellan myndigheterna vid lån, se mer om den i avsnitt 6.4, finns angivet vad som gäller beträffande arbetsmiljöansvaret.

5.16.2 Rehabiliteringsansvaret åvilar den utlånande myndigheten i egenskap av arbetsgivare

När det gäller rehabiliteringsansvaret sägs i 3 kap. 2 a § tredje stycket arbetsmiljölagen att arbetsgivaren ska se till att det i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som vilar på honom enligt arbetsmiljölagen och 30 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Enligt 30 kap. 6 och 6 a §§ SFB ska arbetsgivaren under vissa förutsättningar upprätta en plan för arbetstagarens återgång i arbetet. Arbetsgivaren ska fortlöpande se till att planen för återgång i arbete följs och att det vid behov görs ändringar i den. Arbetsgivaren har också skyldighet att lämna viss information till Försäkringskassan och svara för att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering.

För rehabiliteringsansvaret finns det ingen särskild reglering när det gäller inhyrd personal. Det innebär att det alltså är arbetsgivaren, dvs. i nu aktuellt fall den utlånande myndigheten, som har det ansvaret. För tydlighetens skull bör det, enligt vår mening, anges samarbetsöverenskommelsen som vi tycker att myndigheterna ska upprätta mellan sig, se avsnitt 6.4.

Det sagda innebär att en utlånande myndighet skulle kunna hamna i den situationen att den lånar ut en arbetstagare till en annan myndighet där denne blir långvarigt sjuk och att

rehabiliteringsansvaret då åläggs den utlåande myndigheten. Detta är en risk som vi dock tror skulle kunna komma i fråga i ett ytterst fåtal fall. Redan av den anledningen bör det inte skapas någon särreglering för fördelningen av rehabiliteringsansvaret vid lån av personal. Det sagda hindrar inte att myndigheterna sinsemellan kommer överens om eventuell ekonomisk kompensation för personal som kräver rehabilitering. Om en utlånad arbetstagare blir långvarigt sjuk torde det lämpligaste vara att avbryta lånet.

5.16.3 Det är arbetsgivaren som ska betala sjuklön

Av 1 § första stycket lagen (1991:1047) om sjuklön följer att det är arbetsgivaren som är skyldig att betala sjuklön. Vid lån av personal är det alltså den utlåande myndigheten som är ansvarig för sjuklönen.

Under vår utredning har det inte framkommit något som gör att vi ser anledning att ändra på den nämnda ordningen. För att undvika frågetecken kring hur utbetald sjuklön ska regleras mellan den utlåande och den inlåande myndigheten är det dock vår rekommendation att det ange i samarbetsöverenskommelsen mellan myndigheterna, likaså vem av myndigheterna som ska göra anmälan till Försäkringskassan om sjukfrånvaro.

5.17 När utlånad personal skadar sig

Bedömning: Om en utlånad arbetstagare skadar sig i sitt arbete hos den inlåande myndigheten får skadan, ur ett arbetsskaderättsligt perspektiv, bedömas på samma sätt som om arbetstagaren hade skadat sig på motsvarande vis i arbetet hos sin arbetsgivare, dvs. den utlåande myndigheten.

Myndigheterna bör i sin samarbetsöverenskommelse reglera vem som ansvarar för anmälan av arbetsskadan till Försäkringskassan.

En person som råkar ut för en skada i sitt arbete kan ha rätt att få skadan klassad som en arbetsskada. Med en arbetsskada avses enligt 39 kap. 3 § SFB en skada till följd av olycksfall eller annan skadlig

inverkan i arbetet. Enligt 39 kap. 7 § SFB räknas olycksfall vid färd till eller från arbetsstället som olycksfall i arbetet, om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbetet.

Socialförsäkringsbalken innehåller inte någon definition av vad som är ett olycksfall och vad som är annan skadlig inverkan i arbetet. Av praxis framgår dock att till olycksfall i arbetet räknas i första hand olycksfall som inträffar när den försäkrade utför sitt egentliga arbete. Som olycksfall i arbetet bedöms vidare i allmänhet andra olycksfall som inträffar inom arbetsområdet. Även olycksfall utanför arbetsområdet betraktas som olycksfall i arbetet under förutsättning att arbetstagaren vid olycksfallet utförde arbetsgivarens ärenden. Någon definition av begreppet arbetsområde torde inte finnas. Praxis synes innebära att begreppet arbetsområde är synonymt med begreppet arbetsplats.⁷¹ Med annan skadlig inverkan än olycksfall menas i princip alla faktorer i arbetet som kan påverka den fysiska och psykiska hälsan ogynnsamt. Till skillnad från olycksfall ska annan skadlig inverkan kunna kopplas till arbetsuppgifterna i sig. Vid olycksfall kan händelser ses som olycksfall i arbetet även om den försäkrade inte utförde sina egentliga arbetsuppgifter.⁷²

Det är Försäkringskassan som först prövar vad som ska godkännas som arbetsskada. Vi kan inte se annat än att Försäkringskassan, om en utlånad arbetstagare skadar sig i sitt arbete hos den inlånande myndigheten, kommer att bedöma skadan på samma sätt som om arbetstagaren hade skadat sig på motsvarande vis i arbetet hos sin arbetsgivare, dvs. den utlånande myndigheten. Som framgår av lagtexten i socialförsäkringsbalken är skadefrågan knuten till ”arbetet” och inte till en viss arbetsgivare. Har myndigheterna gjort upp om lån av personal utgör den utlånade arbetstagarens tjänstgöring hos den inlånande myndigheten de facto arbetstagarens arbete. Som en jämförelse kan nämnas den situationen att en arbetstagare är anställd av ett bemanningsföretag och faller under lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare (se mer om den lagen i avsnitt 3.1). Om en sådan arbetstagare skadar sig under uthyrning till ett kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning kan det bli fråga om en arbetsskada.

Enligt 42 kap. 10 § SFB är en arbetsgivare eller arbetsföreståndare som har fått kännedom om en inträffad arbetsskada skyldig att

⁷¹ Se t.ex. RÅ 2007 ref. 1 med hänvisningar.

⁷² Se prop. 1975/76:197 s. 71 och prop. 1992/93:30 s. 36.

omedelbart anmäla skadan till Försäkringskassan. Anmälan ska ske på en särskild blankett. Om skadan har inträffat hos någon annan än arbetstagarens arbetsgivare ska det anges.⁷³ För att klargöra vad som gäller i händelse av misstänkt arbetsskada anser vi att myndigheterna i sin samarbetsöverenskommelse bör reglera vem av dem som ansvarar för anmälan till Försäkringskassan.

Om en arbetstagare som är anställd hos en arbetsgivare inom det statliga avtalsområdet drabbas av en personskada som är att anse som arbetsskada kan även ersättning enligt PSA – Avtal om ersättning vid personskada – aktualiseras. Med arbetsskada avses i avtalet flera olika typer av olyckor, däribland arbetsolycksfall, arbetssjukdom och färdolycksfall. Frågor om personskadeersättning enligt avtalet prövas av en särskild nämnd, PSA-nämnden. Vår uppfattning är även här att nämnden kommer att bedöma en skada hos den inlånande myndigheten på samma sätt som om arbetstagaren hade skadat sig hos sin arbetsgivare, dvs. den utlånande myndigheten.

5.18 Formerna för debitering för lånet måste vara klara

Bedömning: Det är den utlånande myndigheten som även under utlånet bör vara ansvarig för att betala ut lön och därmed sammanhängande ersättningar till den arbetstagare som lånas ut. Lämpligen regleras detta i förväg i en samarbetsöverenskommelse mellan myndigheterna, likaså hur själva debiteringen ska gå till.

I våra intervjuer har det framkommit att den utlånande myndigheten i normalfallet debiterar den inlånande myndigheten för de lönekostnader (inklusive eventuell sjuklön och semester) som uppstår vid lånet av personal, antingen enligt en på förhand överenskommen schablon eller enligt de faktiska kostnader som uppstår. Vilken myndighet som tar kostnaden för t.ex. utgifter och resor i anställningen regleras vanligen i en överenskommelse mellan myndigheterna. I normalfallet står inlånande myndighet även för dessa utgifter. Utlånande myndighet hanterar utbetalningen till sina utlånade anställda som vanligt.

⁷³ För blanketten, se [Ansökan arbetsskada personskada \(forsakringskassan.se\)](https://www.forsakringskassan.se/ansokan-arbetsskada-personskada)

Som vi har varit inne på i avsnitt 5.5.2 är det, för att den utlånande myndigheten alltså ska ses som arbetsgivare, att rekommendera att det även under utlånet är den myndigheten som är ansvarig för att betala ut lön och därmed sammanhängande ersättningar till den arbetstagare som lånas ut. Lämpligen regleras detta i förväg i en samarbetsöverenskommelse mellan myndigheterna, likaså hur själva debiteringen ska gå till.

Vad vi har kunnat se är det ovanligt att utlånad personal har fått något lönetillägg som ersättning eller incitament för att lånas ut till en annan myndighet. Vid några utlån har dock utlånad personal utöver sin ordinarie lön fått ett tillägg av samma storlek som ett tillfälligt lönetillägg som införts för den inlånande myndighetens egen personal. Det har av den utlånande myndigheten beskrivits som att det har underlättat att hitta frivillig personal, men att det samtidigt har inneburit vissa utmaningar för myndigheten. En sådan är att det har medfört extra administration vid löneutbetalningarna till de utlånade arbetstagarna och vid faktureringen av den inlånande myndigheten. En annan är att det har varit vissa svårigheter att förklara lönetillägget för de kvarvarande medarbetarna på den utlånande myndigheten – dessa har bl.a. i och med att det har blivit färre personal på den utlånande myndigheten haft att hantera en ökad arbetsbelastning, men utan att få någon ekonomisk kompensation för det.

Arbetsgivarpolitiken är delegerad och myndigheten ansvarar enligt 8 § myndighetsförordningen för den statliga arbetsgivarpolitiken. Det är därför ytterst myndighetsledningens ansvar att göra en bedömning av om särskilda tillskott till vissa arbetstagare kan vara lämpligt i det enskilda fallet. Enligt vår mening bör dock den inlånande myndigheten som huvudregel ersätta den utlånande myndigheten för lönekostnader för den personal som lånats in motsvarande ordinarie lönekostnader samt eventuella kostnader i anställningen, dvs. utan några särskilda lönetillägg. När utlån baseras på frivillighet, vilket vi tror även i framtiden kommer att vara normalfallet, torde det ofta inte finnas någon anledning att införa ekonomiska incitament för att enskilda arbetstagare ska delta i in- och utlån. I särskilda fall kan dock undantag behöva göras från huvudregeln, vilket måste bli upp till de enskilda myndigheterna att avgöra.

6 Vad som kan göras för att förbättra förutsättningarna för lån

6.1 Det finns en positiv inställning, men också en outnyttjad potential

Bedömning: Det finns en positiv inställning hos både myndigheter och arbetstagare till att delta i lån av personal.

Det finns dock även en outnyttjad potential som borde kunna användas bättre. Flera åtgärder kan vidtas för att förbättra förutsättningarna för in- och utlån och därmed få till stånd fler lån än vad som sker i dag.

I föregående kapitel har vi gått igenom de lämplighetsöverväganden och juridiska aspekter som myndigheter som önskar delta i lån av personal kan behöva beakta. Dessa gäller vid såväl lån i normalläge som under fredstida kris. Av vår redogörelse framgår att vi inte ser att det finns något principiellt hinder för lån av personal mellan myndigheter. Vi tycker inte heller att det behövs någon ny reglering på det arbetsrättsliga området avseende lån.

Vår uppfattning är att lån av personal gagnar både myndigheternas verksamhet direkt och staten som helhet mera generellt samt de enskilda statstjänstemännen. Som vi har tagit upp i avsnitt 4.6 innebär lån av personal exempelvis ett mer effektivt resursutnyttjande av statens samlade resurser och som vi konstaterat i avsnitt 4.7 ger sådana lån enskilda tjänstemän värdefulla erfarenheter och kunskaper. Mot den bakgrunden bör, enligt vår mening, personallån ses som en naturlig del av alla myndigheters verksamhet och frågan om hur och när lån kan komma ifråga bör vara ständigt aktuell vid ledning och planering av verksamheten. Vårt intryck är också att det finns en stor vilja hos både myndigheter och arbetstagare att delta i lån. Under

våra samtal har myndigheter vid flera tillfällen nämnt vikten av ett ”koncerntänk” och att se till staten som en helhet. När det gäller arbetstagarna har vi fått berättat för oss att många som har deltagit i lån under fredstida kris har känt att de har varit del i ett större sammanhang och att de har känt en stolthet i att hjälpa till. För lån under normala omständigheter har det inte alltid handlat om att hjälpa en annan myndighet i en svår situation, utan där kan lånet i stället ha skett för att t.ex. kompetensutveckla arbetstagaren. Även det har upplevts som positivt av arbetstagarna.

Enligt vår uppfattning finns det alltså en positiv inställning hos både myndigheter och arbetstagare när det gäller personallån. Vår enkät och våra samtal har visat att personallån redan i dag sker i relativt hög utsträckning och att myndigheter t.ex. under fredstida kris har ställt upp och hjälpt varandra. Vi har dock även fått berättat för oss att vissa tilltänkta lån inte har blivit av. Många myndigheter saknar rutiner för lån och lån har ofta varit beroende av sedan tidigare upparbetade personliga kontakter mellan myndigheterna. I vissa fall har myndigheterna fastnat i detaljdiskussioner kring praktiska frågor och det har också funnits en osäkerhet om lånens förenlighet med myndighetens uppgifter och uppdrag. Vi tror därför att det finns en outnyttjad potential som borde kunna användas bättre, inte minst efter det att vår genomgång av dessa frågor har spridits och våra förslag i denna redovisning har genomförts.

I det här kapitlet diskuterar vi vilka åtgärder som kan vidtas för att få till stånd fler personallån än vad som sker i dag och för att höja myndigheternas organisatoriska beredskap för att kunna genomföra sådana lån. Vissa åtgärder bör vidtas av myndigheterna själva, medan andra handlar om att få till ett bättre stöd och struktur för myndigheterna. Diskussionen måste givetvis läsas mot bakgrund av de frågor rörande lämplighet, förtroendeskada, sekretess etc. som vi har tagit upp i föregående kapitel.

När vi började arbeta med utredningen var vår uppfattning att lån under fredstida kris var den vanligaste typen av lån. I takt med vårt arbete, och bl.a. mot bakgrund av den enkät vi har låtit göra, har vi dock förstått att lån under normala omständigheter förekommer i ganska stor utsträckning. Exempelvis visar vår enkät att en tiondel av de myndigheter som har svarat på enkäten har lånat in personal med anledning av fredstida kris och att en fjärdedel har lånat in personal av annan anledning än fredstida kris. I vår följande diskussion

har vi som utgångspunkt att lån under normala omständigheter och lån under fredstida kris bör hanteras på ett så likartat sätt som möjligt. Det starkaste skälet för det är igenkänningsfaktorn. Ju fler lån som sker under normala omständigheter, desto bättre tror vi att förutsättningarna blir för att kunna genomföra lån under fredstida kris. Flera av de myndigheter vi har samtalat med har också som en framgångsfaktor för lån under fredstida kris lyft fram vikten av en vana att praktisera lån under normala omständigheter, inte minst för att lån under fredstida kris ofta tenderar att ske under stor tidspress.

Det vi säger i det fortsatta gäller således för både lån under normala omständigheter och lån under fredstida kris, om inget annat anges.

6.2 Frivillighet bör vara huvudregeln

Bedömning: Som huvudregel bör det vara frivilligt för myndigheterna och enskilda arbetstagare att delta i personallån.

Det behövs inte någon författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att delta i eller förbereda sig för personallån. Det kan dock uppstå enskilda situationer där regeringen kan behöva ge vissa myndigheter ett direkt uppdrag att delta i lån.

Regeringen kan besluta om uppdrag eller återrapporteringskrav till ett urval av myndigheter avseende att förbereda sig för personallån, särskilt om det visar sig att personallån mellan myndigheter inte utnyttjas i önskvärd utsträckning.

6.2.1 Det behövs inte någon författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att delta i eller förbereda sig för personallån

Vi ser deltagande i personallån som ett sätt att genomföra de samarbetsuppgifter och ge det stöd som finns reglerat i myndighetsförordningen (2017:515) och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, den s.k. beredskapsförordningen. Som framkommer av avsnitt 5.6 är det vår uppfattning att det inte behövs någon ny reglering på det arbetsrättsliga området när det gäller personallån. Vi menar alltså att det finns rättsliga förutsättningar för

myndigheterna att delta i personallån och att sådana lån kan vara ett sätt att utföra ovanstående uppgifter. Därför saknas behov av att införa reglering om en uttrycklig uppgift för myndigheterna att delta i personallån, i t.ex. myndighetsförordningen. Den bilden delas av många av de myndigheter vi har talat med.

Som vi återkommer till i avsnitt 6.3 bör dock myndigheterna förbereda sig för att kunna delta i personallån genom att bl.a. inventera sina personella resurser, utse kontaktpersoner, identifiera potentiella myndigheter att samarbeta med m.m. Även här anser vi att det inte framstår som motiverat att reglera organisatoriska krav på samtliga myndigheter att vidta sådana förberedelser för personallån. Av naturliga skäl behöver t.ex. inte myndigheter med få eller ingen ordinarie personal vidta sådana förberedelser.⁷⁴ Ett alternativ vore visserligen att reglera en sådan skyldighet för ett urval av myndigheter. Det finns dock ingen självklar urvalsprincip för vilka myndigheter som skulle ges en sådan skyldighet. Som vi redogjort för i avsnitt 3.3 med underavsnitt är personallån redan i dag ett relativt utbredd fenomen under normala omständigheter och lånen sker inte bara mellan myndigheter med närliggande verksamhetsområden.

Ett urval skulle i och för sig kunna kopplas till vilka som är beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen. Vi ser dock svårigheter med en sådan koppling, både gällande lån under fredstida kris och under normala omständigheter. Förhållandena för olika myndigheter kan nämligen ändras snabbt och en reglering av frågan riskerar bli allt för stelbent för att täcka in alla tänkbara situationer som kan uppstå under såväl fredstida kriser som normala förhållanden. När det gäller personallån under en fredstida kris som slår mot flera beredskapssektorer skulle det dessutom snarare vara de myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter som skulle kunna avvara och låna ut personal till beredskapsmyndigheterna. Mot bakgrund av det sagda anser vi att en koppling till beredskapsmyndigheterna riskerar att bli en inte tillräckligt flexibel lösning för att möjligheten till personallån mellan myndigheter ska kunna tas till vara på ett optimalt sätt.

Under våra samtal med myndigheterna har vi också fått bilden av att en uppgift för ett urval myndigheter skulle kunna vara kontra-produktiv, då övriga myndigheter riskerar att tolka detta som att

⁷⁴ Knappt 30 myndigheter har inga eller färre än en årsarbetskraft anställda, se Statskontorets öppna data Antal årsarbetskrafter inom statliga myndigheter 2022.

personallån inte är relevant för deras verksamhet. Även i övrigt anser vi att myndigheterna som utgångspunkt är bäst lämpade att avgöra vilka organisatoriska åtgärder de behöver vidta. Att t.ex. reglera en skyldighet att ha en kontaktperson för personallånsfrågor vore en alltför detaljerad styrning av myndigheternas organisation. I sammanhanget kan dock nämnas att större myndigheter många gånger torde ha större möjlighet att avvara personal till utlån än vad mindre myndigheter har. Generellt gäller också för alla myndigheter att det i regleringen om s.k. risk- och sårbarhetsanalyser i 7 § beredskapsförordningen åtminstone delvis borde kunna läsas in ett krav på en inventering av personella resurser, se mer om det i avsnitt 6.3. Som vi kommer att se i avsnitt 6.2.3 kan det också finnas anledning för regeringen att återkomma i frågan om vissa myndigheter bör pekas ut särskilt när det gäller att förbereda sig för att delta i personallån.

6.2.2 Regeringen kan under vissa omständigheter behöva ge myndigheter i uppdrag att delta i personallån

I avsnitt 5.3 har vi redogjort för den avvägning mellan den egna verksamheten och att låna ut personal som varje myndighet ansvarar för att göra. En sådan bedömning måste ske med hänsyn till många konkreta omständigheter som skiljer sig från fall till fall. Effektivitetsskäl talar för att låta varje myndighet, som har bäst kännedom om verksamheten, avgöra om personal ska lånas ut.

Att lån som huvudregel ska vara upp till myndigheterna själva att besluta om hindrar dock inte att det kan uppstå enskilda situationer när frivillighet inte räcker för att möta upp behovet av att låna personal. Exempelvis visar de fredstida kriser som har varit under senare år att det snabbt kan uppkomma ett ökat personalbehov som de enskilda myndigheterna har svårt att hantera på egen hand. Inte minst vid önskemål om lån av ett stort antal personer – som, om dessa avses lånas från en och samma myndighet kan få betydande påverkan på den utlånande myndighetens egen verksamhet – är det lätt hänt att myndigheterna ser mer till sin egen måluppfyllelse och agerar mer kortsiktigt och utan helhetsperspektiv. Avvägningen rörande förhållandet till den egna verksamheten är inte alltid lätt att göra, något som alltså särskilt gäller i fredstida kris.

Våra intervjuer visar förvisso att myndigheterna under t.ex. pandemin har gjort prioriteringar utan aktiv styrning från regeringens

sida. Vi tror dock att myndigheterna ibland kan behöva stöd för att fatta de beslut som är bäst ur ett statligt helhetsperspektiv. I det sammanhanget bör det betonas att regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen, se 1 kap. 6 § och 12 kap. 1 § regeringsformen. Regeringen kan i den egenskapen behöva prioritera verksamhet inom eller mellan myndigheter. Enligt vår mening sker det lämpligen, när det gäller personallån, genom att regeringen ger någon eller några myndigheter i uppdrag att låna ut personal till den eller de myndigheter som behöver stöd. Av ett sådant uppdrag kan också omfattningen och eventuella omprioriteringar i den utlånande myndighetens verksamhet framgå. För att sådana uppdrag ska kunna omhändertas effektivt behöver myndigheterna förstås vara förberedda på att genomföra personallån. Vi återkommer till detta i avsnitt 6.3.

Regeringen har alltså möjlighet att genom uppdrag aktivt styra myndigheters utlån. Det bör dock inte, och torde inte heller behöva, ske annat än i begränsad utsträckning och då främst i samband med fredstida kris. Vi tycker inte heller att det är lämpligt att därutöver rekommendera några principer för sådana beslut, som ytterst har att göra med regeringens uppgift att styra riket.

6.2.3 Regeringen kan ge myndigheter uppdrag eller återrapporteringskrav avseende förberedelser för personallån

Vår bedömning är alltså att det som utgångspunkt inte bör ske någon författningsreglering av myndigheternas deltagande i personallån eller deras förberedelser för att delta i sådana lån. Vi tror att myndigheterna ser fördelarna med lån. Vi anser också att det är sannolikt att myndigheterna, med hjälp av den struktur och det stöd vi föreslår, framgent kommer att säkerställa en högre organisatorisk beredskap för in- och utlån av personal och använda lån mer frekvent i de situationer där så är lämpligt.

I avsnitt 6.8 föreslår vi att myndigheternas arbete med personallån ska följas upp och i avsnitt 6.9 menar vi att regeringen kan efterfråga information löpande från myndigheterna. Om regeringen genom dessa åtgärder får information om att myndigheterna inte tar tillvara statens personalresurser på ett effektivt sätt kan regeringen tydligare behöva styra myndigheternas arbete med personallån. Regeringen skulle, genom återrapporteringskrav eller uppdrag, kunna

ålägga ett urval av myndigheter att redovisa vilka åtgärder de vidtagit för att kunna genomföra fler personallån. De åtgärder vi går igenom i avsnitt 6.3 i form av inventering, identifiering av samarbetsmyndigheter, rutiner, att utse kontaktpersoner och att öva på personallån skulle kunna ingå som exempel eller krav i ett sådant uppdrag eller återrapporteringskrav. En framtida uppföljning eller utvärdering torde också kunna ge underlag för utformningen av ett sådant uppdrag.

Om regeringen vill säkerställa att myndigheterna skyndsamt vidtar förberedande åtgärder, t.ex. till följd av att omvärldsläget ökar risken för framtida kriser som kan föranleda att myndigheter behöver låna personal, skulle regeringen kunna ge ett sådant uppdrag eller sådana återrapporteringskrav utan att invänta en uppföljning, exempelvis i samband med regleringsbrev för 2023. Som vi redogjort för i avsnitt 6.2.1 är det svårt att identifiera ett lämpligt urval av myndigheter som skulle kunna få ett särskilt ansvar för personallån. Vi tycker dock att det står klart att ett uppdrag eller återrapporteringskrav borde riktas till myndigheter med många anställda, då de typiskt sett bör ha bäst förutsättningar att kunna delta i personallån.

6.2.4 Frivillighet skapar en starkare motivation hos arbetstagarna

I avsnitt 5.5.8 anför vi att vi anser att det inte finns något juridiskt hinder mot att låna ut en arbetstagers mot hans eller hennes vilja, så länge som de nya arbetsuppgifterna håller sig inom gränserna för arbetstagers arbetskyldighet. Återigen vill vi poängtera att prövningen av arbetskyldighetens gränser består av flera olika delar, vilka ger ett starkt skydd för en arbetstager så att han eller hon inte godtyckligt ska kunna lånas ut av sin arbetsgivare.

I och med att det redan i dag går att låna ut personal mot hans eller hennes vilja, givet att det är inom ramen för arbetskyldigheten, kan vi inte se att det behövs någon ny reglering för att få till stånd fler lån. Att det inte finns något juridiskt hinder innebär dock inte att ett utlån mot en arbetstagers vilja alltid är lämpligt. Det kan finnas många anledningar till att en arbetstager inte vill delta i ett utlån, allt från att han eller hon t.ex. inte känner att de tilltänkta arbetsuppgifterna lockar till att en sådan tjänstgöring inte går att förena med privatlivet. Som vi redan har nämnt är vår uppfattning att det bästa

är om lån kan ske under frivilliga former. Den uppfattningen delas av de fackliga organisationerna och Arbetsgivarverket. Vår bedömning är att frivillighet skapar en starkare motivation hos den personal som lånas ut att utföra ett gott och effektivt arbete i den inlånande myndigheten. Arbetstagare som är nöjda torde också i större utsträckning tala väl om personallån för sina kollegor och på så vis bidra till att fler arbetstagare blir benägna att delta i lån. Genom att använda sig av arbetstagare som frivilligt vill delta tror vi också att diskussionen om arbetskyldighetens omfattning inte kommer att aktualiseras i någon större utsträckning.

6.3 Myndigheterna bör förbereda sig för personallån

Bedömning: Myndigheterna bör förbereda sig för att kunna hantera en lånesituation, både som inlånande och som utlånande myndighet.

I det förberedande arbetet bör ingå bl.a. att inventera de personella resurserna, bedöma vilken eller vilka myndigheter den egna myndigheten kan tänkas vända sig till vid lån, om möjligt teckna samarbetsöverenskommelser med dessa, ta fram rutiner för intern hantering av lånen samt underlätta kontaktvägarna mellan myndigheterna.

En framgångsfaktor för lån som har lyfts fram i våra samtal med myndigheterna är att de, redan innan det blir skarpt läge och myndigheten ställs inför en reell fråga om lån, har förberett sig på en sådan situation. Detta är särskilt viktigt när det gäller lån under fredstida kris där tid ofta är en bristvara. Att förberedelser är av stor betydelse för att kunna hantera en kris påpekas också i Coronakommissionens slutbetänkande. Där sägs bl.a. att alla de förberedelser som vidtas innan en kris inträffar är till stor nytta under själva krisen och kan ofta leda till att krisens effekter avsevärt mildras.⁷⁵

Vi kan inte göra annat än dela bedömningen om att förberedelser är viktigt, både för att kunna låna in personal och för att kunna låna ut personal. Det är också rimligt att regeringen förväntar sig att myndigheterna förbereder sig för in- och utlån, givet utgångs-

⁷⁵ SOU 2022:10 s. 326.

punkten att personallån är ett sätt att leva upp till de förordningsreglerade krav på effektivt resurshushållande och det krav på samarbete och stöd till andra myndigheter som åligger myndigheterna. Enligt vår mening bör förberedelserna när det gäller lån bestå av flera olika delar.

De personella resurserna bör inventeras

Vi har i den enkät vi låtit genomföra ställt en fråga om in- och utlån av personal ingår i myndighetens planering för hur den ska hantera sin egen personalförsörjning vid en fredstida kris. Det är endast några myndigheter som har svarat ja på den frågan. Enligt vår mening bör dock myndigheterna överväga att inventera t.ex. vilka arbetstagar de har, vilka kompetenser arbetstagarna har och vilken betydelse de har för verksamheten. Ett krav på en sådan inventering kan för övrigt åtminstone delvis läsas in i regleringen om s.k. risk- och sårbarhetsanalyser i 7 § beredskapsförordningen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter (MSBFS 2016:7) om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser, se mer om dessa i avsnitt 3.2.3. Även i 8 § i den numera upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, den s.k. krisberedskapsförordningen, fanns ett liknande krav.

Det nyss sagda gäller vid kriser av olika slag. En väl genomförd risk- och sårbarhetsanalys borde dock enligt vår mening kunna utgöra en god grund även för en inventering utifrån aspekten personallån, både i kristider och mer normala förhållanden. När det gäller MSB:s föreskrifter är vår uppfattning att det är vore naturligt att MSB, vid en framtida översyn av dessa, även beaktar frågan om hur risk- och sårbarhetsanalyserna kan användas som en del i arbetet med personallån mellan myndigheter och hur sådana lån därmed kan bidra till att göra myndigheterna mindre sårbara när det gäller t.ex. kompetensförsörjning.

En del myndigheter har också en dokumenterad strategi eller plan för sin kompetensförsörjning. Enligt en enkät som Statskontoret lät utföra i samband med arbetet att ta fram rapporten *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20)* hade 59 procent av myndigheterna en sådan strategi eller plan. Ungefär en lika

stor andel, 61 procent, angav att de hade en samlad strategi eller plan för sin kompetensutveckling.⁷⁶ Även i en sådan strategi eller plan borde, enligt vår mening, personallån kunna finnas med. Det kan då vara klokt att försöka utröna vilka arbetstagare med vilka kompetenser som rent generellt kan tänka sig att lånas ut till en annan myndighet.

Myndigheterna bör tänka igenom vilken/vilka myndigheter de kan samarbeta med

Vi anser också att myndigheterna bör tänka igenom vilken eller vilka myndigheter som kan vara lämpliga att samarbeta med när det gäller lån av personal. En fråga i sammanhanget är om det åtminstone för vissa myndigheter borde finnas reglerat vilken eller vilka andra myndigheter de ska vända sig till för lån av personal, framför allt för lån under fredstida kris. En sådan tanke om ”systemmyndigheter” eller ”kompismyndigheter” har väckts av någon enstaka av de myndigheter vi har talat med.

Vi har själva haft sådana funderingar och har bl.a. tittat på om det skulle vara lämpligt att i så fall använda sig av den indelning i beredskapssektorer som framgår av beredskapsförordningen. På samma sätt som vi i avsnitt 6.2.1 har argumenterat mot en reglering om att ett urval av myndigheter ska vara skyldiga att delta i lån ser vi dock även här en svårighet att på förhand peka ut vilken eller vilka myndigheter som den egna myndigheten kan behöva ta hjälp av i framtiden. Vår uppfattning är därför att det inte bör regleras vilka myndigheter som ska eller bör ha kontakt med varandra i förberedande syfte.

Däremot bör myndigheterna sträva efter att arbeta proaktivt. De allra flesta myndigheterna borde kunna göra någon form av bedömning för att identifiera vilken eller vilka myndigheter som kan vara mest aktuellt att vända sig till i situationer då personallån aktualiseras. Vilken myndighet som är lämpligast för det ändamålet beror till viss del på vad syftet med lånet är. Myndigheter som är närliggande rent sakligt och/eller fysiskt kan vara uppenbara samarbetspartners, men även andra kriterier kan tänkas vara aktuella. Det är både möjligt och önskvärt att myndigheterna redan innan lån

⁷⁶ Se Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20), s. 83.

övervägs har upparbetade kontakter som kan underlätta när en sådan fråga väl blir aktuell. Dessa myndigheter kan sedan i vissa fall redan innan en fråga om lån aktualiseras teckna en samarbetsöverenskommelse, se mer om sådana i avsnitt 6.4. Den möjligheten torde främst aktualiseras inför lån tänkta under normala omständigheter. Fördelarna med att, i de fall det går, teckna en överenskommelse i förväg är att både den myndighet som vill låna in personal och den myndighet som kan tänka sig att låna ut personal är förberedda om en lånesituation väl aktualiseras.

Myndigheterna bör ta fram rutiner

Som vi återkommer till nedan är övning och praktisk erfarenhet kanske det mest effektiva sättet för en myndighet att säkerställa sin förmåga att delta i personallån. Det är dock också viktigt att det inom myndigheten finns rutiner för alla de handgrepp som kan krävas vid lån av personal, både för att ingen fråga ska glömmas bort och för att lånet ska bli så bra som möjligt för alla inblandade. Ju mer som finns förberett inför ett personallån, desto enklare är det att genomföra själva lånet. Här vill vi återigen betona vikten av att myndigheterna är förberedda inte bara på att låna ut personal utan också på att ta emot personal. Under några av de samtal vi har haft har vi fått berättat att det har funnits situationer där det har behövts personal och där det också funnits myndigheter som har varit villiga att låna ut den, men att den mottagande myndigheten inte har haft rutiner på plats för att ta emot inlånad personal.

Vi tänker inte här i detalj redogöra för hur rutinerna kan se ut. Det får i stället bli upp till varje myndighet att avgöra, utifrån sina egna förutsättningar. Några ord ska dock sägas rent generellt.

I rutinerna kan ingå hur kontakter med andra myndigheter och beslut om lån ska hanteras. Vi tror att det i myndigheternas arbete med att ta fram sådana rutiner kan vara värdefullt med stöd från någon aktör, se mer om ett sådant stöd i avsnitt 6.5.2.

Det finns också ett antal praktiska frågor som ofta behöver hanteras när myndigheter ska låna personal sinsemellan. Det kan gälla t.ex. hur den inlånande myndigheten hanterar behovet av arbetsplatser, teknisk utrustning och behörighetsfrågor för den personal som lånas in. Det kan också gälla hur myndigheterna sköter ansvaret och

kontakten sinsemellan i frågor som rör semester, övertid, arbetsmiljö m.m.

Vi anser också att det är viktigt att myndigheterna har tillgång till mallar för de dokument som kan behöva tas fram med anledning av lånet, se mer om sådana mallar i avsnitt 6.4.

Myndigheterna måste värna om den personal som deltar i lån

Myndigheterna måste värna om den personal som deltar i lån. I det ingår enligt vår mening, oavsett syftet med lånet, bl.a. att se till att det är klart för alla inblandade vad den utlånade arbetstagaren förväntas göra hos den inlånande myndigheten, var denne ska vända sig om den nya tjänstgöringen av en eller annan anledning inte lever upp till förväntningarna och hur arbetsledningen och ansvaret för kommunikation av information från de båda myndigheterna ska se ut.

Arbetstagaren måste också få information om vad som gäller beträffande offentlighet och sekretess, myndighetsutövning, arbetsmiljöansvar och andra sådana frågor som vi har redogjort för i avsnitten ovan. Vidare måste arbetstagaren på förhand få veta hur medarbetarsamtal, lönesättning och uppföljning etc. är tänkta att gå till under tiden som denne är utlånad och hur kommunikationen mellan in- och utlånad myndighet ska ske när det gäller sådana frågor. När lånet väl är avslutat är det viktigt att det finns en plan för hur de erfarenheter och kunskaper som arbetstagaren har förvärvat under tiden som utlånad kan tas om hand på bästa sätt. Beroende på vad som är syftet med lånet kan ytterligare aspekter behöva beaktas. Om det t.ex. handlar om ett lån som sker i rent kompetensutvecklings- syfte kan det vara lämpligt att innan lånet inleds diskutera igenom hur tjänstgöringen på den inlånande arbetsplatsen är tänkt att svara upp mot den kompetensutveckling som önskas.

Vi förstår att det ibland, särskilt under en fredstida kris, kan uppstå situationer där ett utlån med kort varsel kan behöva antingen avslutas tidigare än vad som var tänkt eller förlängas. Både ur ett arbetstagarperspektiv och ett arbetsgivarperspektiv kan det skapa svårigheter – den enskilda arbetstagaren har kanske ställt in sig på att stanna en viss tid och likaså har myndigheten räknat med denne som inlånad eller utlånad personal. Vi vill därför betona vikten av framförhållning. När det gäller diskussioner om eventuell förlängning ser

vi det också som klokt att den inlåande myndigheten, innan ett erbjudande om en sådan förs fram till berörd arbetstagare, som huvudregel först stämmer av med dennes arbetsgivare, dvs. den utlåande myndigheten.

Övning och inställning är viktigt

Att faktiskt delta i lån utgör en förberedelse i sig. En myndighet kan ha samarbetsöverenskommelser, rutiner etc. på plats, men det är först när det blir skarpt läge och ett lån aktualiseras som det visar sig hur väl det fungerar i praktiken. Genom att löpande vara aktiv i olika personallån får myndigheten möjlighet att testa sin beredskap och att öva på de olika moment som ingår i ett lån. På så sätt uppnås också kunskap om andra myndigheters ansvar, uppgift och roll vid kriser, något vi tror kan minska eventuella missförstånd vad gäller ansvarsfördelningen och vem som gör vad vid ett lån.⁷⁷

Av våra samtal med myndigheter som har erfarenhet från personallån framgår att en framgångsfaktor är just att myndigheterna har haft tillfälle att öva. Vår uppmaning till myndigheterna är därför att ta de möjligheter som finns att delta i lån och även på andra sätt lära känna andra myndigheter och deras verksamhet bättre.

Slutligen ska det också sägas att det är viktigt att myndigheterna informerar sina anställda och potentiella anställda om fördelarna med personallån. Lån innebär ju inte bara något positivt för myndigheterna som sådana, utan även för de arbetstagare som berörs. Genom fler lån mellan myndigheter breddas arbetstagarnas möjligheter att prova på nya arbetsuppgifter, och därmed kompetensutveckla sig. Det i sin tur är något som kan öka myndigheternas, och därmed statens, attraktivitet som arbetsgivare.

Myndigheterna bör underlätta kontaktvägarna

Våra samtal visar att en vanlig ordning för personallån under fredstida kris verkar ha varit att de initiala kontakterna har skett mellan myndigheternas myndighetschefer. I de fall det har handlat om lån under normala omständigheter är vår uppfattning att kontakten i stället ofta har inletts längre ned i organisationen, t.ex. mellan HR-

⁷⁷ Jämför SOU 2022:10 s. 326.

personal på respektive myndighet. Gemensamt för de båda fallen är att man har främst vänt sig till någon som man redan känner t.ex. genom kontakter man fått i nätverk av olika slag.

Av Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20) framgår att en majoritet av myndigheterna ingår i nätverk med andra myndigheter som i mer eller mindre utsträckning gäller arbetsgivarfrågor. Vissa av nätverken samlar myndigheter inom en viss sektor eller med liknande uppdrag, medan andra nätverk har sin grund i ett geografiskt område där det finns ett kluster av myndigheter. Det finns också nätverk som samlar vissa funktioner vid myndigheterna, exempelvis just HR-chefer och HR-specialister.⁷⁸ Lite under en femtedel av de myndigheter som har svarat på vår enkät uppger att de deltar i strukturerade samarbeten för in- och utlån, som t.ex. Rörlighet i staten eller Myndighetsnätverket i Västernorrland.

Att myndigheter använder sig av redan upparbetade kontakter, antingen sådana de fått via nätverk eller på annat sätt, ser vi som fullt naturligt. Det är också ett bra exempel på hur myndigheter kan och bör interagera med varandra. Samtidigt som detta förfarandesätt kan vara en smidig väg att gå vid lån är det flera myndigheter som upplever det som otillräckligt att lån i praktiken blir beroende av personliga relationer. Det är inte heller alltid som en förfrågan om lån går att lösa genom befintliga kontakter. En del har också vittnat om att det, när en första kontakt väl har tagits, har varit svårt att veta vilken eller vilka personer som fortsatt ska ha hand om frågan i den andra myndigheten. Framför allt vid lån under fredstida kris har det ibland lett till onödig tidsutdräkt. Om personallån på sikt ska kunna bli etablerat arbetssätt i statsförvaltningen så kan det inte bara bygga på personliga kontakter och tillfälligheter. Vi anser att det i stället behövs en tydligare struktur.

För att råda bot på ovanstående anser vi därför att det, som ett led i de rutiner vi tycker att myndigheterna bör ha, hos varje myndighet bör finnas klargjort gången för den initiala kontakten när det gäller personallån. Vi ser inte att en sådan kontaktperson är oförenlig med beredskapslagstiftningen. Beredskapsförordningen, se mer om den i avsnitt 3.2.3, anger att myndigheterna ska samverka och stödja

⁷⁸ Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20) s. 76.

varandra men säger inget om själva kontaktvägarna mellan myndigheterna.

Hur informationen om vem som är kontaktperson sprids externt får vara upp till varje myndighet att avgöra. Det måste dock finnas kännedom internt om vem som innehar funktionen så att myndigheter med förfrågningar om lån kan hänvisas dit. Kontaktpersonen kan sedan i sin tur, vid behov, hänvisa frågan vidare inom myndigheten. Vem på myndigheten som ska vara kontaktperson bör vara upp till varje myndighet att själv avgöra, men bör naturligtvis samordnas med de olika nätverk som myndigheten redan deltar i. Exempelvis skulle rollen kunna axlas av någon som arbetar med HR-frågor.⁷⁹ För att kontaktpersonen ska kunna vara ett effektivt instrument kan det dock vara klokt att inte lägga rollen på någon alltför långt ned i organisationen.

6.4 Överenskommelser och arbetsledningsbeslut behövs

Bedömning: Vid lån av personal bör den inlånande och den utlånande myndigheten i en samarbetsöverenskommelse dra upp ramarna för lånet av personal.

Den utlånande myndigheten bör också upprätta ett särskilt beslut om utlån för varje arbetstagare som lånas ut. Även en enskild överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren kan användas.

Vid upprättandet av de nämnda dokumenten bör särskilda mallar användas.

Det finns inte något lagstadgat krav på att lån av personal ska regleras skriftligt. Av de samtal vi har haft med myndigheterna framgår att det dock endast är i ett fåtal fall som lån har skett utan att någon form av samarbetsöverenskommelser har upprättats mellan myndigheterna. När det gäller övrig dokumentation är bilden inte lika tydlig. Vi vet inte heller hur det ser ut hos de myndigheter som vi inte

⁷⁹ Enligt Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20) har mer än nio av tio av de myndigheter som har besvarat en av Statskontoret utskickad enkät en HR-funktion, se rapporten s. 63. Enkäten skickades ut till de 207 myndigheter som då var obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket. Enkäten besvarades av 173 av myndigheterna, se rapporten s. 163.

har varit i kontakt med. Det verkar dock som att myndigheterna *vill* ha dokumenterat vad som gäller. Även vi anser att lån ska regleras skriftligt, bl.a. för att tydliggöra syftet med lånen, vilka arbetsuppgifterna är hos den inlånande myndigheten och hur vissa praktiska frågor ska hanteras. Enligt vår mening behövs flera olika typer av dokument för att reglera lånen.

För det första behövs det någon form av samarbetsöverenskommelse mellan myndigheterna. Samarbetsöverenskommelsen kan sägas utgöra en avsiktsförklaring av myndigheterna och drar upp ramarna för lån mer generellt, utan att peka ut en specifik person som ska omfattas av lånet.⁸⁰ Som vi har nämnt i avsnitt 6.3 är det vår uppfattning att en sådan överenskommelse i vissa fall kan tecknas mellan lämpliga myndigheter redan innan det finns konkreta planer på lån. Vi anser att en sådan överenskommelse bör innehålla följande.

- Syftet med myndigheternas deltagande i lånet (se avsnitt 5.2).
- De arbetsrättsliga förutsättningarna för lånet (dvs. att arbetstagaren som huvudregel ska sysselsättas inom ramen för sin arbetskyldighet, se avsnitt 5.5 med underavsnitt).
- Vilken av den inlånande respektive den utlånande myndigheten som ansvarar för att betala ut lön och andra ersättningar till arbetstagaren (se avsnitt 5.18), inklusive hur sjuklön till den utlånade arbetstagaren ska regleras mellan myndigheterna (se avsnitt 5.16.3).
- Fördelning av arbetsmiljö- och rehabiliteringsansvaret mellan den in- och den utlånande myndigheten (se avsnitt 5.16 med underavsnitt för hur det är fördelat) och vilken av dessa som ansvarar för anmälan till Försäkringskassan om sjukfrånvaro (se avsnitt 5.16.3).
- Vilken av den in- och den utlånande myndigheten som ansvarar för anmälan av eventuell arbetsskada till Försäkringskassan (se avsnitt 5.17).
- Att MBL-förhandling eller samverkan ska ske (se avsnitt 5.7.1).
- Formerna för debitering (se avsnitt 5.18).

⁸⁰ Vissa myndigheter, däribland Arbetsgivarverket, kallar dessa överenskommelser för "samarbetsavtal". Eftersom myndigheterna ingår i samma rättssubjekt, dvs. staten, väljer dock vi att benämna det "samarbetsöverenskommelse".

- Samarbetsöverenskommelsens giltighetstid (och i vissa fall även uppsägningstiden för de arbetstagare som kan komma att lånas ut, se avsnitt 4.3).

Vidare bör det hos den utlånande myndigheten för varje enskild person som ska lånas ut fattas ett internt beslut om utlånet. Beslutet har närmast karaktären av ett arbetsledningsbeslut.

I vår delredovisning har vi även anfört att vi, utöver ovanstående dokument, anser att det ska upprättas en skriftlig överenskommelse mellan den utlånande myndigheten och den arbetstagare som ska lånas ut, det för att säkerställa att även de båda parterna är överens om vilka villkor som ska gälla under tiden för utlånet. Vid våra kontakter med myndigheter har det framkommit att de ofta har använt en sådan enskild överenskommelse mellan arbetstagare och arbetsgivare för att precisera praktiska saker som exempelvis eventuellt förändrade villkor under perioden vad gäller hur och till vem arbetstagaren ska anmäla sjukfrånvaro och hur och till vem arbetstagaren ska ansöka om semester och annan ledighet. Denna ordning verkar ha fungerat bra, men vi anser att det får vara upp till den enskilda myndigheten att avgöra om den ska användas. För det fall myndigheten inte vill använda sig av sådana överenskommelser kan ett alternativ vara att behandla även dylika frågor i arbetsledningsbeslutet. För det fall det handlar om ett lån mot arbetstagarens vilja kan en överenskommelse av naturliga skäl inte göras och informationen får ges ensidigt från arbetsgivarens sida.

Även här finns det skäl att fundera över om det bör till någon reglering i lag eller författning om att lån bör regleras skriftligt mellan myndigheterna. Vi kan inte se att det är nödvändigt med en sådan detaljreglering. Som vi uppfattar det är överenskommelser redan en naturlig del av myndigheternas arbete med personallån, det som kan leda till diskussion är i stället vad som ska stå i dokumentationen.

Flera myndigheter har också lyft betydelsen av att det finns mallar att gå efter när det gäller att utforma de dokument som bör upprättas vid lån. Även vi tror att det är bra att ha sådana mallar. På så vis säkerställs det att inga viktiga frågor missas. Processen att upprätta behövliga dokument torde också gå snabbare om det finns mallar. Vi återkommer till mallarna i nästa avsnitt.

6.5 Det finns ett behov av vägledning, främjande och möjligheter att kommunicera lånebehovet

Bedömning: Myndigheterna har ett behov av vägledning, både när det gäller lån under normala omständigheter och lån under fredstida kris. Vägledningen bör handhas av en aktör dit myndigheterna kan vända sig för svar på frågor, få rådgivning samt för mallar för samarbetsöverenskommelser och liknande dokument. Aktören bör även ha hand om förvaltningen av mallarna.

Vidare finns det ett behov av att någon aktör arbetar med att främja utnyttjandet av lån som en möjlighet för myndigheterna. I det arbetet bör det ingå att på olika sätt långsiktigt informera myndigheterna om möjligheterna till, fördelarna med och förutsättningarna för lån.

För att underlätta för de myndigheter som önskar låna personal och för de myndigheter som har personal som kan delta i lån bör det finnas en gemensam tjänst där lånebehovet kan åskådliggöras.

6.5.1 Myndigheterna har fört fram önskemål om stöd och hjälp

Hittills har vi diskuterat vad myndigheterna själva kan göra för att förbättra förutsättningarna för in- och utlån och därmed få till stånd ännu fler lån än vad som redan sker. Under flera av våra samtal med myndigheterna har det dock även förts fram önskemål om mer vägledning från någon eller några aktörer och åtgärder för att även i övrigt facilitera lån. Det som har efterfrågats är t.ex. en aktör dit myndigheterna kan vända sig när de har frågor rörande lån, gemensamma mallar för bl.a. överenskommelser, mer information om möjligheterna och förutsättningarna för lån samt ett smidigt sätt för myndigheterna att kommunicera sitt lånebehov. En del av detta finns redan i form av stöd i olika former från Arbetsgivarverket, se mer om det i avsnitten nedan.

Vi för vår del tror att det som myndigheterna efterfrågar är viktiga åtgärder för att förbättra förutsättningarna för lån och därmed få till stånd fler personallån. I det följande kommer vi därför att diskutera hur åtgärderna mer specifikt skulle kunna se ut. Vilken eller

vilka aktörer som kan vara lämpliga att handha uppgifterna återkommer vi till i avsnitt 6.6 och avsnitt 6.7.

6.5.2 Myndigheterna behöver någon de kan vända sig till för vägledning

En myndighet som deltar i lån av personal kan ställas inför både juridiska och praktiska frågor såväl före, som under och efter lånet. För myndigheter som är vana att delta i lån kan dessa frågor vara tämligen enkla att hantera. Exempelvis kan vissa myndigheter ha upprättat interna processer för hur lån ska gå till. Storleken på myndigheten kan också spela roll – t.ex. torde stora myndigheter, som ofta har tillgång till en bredare kompetens på det juridiska området, som regel ha lättare att på egen hand bena ut frågor som kan uppkomma kring lånesituationen. Det finns också nätverk som har lån av personal som en del av sin uppgift, vi tänker t.ex. på Rörlighet i staten och Myndighetsnätverket i Västernorrland (se avsnitt 3.3.7 och avsnitt 3.3.8), och där frågor om lån kan dryftas.

Det finns dock myndigheter som inte har så stor erfarenhet, ibland kanske ingen alls, av att delta i lån. Framför allt för mindre myndigheter kan det vara svårt att upprätthålla kompetensen i sådana frågor som kan uppkomma vid lån. Det är inte heller alla myndigheter som ingår i något nätverk eller på annat sätt har kontakter med andra myndigheter där de kan dryfta de spörsmål som kan dyka upp. För sådana myndigheter kan de juridiska och praktiska frågor som lån kan ge upphov till säkert te sig som svårlösta och vara något som gör att myndigheterna i vissa fall väljer att avstå från att ens överväga att delta i lån.

Som vi har nämnt inledningsvis ger Arbetsgivarverket redan visst stöd till sina medlemmar i lånefrågor. Verket har på sin hemsida stödmaterial i form av bl.a. två promemorior rörande lån under fredstida kris respektive lån under normala omständigheter.⁸¹ I promemoriorna går verket översiktligt igenom vissa av de juridiska frågor vi har tagit upp i kapitel 5. Det finns också på hemsidan listat några vanliga frågor och svar och det finns en uppmaning till

⁸¹ Se Arbetsgivarverkets promemoria avseende kompetensbehov hos vissa statliga myndigheter med anledning av flyktingsituationen, daterad 2015-10-21, reviderad 2016-02-17 samt Arbetsgivarverkets promemoria avseende in- och utlåning av arbetstagare mellan statliga arbetsgivare, daterad 2016-02-17.

myndigheterna att kontakta sin rådgivare på Arbetsgivarverket för stöd och råd.

Vi har intrycket att Arbetsgivarverkets material har varit till hjälp för de myndigheter som hittills har engagerat sig i personallån. Det stödmaterial som finns är dock översiktligt och behandlar endast en del av de frågor som kan uppkomma i samband med lån. Likaså har, vad vi har förstått av våra samtal med Arbetsgivarverket, verket vid direkta frågor från sina medlemmar i vissa fall bara kunnat ge översiktliga svar. För att kunna utgöra ett fullgott stöd tror vi att det behövs en mer utvecklad vägledning från någon aktör. I den vägledningen tänker vi oss att det bör ingå att aktören – efter förfrågan från en myndighet – besvarar frågor och ger råd, det senare t.ex. i form av processer och checklistor för personallån.

Tidigare har vi anfört att vi anser att det inför lån av personal bör upprättas bl.a. samarbetsöverenskommelser mellan berörda myndigheter och att myndigheterna bör använda sig av mallar för dessa och övriga dokument. Även på detta område är Arbetsgivarverket aktivt. På sin hemsida tillhandahåller verket mallar avseende samarbetsöverenskommelser och interna beslut om utlån av enskilda arbetstagare. Vad vi har förstått så är dessa mallar uppskattade av myndigheterna. Trots det verkar det kunna uppkomma diskussioner mellan myndigheterna om vad som ska stå i samarbetsöverenskommelserna. Sådana diskussioner riskerar att ta tid i anspråk och riskerar att leda till att personallån inte kommer till stånd. Även interna dokument hos myndigheterna kan se olika ut beroende på vilken myndighet det är fråga om.

Att det, trots de mallar som Arbetsgivarverket redan tillhandahåller, ändå ibland i det enskilda fallet uppkommer diskussioner om vad som ska stå i överenskommelserna mellan myndigheterna tror vi till stor del kan förklaras med att det finns en viss osäkerhet hos myndigheterna i personallånefrågan samt att förhållandena kan variera. De mallar som Arbetsgivarverket har tagit fram är några år gamla och de lån som har varit under bl.a. pandemin kan ha lett till nya insikter och erfarenheter som det kan finnas önskemål om att arbeta in i mallarna. Enligt vår mening måste mallarna ses som levande dokument, som kan behöva uppdateras kontinuerligt. Mot den bakgrunden anser vi att det finns anledning att uppdatera mallarna bl.a. som en konsekvens av vår utredning. Eftersom mallarna måste ses som levande dokument behövs det också någon som förvaltar dem

och rimligen handhas det av en och samma aktör. Vi återkommer till vilken aktör vi anser är mest lämpad för det.

6.5.3 Det behöver ske ett arbete med främjande av lån

I avsnittet ovan har vi talat om att vi anser att det behövs en aktör dit myndigheterna kan vända sig för stöttning i sina frågor och funderingar rörande lån. I den situationen är det alltså myndigheterna själva som måste vara aktiva.

Som vi ser det finns det en risk för att de kunskaper och erfarenheter som hittills har vunnits när det gäller personallån dels inte sprids, dels över tid går förlorade. Vi tror därför att det behövs en aktör som arbetar långsiktigt med att främja personallån mellan myndigheter. I det bör ingå att kontinuerligt informera myndigheterna om möjligheterna till, fördelarna med och förutsättningarna för personallån. Det kan ske genom att sprida information, goda exempel och erbjuda arenor för erfarenhetsutbyte avseende personallån.

Främjandet kan ske på flera olika sätt. Vi har i avsnitt 6.3 lyft fram att många myndigheter borde ha kontaktpersoner för att underlätta kontaktvägarna avseende personallån. Att hålla i nätverk för sådana kontaktpersoner är något vi anser borde ingå i en främjandeuppgift. Vi tror också att det är viktigt att den aktör som har uppgiften ser till att nå ut även till sådana myndigheter som inte redan har deltagit i personallån.

6.5.4 Det måste bli lättare för myndigheterna att kommunicera sitt lånebehov

Som vi har konstaterat tidigare finns det redan ett antal nätverk och kontaktytor mellan myndigheter där myndigheterna kan kommunicera sina lånebehov. Enligt MSB kan det också finnas en möjlighet för myndigheterna att under t.ex. de samverkanskonferenser som hålls varje vecka i MSB:s regi, se avsnitt 3.3.4, dryfta sitt behov av personal även för myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter.

Vi tror att de nyss nämnda vägarna för att hitta personal kan fungera utmärkt i många situationer. I vissa fall kan dock den myndighet som efterfrågar personal vara tvungen att kontakta ett stort antal myndigheter innan den hittar någon som kan låna ut personal. Det

kan också finnas myndigheter som har personal att låna ut, men där de myndigheterna inte känner till att det finns andra myndigheter som har behov av att låna in personal. Vår bedömning är därför att det behövs någon form av gemensamt verktyg där myndigheter kan synliggöra sitt lånebehov och där myndigheter som har personal att låna ut kan se vilka myndigheter som har behov av att låna personal. Genom att verktyget är just gemensamt kan det också lättare nå ut till samtliga myndigheter. Verktyget bör kunna användas under såväl fredstida kris som under normala omständigheter. Ett sådant gemensamt verktyg kan också ge en bild av myndigheternas samlade lånebehov, något som kan användas vid informationsinhämtning och uppföljning av hur myndigheterna använder sig av personallån.

Ett sätt skulle enligt vår mening kunna vara att skapa en webbaserad tjänst i form av en digital anslagstavla där de myndigheter som önskar låna personal lägger upp en förfrågan om det finns personal att låna. Myndigheten kan där beskriva inte bara syftet med lånet och vilka arbetsuppgifter den inlånade personen är tänkt att ha utan även saker som t.ex. lånets tänkta längd och vilken kompetens som efterfrågas.⁸² Sägas ska att en liknande lösning redan finns hos nätverket Rörlighet i staten (se mer om det nätverket i avsnitt 3.3.7). På Rörlighet i statens webbplats finns en lista med aktuella förfrågningar från myndigheter som vill låna in en person för ett kortare uppdrag. Den myndighet som önskar låna personal fyller i en blankett framtagen av nätverket där det bl.a. ska anges en beskrivning av uppdraget som myndigheten behöver kompetens till och en beskrivning av vilken kompetens och personliga egenskaper som sannolikt är mest relevanta för det aktuella uppdraget.⁸³ Bland annat mot den bakgrunden tycker vi inte att det finns något egentligt behov av att först testa systemet i mindre skala, t.ex. regionalt eller för vissa myndigheter. En sådan tjänst bör i stället direkt kunna användas av samtliga myndigheter.

Den digitala anslagstavlan hindrar givetvis inte att den myndighet som önskar låna personal även använder andra medel för att sondera om det finns någon myndighet som har möjlighet att bidra med personal. Personliga kontakter och nätverk kommer alltjämt att vara

⁸² Givetvis måste detta göra på ett sådant sätt att det ur ett säkerhetsskyddsperspektiv undviks att myndigheter blottar eventuella sårbarheter i form av brist på personal etc.

⁸³ Även de myndigheter som begär stöd av Försvarmakten enligt 4 § förordningen (2022:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet måste fylla i en blankett och bl.a. specificera behovet av stöd.

viktiga vägar för personallån, inte minst vid fredstida kris. Den digitala anslagstavlan är alltså inte tänkt att vara en universallösning, men vi tror att den kommer att tjäna som ett bra komplement till övriga alternativ.

En dylik digital anslagstavla behöver givetvis utvecklas och förvaltas. Som vi tänker oss anslagstavlan ska dock denna aktör inte ha något ansvar för *vilka* lån som sker och *hur* lånen sker. Aktören får alltså inte något operativt ansvar. I stället handlar det om en uppgift att förvalta ett hjälpmedel för myndigheterna att dela information sinsemellan. Vilken aktör som kan komma i fråga för detta återkommer vi till i nästkommande avsnitt.

6.6 Det finns flera myndigheter som kan diskuteras som lämpliga aktörer

Bedömning: Det bör vara en och samma aktör som tar hand om vägledning, främjande samt den gemensamma tjänsten för åskådliggörande av lånebehov. Någon ny myndighet bör inte inrättas.

Det finns flera myndigheter som kan diskuteras som lämpliga aktörer när det gäller att ha hand om vägledning, främjande och den digitala anslagstavlan.

Vare sig Regeringskansliet, Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, någon länsstyrelse eller Statens servicecenter bedöms vara lämpliga för uppgifterna i fråga. Uppgiften bör inte heller läggas på någon av de myndigheter som har en roll i Rörlighet i staten eller i Myndighetsnätverket i Västernorrland.

Som framgår av vårt resonemang ovan anser vi att det, för att förbättra förutsättningarna för och få till stånd fler lån, bör till åtgärder på följande områden:

- Vägledning för myndigheterna i form av rådgivning och mallar för bl.a. samarbetsöverenskommelser.
- Ett främjande av personallån i form av att bl.a. långsiktigt informera myndigheterna om möjligheterna till, fördelarna med och förutsättningarna för personallån.

- En gemensam tjänst (digital anslagstavla) där myndigheterna kan åskådliggöra sina lånebehov.

Vi tycker att mycket talar för att en och samma aktör bör ha hand om det sagda. En sådan lösning ger ett samlat ansvar för dessa frågor och en möjlighet till helhetssyn. Det ger också bättre förutsättningar för att lära och utveckla funktionerna samt ger en samlad kunskap som kan användas vid uppföljning och liknande (se mer om det sistnämnda i avsnitt 6.8).

Vid en första anblick kan det kanske tyckas som att uppgiften att handha anslagstavlan sticker ut övriga och att den uppgiften skulle kunna ligga skild från övriga två. Vi anser dock att de nämnda åtgärderna bör ses som ett paket. Att då dela upp vem som ska ha hand om de olika uppgifterna tror vi skulle ha en negativ påverkan på den helhetssyn vi anser behövs. Ett annat argument är att vi tror att det i uppgiften att ge vägledning och främjande går att dra nytta och erfarenheter av hur många lån som annonseras via anslagstavlan och att dessa erfarenheter därför bör samlas hos en och samma aktör. När vi i det fortsatta diskuterar vilken aktör som skulle kunna vara lämplig gör vi det därför med utgångspunkten att en och samma aktör bör ha hand om samtliga uppgifter.

Ett sätt att hålla ihop frågorna skulle kunna vara att skapa en ny myndighet för ändamålet. Vi tror dock inte på den lösningen. Dels finns det redan myndigheter som arbetar med liknande frågor, vilket riskerar leda till gränsdragningsproblem, dels skulle en sådan myndighet få ett alldeles för snävt ansvarsområde och därmed bli alltför liten. Rent principiellt kan det också resas invändningar mot att skapa ytterligare en myndighet i den rika flora av myndigheter som redan finns – regeringen har senast i budgetpropositionen för 2022 uttalat att nya uppgifter i första hand ska ges till befintliga myndigheter.⁸⁴

Frågan är då vilken befintlig myndighet som skulle kunna ha hand om uppgifterna i fråga. Här finns, vad vi kan se, flera kandidater.

⁸⁴ Se prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 2, s. 59.

Regeringskansliet

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet, se 1 § första stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Av våra diskussioner med myndigheter och experter har det framkommit en relativt utbredd skepsis mot att lägga samordnande och främjande uppgifter på Regeringskansliet. I huvudsak grundar sig denna skepsis på en övertygelse om att Regeringskansliet inte har samma möjligheter som en förvaltningsmyndighet att arbeta med främjande eller samordnande uppgifter vid sidan av huvudverksamheten att bereda regeringsärenden och bistå statsråden. Vidare kan Regeringskansliets funktion som förhandlingsorganisation försvåra en snabbare hantering av mindre principiella frågor. Att ge Regeringskansliet samordnade och främjande uppgifter avseende personallån mellan de statliga myndigheterna skulle också kunna ses som ett avsteg från den delegerade arbetsgivarpolitiken. Mot den bakgrunden anser vi att Regeringskansliet inte bör ges de uppgifter vi nu diskuterar. Regeringskansliet har dock en viktig roll i att bistå regeringen när det gäller att genom uppdrag aktivt styra myndigheters utlån av personal, se mer i avsnitt 6.2.2.

Arbetsförmedlingen

Enligt 1 och 2 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ansvarar Arbetsförmedlingen för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Myndigheten har alltså en roll i att förmedla personal. De åtgärder i form av vägledning, främjande och att ha hand om en digital anslagstavla som vi nu diskuterar handlar dock inte om konkret förmedling av arbetskraft. I stället är syftet med dem att myndigheterna, och därmed staten, på ett bättre sätt ska kunna utnyttja och hushålla med sina resurser. Arbetsförmedlingen har inte någon

samordnande roll i den statliga arbetsgivarpolitiken och har, vad vi kan se, inga uppgifter eller arbetssätt som har en naturlig relation till frågor om just lån av personal mellan myndigheter. Så långt kan vi därför inte se att Arbetsförmedlingen bör ta någon särskild roll när det gäller sådana lån.

I våra samtal med myndigheter och experter har Arbetsförmedlingens uppgifter kopplat till totalförsvarsplikten av några få lyfts fram som en anledning att myndigheten skulle kunna ha en samordnande roll i förhållande till personallån.

I det tidigare totalförsvaret var arbetskraft en funktion som omfattade åtgärder för att säkerställa totalförsvarets behov av civil arbetskraft. Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen var s.k. funktionsansvarig myndighet. Funktionen omfattade både försörjning med arbetskraft och verksamheter som reglerar de förutsättningar under vilka arbetskraften får tas i anspråk.

Efter avvecklingen av funktionssystemet finns det i dag ingen myndighet som har ett sammanhållet ansvar för det civila försvarets personalförsörjning. Arbetsförmedlingen har dock vissa uppgifter relaterade till pliktlagstiftningen. Exempelvis har den ansvar för att anvisa arbete enligt vad som avses i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och ska besluta om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och om vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten.

Arbetsförmedlingen har alltså vissa begränsade uppgifter kopplat till pliktlagstiftningen. Då vår utgångspunkt för våra föreslagna samordnande insatser är att dessa bör ta sin utgångspunkt i både normalläge och fredstida kris anser vi att kopplingen till höjd beredskap är av mindre betydelse. Inte heller av det skälet bör alltså Arbetsförmedlingen ges i uppgift att stå för stöd och struktur när det gäller personallån.

Försvarsmakten

Enligt 2 § tredje stycket förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ska Försvarsmakten med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet. En typ av sådant stöd utgörs av det som nämns i 4 § förordningen

(2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Där sägs att Försvarsmakten på begäran får lämna stöd till bl.a. andra statliga myndigheter.

Av det sagda följer att Försvarsmakten har vana av att lämna stöd, t.ex. i form av personal, till andra myndigheter. Ett exempel på det är det stöd i form av personal som Försvarsmakten lämnade till Socialstyrelsen under pandemin. Försvarsmaktens huvuduppgift är dock att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp, se 1 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten. Att då lägga uppgifter som vägledning, främjande av lån och handhavande av en digital anslagstavla under såväl fredstida kris som normala omständigheter på Försvarsmakten framstår som apart. Vår bedömning är därför att Försvarsmakten inte bör ges en sådan roll.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Detta framgår av 1 § första stycket förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Som vi har redogjort för i avsnitt 3.3.4 har MSB en särskild resursbas med kvalitetssäkrade personer som MSB kan låna ut till andra myndigheter för att bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. MSB:s roll i beredskapslagstiftningen och vana att låna ut personal har av några som vi har talat med lyfts som ett skäl för att MSB borde få en särskild roll även när det gäller sådana in- och utlån som vi tittar på.

MSB är en myndighet som arbetar operativt och har en vana att stödja andra myndigheter med personella resurser. Den struktur och det stöd vi anser behövs handlar dock om mer och annat än att hjälpa till med personal. Som vi diskuterar i avsnitt 6.4. anser vi att det behövs gemensamma mallar för samarbetsöverenskommelser och liknande dokument, inklusive en förvaltning av dokumenten i fråga. Myndigheterna behöver också stöd och möjlighet till rådgivning och det behövs en digital anslagstavla där myndigheterna kan kommunicera sitt lånebehov. Behovet av struktur och stöd för myndigheterna gäller inte heller bara situationer av kriskaraktär utan även under

normala omständigheter. Att lägga de uppgifter vi nu diskuterar på MSB – som alltså ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar – är också att göra ett avsteg från myndighetens kärnuppdrag. Enligt vår mening är det därför inte lämpligt att lägga de uppgifter vi nu diskuterar på MSB. Det sagda hindrar dock givetvis inte att MSB delar med sig till andra myndigheter av sina erfarenheter när det gäller att tillhandahålla personal.

Länsstyrelserna

I 25 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion finns en särskild bestämmelse om lån av personal mellan länsstyrelserna. Av 2 § samma förordning framgår att länsstyrelserna utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser och att de inom sin verksamhet ska främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. När det gäller krisberedskapen pekas i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ut vissa uppgifter som länsstyrelserna har inför och vid kris samt inför höjd beredskap. Vissa länsstyrelser är också s.k. civilområdesansvariga länsstyrelser enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Länsstyrelserna har alltså en vana att låna personal av varandra och har dessutom en regional kännedom. De åtgärder vi nu talar om, dvs. att tillhandahålla myndigheterna vägledning, att främja personallån och att ha hand om en digital anslagstavla där myndigheterna kan kommunicera sina lånebehov, innebär dock en bredare insats. Länsstyrelserna är också 21 enskilda myndigheter, vars regionala organisation inte rimmar väl med vår uppfattning att samla stödande och främjande åtgärder hos en aktör. Vidare skulle en samordning kopplat till länsindelningen också riskera att innebära en regional begränsning av in- och utlån. Regeringen har dessutom i budgetpropositionen för 2021 uttalat att en länsstyrelse i normalfallet inte ska ansvara för nationella uppgifter och uppdrag.⁸⁵ Vi anser därför att uppgifterna varken bör läggas på en länsstyrelse eller länsstyrelserna som kollektiv.

⁸⁵ Se prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 1 s. 60.

Statens servicecenter

I 1 § första stycket förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter sägs att en av Statens servicecenters uppgifter är att efter överenskommelse med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Inom ramen för det erbjuder myndigheten HR-konsulter och redovisnings- och ekonomikonsulter till andra myndigheter. Statens servicecenter har även vid något tillfälle lånat ut personal till en annan myndighet i den kontext vi utreder.

Statens servicecenter har erfarenhet av att låta personal från den egna myndigheten under en tid arbeta för en annan myndighet. I huvudsak bottnar den erfarenheten i myndighetens författningsreglerade uppgift att tillhandahålla andra myndigheter vissa specifika tjänster. Den erfarenheten skiljer sig dock från de av oss föreslagna åtgärderna. Statens servicecenter kan inte heller sägas ha någon särskild roll i den statliga arbetsgivarpolitiken. Vår uppfattning är därför att myndigheten inte bör ges någon särskild samordnande och främjande uppgift när det gäller sådana lån av personal som vi diskuterar.

Rörlighet i staten eller Myndighetsnätverket i Västernorrland

I avsnitt 3.3.7 och avsnitt 3.3.8 redogör vi för två nätverk – Rörlighet i staten (RIS) och Myndighetsnätverket i Västernorrland – vilka bl.a. har som uppgift att arbeta med personallån. En given fundering är om inte någon av de myndigheter som arbetar med de nu nämnda nätverken skulle kunna ha hand de åtgärder vi nu diskuterar. Exempelvis har RIS har en person anställd på 50 procent av Post- och telestyrelsen (PTS). PTS hanterar även RIS it-drift, hemsida och ekonomi. I RIS är också ordningen att myndigheter som vill låna in en person kan meddela RIS som skickar ut förfrågan till de myndigheter som är med i samarbetet och lägger ut aktuell förfrågan på nätverkets hemsida, jämför den webbaserade tjänst i form av en digital anslags-tavla vi diskuterar i avsnitt 6.5.4.

I de båda nätverken finns det en kunskap om och erfarenheter av personallån. De åtgärder vi diskuterar är dock tänkta att gälla brett för alla myndigheter och kommer därmed att omfatta en stor mängd lån. Det medför en annan typ av roll än den som myndigheterna har

i de nämnda nätverken. Vid en genomgång av de myndigheter som ingår i nätverken (se uppräkningsavsnitt 3.3.7 och avsnitt 3.3.8) kan vi inte se att det finns någon naturlig kandidat att ta sig an de tre uppgifterna vägledning, främjande och den digitala anslagstavlan.

6.7 Arbetsgivarverket bör vägleda, främja och underlätta kommunikation om lånebehov

Bedömning och förslag: Det finns inga hinder mot att Arbetsgivarverket åtar sig att vägleda sina medlemmar i frågor om personallån, att främja sådana lån och att ha hand om en webbaserad tjänst i form av en digital anslagstavla där myndigheterna kan kommunicera sina lånebehov.

Uppgifterna bedöms inte i dagsläget behöva författningsregleras eller anges i uppdrag från regeringen. Om det visar sig att de föreslagna åtgärderna inte kommer till stånd kan regeringen dock behöva ändra i Arbetsgivarverkets instruktion. Det måste i så fall ske med beaktande av Arbetsgivarverkets ställning. För att få information om hur Arbetsgivarverkets arbete fortskrider bör regeringen lämna ett återrapporteringskrav till myndigheten.

6.7.1 Arbetsgivarverket har förts fram som en lämplig aktör av myndigheterna

I avsnittet ovan har vi kommit fram till att ingen av de myndigheter vi diskuterar där är lämpliga att axla de uppgifter vi föreslår för att underlätta och få till stånd fler lån av personal. Vid vår genomgång av tidigare lån mellan myndigheter har det framkommit att Arbetsgivarverket spelat en viktig roll för myndigheter som övervägt lån. Verket har sedan i vart fall 2015 gett ut vägledande dokument om hur och när lån kan ske och bistått myndigheterna med råd och annat, t.ex. mallar för överenskommelser mellan myndigheter.

Under flera av våra samtal med myndigheter och andra aktörer har det också anförts att Arbetsgivarverket borde kunna ta en än tydligare roll när det gäller dylika frågor. Förslag som har getts under våra samtal är att Arbetsgivarverket skulle kunna ha i uppgift att

uppdatera de mallar de redan har för samarbetsöverenskommelser etc. och att förvalta dessa, ge råd etc. rörande möjligheterna till lån samt överlag arbeta med att främja lån. När vi under de samtal vi har haft under senare delen av vår utredning har fört fram tankar om en kontaktpunkt (digital anslagstavla) där de myndigheter som önskar låna personal kan lägga ut förfrågningar är det några myndigheter som har ansett att även det vore en lämplig uppgift för Arbetsgivarverket.

Som vi uppfattar det finns det alltså ett önskemål hos åtminstone vissa av Arbetsgivarverkets medlemmar att verket tar sig an de uppgifter vi föreslår för att underlätta och få till stånd fler lån.

6.7.2 Hänsyn måste tas till Arbetsgivarverkets ställning

När Statens Arbetsgivarverk 1994 ombildades till Arbetsgivarverket var syftet med reformen att skapa en från regeringen mer fristående arbetsgivarorganisation. Arbetsgivarverket skulle ha i uppgift att företräda de statliga myndigheternas intressen i centrala arbetsgivarpolitiska frågor och i förhandlingar om kollektivavtal samt att samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Den nya arbetsgivarorganisationen skulle enligt förslaget också erbjuda service och rådgivning i den utsträckning myndigheterna efterfrågar. Det sas också att stödet borde ha en tydlig koppling till den nya organisationens uppgifter.⁸⁶

Arbetsgivarverkets ansvar och uppgifter framgår av förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket. Enligt dess 1 § är Arbetsgivarverket en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor och en sammanslutning av, såvitt är av intresse här, statliga arbetsgivare.⁸⁷ Myndigheten ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten ska utföra förhandlingsarbete för sina medlemmar och företräda dem i arbetstvister. Vidare ska myndigheten bl.a. svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på

⁸⁶ Bet. 1993/94:KU19 samt prop. 1992/93:100 bil. 8 s. 90.

⁸⁷ Även vissa icke-statliga arbetsgivare ingår i sammanslutningen, då sådana som Arbetsgivarverket bedömer har intressegemenskap med statliga arbetsgivare och som har uppdragit åt myndigheten att träffa kollektivavtal (se 2 § Arbetsgivarverkets instruktion). Av Arbetsgivarverkets årsredovisning för 2021 framgår att verket har 244 medlemmar fördelat på tre områden – obligatoriska statliga (215 medlemmar), obligatoriska icke-statliga (fyra medlemmar) och frivilliga (25 medlemmar).

det statliga området behöver. Enligt 3 § nämnd förordning ska Arbetsgivarverket utföra sådana stabsuppgifter som regeringen efterfrågar hos myndigheten.

Arbetsgivarverket har en något säregen ställning som både myndighet under regeringen och som medlemsorganisation, en ställning som mejslats fram under lång tid. Från bl.a. Arbetsgivarverkets sida brukar det lyftas fram att det är viktigt att verkets oberoende i förhållande till regeringen och riksdag inte ifrågasätts. Våra förslag ska också i enlighet med vårt uppdrag utarbetas inom den ram som den arbetsgivarpolitiska delegeringen ger. Statskontoret publicerade 2020 en rapport med en utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (Statskontoret 2020:20). I rapporten konstaterar Statskontoret att Arbetsgivarverket måste kunna fullgöra sin roll som förvaltningsmyndighet och samtidigt behålla förtroendet från sina medlemmar. Verket ska också företräda sina medlemmar som arbetsgivarorganisation samtidigt som det tar hänsyn till sin roll som myndighet under regeringen. En följd av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten är att regeringen inte ska detaljstyra vare sig Arbetsgivarverket eller myndigheternas arbetsgivarpolitik. Enligt Statskontoret är regeringens styrning av Arbetsgivarverket begränsad. Regeringen anger inga verksamhetsmål i regleringsbrevet för Arbetsgivarverket och myndighetens stabsuppgifter är begränsade och rör sådant som insamling av statistik och administrativa uppgifter.⁸⁸ Stabsuppgifterna finansieras också från särskilda medel medan Arbetsgivarverkets medlemmar styr och finansierar myndigheten uppgift att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Regeringen har också ett mer begränsat inflytande över myndighetens ledning än vad som gäller för nästan samtliga övriga förvaltningsmyndigheter under regeringen, då Arbetsgivarverkets styrelse själva anställer myndighetens myndighetschef. Statskontoret drar i rapporten slutsatsen att regeringen för att upprätthålla förtroendet för Arbetsgivarverket som medlemsorganisation även fortsatt bör styra Arbetsgivarverket i begränsad utsträckning.⁸⁹

⁸⁸ Se Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (Statskontoret 2020:20), s. 37.

⁸⁹ Se Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (Statskontoret 2020:20), s. 8 samt s. 35–37.

6.7.3 Vi ser inga hinder mot att Arbetsgivarverket åtar sig uppgifterna

Att Arbetsgivarverket har förts fram som en tänkbar kandidat för att ha hand om vägledning, främjande och den digitala anslagstavlan är kanske inte så konstigt – myndigheten har en central roll när det gäller statliga arbetsgivarfrågor. Som vi har beskrivit ovan har Arbetsgivarverket en något säregen ställning som både myndighet under regeringen och som medlemsorganisation. Samtidigt kan vi inte se att det i sig skulle vara ett hinder mot att Arbetsgivarverket tar på sig en större roll när det gäller lån av personal. Under våra samtal har det som sagt också kommit fram att åtminstone vissa medlemmar anser att Arbetsgivarverket skulle kunna ta sig an det.

Vad först gäller uppgifterna att vägleda och främja när det gäller lån har vi svårt att se något kontroversiellt i att Arbetsgivarverket tar på sig den uppgiften. Som vi redan har nämnt framgår det av 1 § förordningen med instruktion för Arbetsgivarverket att myndigheten ska svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver. Inom ramen för den uppgiften tillhandahåller Arbetsgivarverket redan nu vissa mallar och visst informationsmaterial på sin hemsida samt ger råd och stöd till sina medlemmar. Arbetsgivarverket har också uppgett att verket tar upp och diskuterar frågor rörande personallån med sina medlemmar. Så sker t.ex. vid de möten som sker inom de sektorsmöten som hålls tre till fyra gånger per år och sektor. Arbetsgivarverkets medlemmar är uppdelade i fem sektorer där de träffas för att diskutera aktuella arbetsgivarfrågor, utbyta erfarenheter och bidra till att driva och utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken. Indelningen i sektorer görs främst utifrån verksamhetsinriktning.⁹⁰

Enligt vår mening finns det inte några hinder för Arbetsgivarverket att inom ramen för sitt befintliga arbete ta sig an den vägledande respektive den främjande uppgiften. Med hjälp av det som redovisas i denna utredning borde Arbetsgivarverket ha ännu bättre möjligheter än tidigare att ge stöd i arbetsrättsliga frågor och kunna informera myndigheterna om vilka övriga frågor som bör beaktas i

⁹⁰ Uppdelningen ser ut som följer:

Sektor 1: Allmän offentlig förvaltning, försvar, samhällsskydd och rättskipning.

Sektor 2: Näringslivsfrågor, Miljöskydd samt Bostads- och samhällsutveckling.

Sektor 3: Hälso- och sjukvård, kultur, utbildning och socialt skydd.

Sektor 4: Universitet och högskolor.

Sektor 5: De till antalet största medlemmarna exklusive lärosäten.

samband med personallån. Det är för övrigt något som myndigheten redan gjort i viss utsträckning och som kan påbörjas redan i dag utan någon egentlig startsträcka. Vi ser det som naturligt att Arbetsgivarverket tar sig an dessa uppgifter och i så stor utsträckning som myndigheten och dess medlemmar bedömer lämpligt tar sin utgångspunkt i de slutsatser om hur stödet kan utformas som vi fört fram i tidigare avsnitt.

När det så gäller uppgiften att utveckla och ha hand om den digitala anslagstavlan förstår vi att det vid en första anblick kan te sig skilt från Arbetsgivarverkets andra uppgifter. Det är dock viktigt att komma att uppgiften inte innebär något operativt ansvar att förmedla lån, utan endast handlar om att tillhandahålla en enklare teknisk lösning för effektivare informationsspridning. Enligt vår mening kan en sådan funktion ses som ett sätt för Arbetsgivarverket att, utan att styra sina medlemmars arbete med arbetsgivarpolitiska frågor, utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, jämför 1 § förordningen med instruktion för Arbetsgivarverket. Vidare innebär det en viss teknisk hjälp för medlemmarna med att i praktiken genomföra önskvärda effektiviseringar avseende myndighetskollektivets personalförsörjning. Vi ser därför inte att den skulle kunna komma i konflikt med myndighetens roll som medlemsorganisation eller skada medlemmarnas förtroende för Arbetsgivarverket.

Vi tror också att anslagstavlan kan fungera som ett sätt att se hur behovet av lån faktiskt ser ut. För att den ska kunna fylla den funktionen gäller det dock att alla myndigheter kan använda sig av den. Att hålla samman ansvaret för de tre uppgifterna vägledning, främjande och underlättande av kommunikation om lånebehov till en myndighet torde också underlätta för Arbetsgivarverket att använda information från användandet av anslagstavlan i sina vägledande och främjande uppgifter. Att en och samma aktör kan samla in information och erfarenheter både genom anslagstavlan och det främjande arbetet torde också underlätta en återkoppling till regeringen om hur arbetet fortskrider.

Vi anser därför att det är Arbetsgivarverket som är bäst lämpad att även låta utveckla och ha hand om driften av anslagstavlan i fråga. Liksom vad gäller de övriga uppgifter vi har diskuterat tror vi på att i första hand låta Arbetsgivarverket, förslagsvis efter dialog med de

myndigheter som är medlemmar, utföra uppgiften utan någon uttrycklig reglering eller uppdrag från regeringen.

De uppgifter vi anser att Arbetsgivarverket bör kunna ta på sig ligger enligt vår bedömning inom ramen för myndighetens befintliga ansvar. Uppgifterna kommer dock att innebära mer arbete för Arbetsgivarverket. Hur det kan lösas ekonomiskt återkommer vi till i kapitel 8.

6.7.4 Regeringen bör ge återrapporteringskrav till Arbetsgivarverket och kan komma att ändra i myndighetens instruktion

Att Arbetsgivarverket tar initiativ till att erbjuda vägledning samt främja och ha hand om den tjänst i form av en digital anslagstavla som vi har föreslagit ovan vore enligt vår mening det arbetssätt som skulle stämma bäst in på hur uppdelningen av ansvaret för arbetsgivarpolitiken sett ut mellan regeringen, Arbetsgivarverket och de statliga arbetsgivarna sedan 1990-talets delegeringsbeslut. Vi tror också att Arbetsgivarverket känner av sina medlemmars önskemål samt behovet av att genomföra dessa uppgifter och därför tar sig an dem.

För att få information om hur Arbetsgivarverkets arbete med personallån fortskrider bör regeringen ge Arbetsgivarverket ett återrapporteringskrav avseende den frågan. Regeringen kan då efterfråga hur Arbetsgivarverket arbetar med personallån som en del i den nu gällande uppgiften att svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver. Regeringen kan också eftersöka information om hur Arbetsgivarverkets stöd nyttjas. Ett sådant krav kan kopplas till att denna utredning gett underlag för Arbetsgivarverkets fortsatta arbete och skulle lämpligen kunna ges i regleringsbrevet för 2023.

Om det mot förmodan visar sig att utförandet av de åtgärder vi föreslår inte blir av kan regeringen behöva överväga om det finns skäl att ändra i Arbetsgivarverkets instruktion för att tydliggöra att det är fråga om en uppgift för myndigheten. Det bör i så fall ske med beaktande av Arbetsgivarverkets ställning, så som vi har beskrivit den i avsnitt 6.7.2. Regeringen skulle kunna reglera en skyldighet för myndigheten att inom ramen för uppgiften att samordna den statliga arbetsgivarpolitiken stödja de statliga arbetsgivarna genom att

vägleda, främja och underlätta personallån. Vi lämnar i avsnitt 1.1 förslag på hur en sådan reglering skulle kunna se ut.

En reglering av nyss nämnt slag skulle skilja sig något från hur regeringen hittills valt att förhålla sig till den arbetsgivarpolitiska delegeringen och Arbetsgivarverkets roll. Regeringen har förvisso i Arbetsgivarverkets instruktion reglerat att myndigheten ska svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver. Formuleringen får dock antas leda tanken mot att det är Arbetsgivarverkets medlemmar som närmare ska styra utformningen av detta stöd. Som vi redogjort för i tidigare avsnitt har regeringen hittills varit mycket restriktiv, både med att ge Arbetsgivarverket nya stabsuppgifter och med att närmare reglera hur den övergripande uppgiften att samordna arbetsgivarpolitiken ska genomföras.

Med det ovanstående i beaktande anser vi dock att en instruktionsreglering av de nämnda uppgifterna skulle vara ett mindre avsteg från rådande praxis avseende styrningen av Arbetsgivarverket och att detta skulle ske av goda skäl. Vi bedömer att den föreslagna regleringen – om den behövs – ger långsiktiga förutsättningar för Arbetsgivarverket och fortsatt betydande frihetsgrader för de statliga arbetsgivarna att närmare styra utformningen av Arbetsgivarverkets information, rådgivning och utbildning. Av det skälet förordar vi en instruktionsreglering framför att Arbetsgivarverket ges ett uppdrag med tidsbegränsad och/eller detaljerad styrning av hur myndigheten ska arbeta. Då Arbetsgivarverket och de statliga arbetsgivarna i allt väsentligt fortsatt får möjlighet att bestämma utformningen av Arbetsgivarverkets stöd, och frågan befinner sig på behörigt avstånd från lönebildningen, anser vi att mycket talar för att regeringen kan ge Arbetsgivarverket i uppgift att stödja de statliga arbetsgivarna i deras arbete med personallån utan att det förändrar den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten eller riskerar att skada förtroendet för Arbetsgivarverkets roll som självständig medlemsorganisation.

6.8 Myndigheternas arbete med personallån bör följas upp

Förslag: För att se om regeringen behöver vidta vissa åtgärder bör en myndighet ges i uppdrag att följa upp eller utvärdera hur

arbetet med och omfattningen av personallån mellan myndigheter har utvecklats sig.

Som framgår i avsnitt 6.2.1 är vår bedömning att det i dagsläget inte behövs någon författningsreglering för att få till stånd ett effektivare utnyttjande av personallån inom staten.

Vi föreslår dock att regeringen lämnar ett återrapporteringskrav till Arbetsgivarverket (se avsnitt 6.7.4) och vi anför också att regeringen kan behöva vidta vidare åtgärder. Det rör sig i så fall om uppdrag eller återrapporteringskrav till myndigheterna (se avsnitt 6.2.3), en ändring av Arbetsgivarverkets instruktion (se avsnitt 6.7.4), eller både och.

För att komplettera den löpande uppföljningen i myndighetsdialogerna (se avsnittet nedan), se hur personallånen i staten utvecklas och avgöra behovet av vidare åtgärder är det vår uppfattning att det också bör genomföras en uppföljning eller utvärdering av arbetet med personallån mellan myndigheter. Uppdraget att genomföra uppföljningen eller utvärderingen ges lämpligen till en annan myndighet än Arbetsgivarverket. Tidpunkten och utformningen av uppdraget bör anpassas efter regeringens behov, men följande kan ändå sägas.

En insats som genomförs inom de närmsta två åren kan lämpligen följa upp hur Arbetsgivarverket har arbetat med de tre stödjande uppgifterna, hur myndigheternas arbete med organisatoriska förberedelser fortskrider och hur förekomsten av personallån utvecklas. Om utredningsuppdraget genomförs först efter två år kan det därutöver ha en mer utvärderande ambition och t.ex. även undersöka hur förekomsten av personallån påverkat kompetensförsörjning och resurshushållning i staten.

En tidig uppföljning har visserligen fördelen att Arbetsgivarverket och övriga myndigheter kan få värdefullt underlag för utformningen av sitt arbete och att regeringen snabbare får information som kan ligga till grund för överväganden om vidare åtgärder. En senare utvärdering ger dock större möjlighet att bedöma effekter av vidtagna åtgärder och ger utrymme för att de organisatoriska förändringar som vi föreslagit hunnit omsättas i praktiken. Vi tror att en alltför tidig uppföljning riskerar att missa förändringar som är på gång och att därmed inte ge tillräckligt bra underlag för analys. Om regeringen lämnar ett återrapporteringskrav till Arbetsgivarverket i

enlighet med vad vi föreslår torde behovet av en tidig uppföljning från en extern aktör minska, än mer så om regeringen också väljer att ge ett uppdrag eller återrapporteringskrav till ett urval av myndigheter redan 2023.

6.9 Regeringens och Regeringskansliets roll

Bedömning: I de årliga myndighetsdialogerna och i andra kontakter med myndigheter bör regeringen och Regeringskansliet tydligare och mer systematiskt lyfta frågor om personallån.

Vid krissituationer kan det behövas en tydlig central ledning som har möjlighet att se och kunna ta ett helhetsgrepp om krisen.

Under de samtal vi har haft med myndigheterna har det inte förts fram så många synpunkter om regeringens och Regeringskansliets roll vid *personallån under normala omständigheter*. Som vi har redogjort för i avsnitt 4.5 är vår uppfattning att lån kan utgöra en del av det som omfattas av myndighetsförordningens och beredskapsförordningens uppgifter. Vi menar att regeringen och Regeringskansliet i myndighetsdialoger bör lyfta frågan om personallån som ett sätt att uppfylla dessa krav. Regeringskansliet kan inom ramen för den analys som görs inför den årliga myndighetsdialogen undersöka om myndigheterna vidtagit de åtgärder som nämns i denna utredning (t.ex. om myndigheten har gjort en inventering av de personella resurserna osv.). Kompletterande frågor kan ställas vid själva dialogen, så att regeringen får en uppfattning om hur arbetet fortskrider. Även här kan vår redovisning av vad som bör göras i form av förberedelser m.m. vara användbara. Det är också möjligt för t.ex. Regeringskansliet att redan i dag, med stöd av det som redovisas i den här utredningen, i andra kontakter med myndigheterna lyfta förutsättningarna för och fördelarna med personallån.

När det så gäller *personallån under fredstida kris* tycker vi oss ha förstått att vissa myndigheter gärna ser tydligare stöd från sin uppdragsgivare. Även vi tror att det vid krissituationer ibland kan behövas en tydlig central ledning som har möjlighet att se och kunna ta ett helhetsgrepp om krisen, något som inte alltid är så lätt för

enskilda myndigheter.⁹¹ Som vi har varit inne på i avsnitt 6.2.2 kan myndigheterna t.ex. ibland behöva stöd för att fatta de beslut som är bäst ur ett statligt helhetsperspektiv och regeringen kan då behöva prioritera verksamhet inom eller mellan myndigheter.

⁹¹ Jämför vad Coronakommissionen skriver i sin slutrapport: "Vi efterlyser alltså en tydlig central ledning vid en kris, speciellt vid en kris som är bred nog att innefatta flera sakområden och ansvarsområden." se SOU 2022:10 s. 672.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: En eventuell författningsändring ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.
Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Vår bedömning är att det i dagsläget inte behövs någon författningsreglering för att få till stånd ett effektivare utnyttjande av personallån inom staten. Skulle en sådan utveckling inte bli av kan det dock krävas en reglering. För Arbetsgivarverkets del lämnar vi för det ändamålet förslag till en ändring i förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket, se avsnitt 1.1.

För att undersöka om en reglering behövs anser vi, som vi har anfört i avsnitt 6.8, att det efter en tid bör göras en uppföljning och/eller en utvärdering av hur arbetet med och omfattningen av personallån mellan myndigheter har utvecklats. Med tanke på att vi inte vet vid vilken tidpunkt den kan komma att starta, hur lång tid den kommer att ta och vad resultatet av den kommer att bli är det enligt vår uppfattning ogörligt att sätta en tidpunkt för ett eventuellt ikraftträdande av en ändring i förordningen med instruktion för Arbetsgivarverket. Vi lämnar därför inte något förslag i den delen, utan det får bli upp till regeringen att bestämma tidpunkten för ett sådant ikraftträdande.

För det fall reglering kommer till stånd enligt vårt förslag är det vår bedömning att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

8 Konsekvenser

8.1 Bakgrund

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi genomföra en konsekvensanalys enligt de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474). Vi ska också göra en bedömning när det gäller effekterna av ökade in- och utlån på statliga myndigheters attraktivitet som arbetsgivare.

Vad först gäller kraven i kommittéförordningen anges i dess 14 § att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar, ska kommittén föreslå en finansiering.

Vidare sägs i 15 a § kommittéförordningen att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i, såvitt är av intresse här, 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I den bestämmelsen anges vad en konsekvensutredning ska innehålla.

8.2 Vad vi vill uppnå, varför och hur

Lån av personal mellan myndigheter är på intet sätt en ovanlig företeelse. Det visas bl.a. av den enkätundersökning vi har låtit genomföra, se mer om den i avsnitt 3.4. Av de 179 myndigheter som har svarat på enkäten helt eller delvis framgår att under perioden den 1 januari 2015–den 28 februari 2022 har 27 procent av dem lånat in

eller ut personal med anledning av fredstida kris och 57 procent har lånat in- eller ut personal av annan anledning än fredstida kris.

Andelen myndigheter som på ett eller annat sätt har deltagit i lån är alltså förhållandevis hög. Av såväl vår enkät som de samtal vi har haft med olika aktörer framgår dock att det finns en utnyttjad potential och att myndigheterna, med rätt förutsättningar, skulle kunna använda sig av personallån i ännu större utsträckning.

Enligt vår mening bör myndigheterna sträva efter att använda sig av lån i större utsträckning än vad som sker i dag. För myndigheternas del kan en ökad användning av personallån leda till minskade kostnader, dels genom ett effektivare utnyttjande av de personalresurser som redan finns, dels genom att antalet rekryteringsprocesser blir färre. Personallån kan också leda till att myndigheternas uppgifter löses snabbare och mer effektivt än vad som annars vore fallet, något som i förlängningen är till nytta för såväl enskilda som allmänna intressen. Vi tror också att myndigheter som ställer sig positiva till personallån, och som kan tänkas låna ut personal, kan uppfattas som en attraktivare arbetsgivare än vad som annars vore fallet. En person som tar anställning på en sådan myndighet har ju större möjligheter att få prova på nya områden och kompetensutveckla sig än en arbetstagare som ”bara” har möjlighet att arbeta med arbetsuppgifter på sin egen myndighet.

Vår uppfattning är att antalet lån skulle kunna öka med tämligen enkla åtgärder. En del i det har redan klarats av i och med vår utredning, nämligen ett klagörande av vissa i samband med lån vanligt förekommande frågor. För att ytterligare leva upp till det önskemål om struktur och stöd i lånesituationen som har lyfts fram under de samtal vi har haft med myndigheter och andra föreslår vi också att vägledningen för myndigheterna i frågor om personallån bör stärkas, att det behöver arbetas med att främja lån och att det för att underlätta lån bör finnas en webbaserad tjänst i form av en digital anslags-tavla där myndigheterna kan kommunicera sina lånebehov.

Vi förespråkar inte någon reglering på området. Det finns en positiv inställning hos både myndigheter och arbetstagare att delta i personallån. Vi tror också att Arbetsgivarverket, i enlighet med sina uppgifter och sina medlemmars önskemål, kommer att ta sig an de uppgifter vi anser de bör ta utan att det behövs en ytterligare reglering om det. Skulle det av någon anledning ändå bli så att användandet av personallån inte utnyttjas på det sätt som vore önskvärt, kan

dock regeringen behöva vidta vissa åtgärder. För det ändamålet har vi också bl.a. tagit fram ett förslag till ändring av förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

8.3 Vilka som berörs och vilka konsekvenserna blir för dessa

Bedömning: Utredningens förslag kommer att bidra till kostnadsbesparingar för myndigheterna rent generellt, bl.a. genom minskade kostnader för rekrytering. En eventuell kostnadsökning för myndigheterna i form av en höjd avgift till Arbetsgivarverket bedöms vara endast marginell. Lån av personal kan också medföra bl.a. ökad förståelse och kunskap hos myndigheterna om varandras verksamheter.

För Arbetsgivarverket bedöms att det framför allt är uppgiften att ta fram och ha hand om den digitala anslagstavlan som innebär en kostnad. De ökade kostnaderna kan finansieras genom myndigheternas medlemsavgifter till Arbetsgivarverket.

Det är inte otänkbart att de nätverk som i dag har personallån som en av sina uppgifter kan komma att få ett ökat antal frågor från sina medlemmar kopplade till just lån. Nätverkens resursbehov bedöms dock som troligen försumbar.

För arbetstagarna torde personallån i de allra flesta fall inte innebära någon ekonomisk påverkan. Personallån kan dock ha andra effekter, t.ex. att bidra till kompetensutveckling.

Även andra enskilda kan komma att påverkas av en utökad användning av personallån. Exempelvis kan företag som säljer konsulttjänster till myndigheter få färre uppdrag.

Myndigheter rent allmänt

Vår bedömning är att vår genomgång av frågor som myndigheter kan ställas inför i samband med personallån samt de förslag vi ger för att förbättra förutsättningarna för personallån kommer att leda till en ökad användning av sådana lån. Genom att i större utsträckning än vad som är fallet i dag använda sig av personallån för att möta svängningar i personalbehovet kan myndigheterna besparas kostnader för

såväl själva rekryteringsprocessen som kostnader för personal som senare visar sig vara överflödig. Lån av personal kan också vara ett alternativ till upphandling, även det en process som i sig kostar pengar och som även i övrigt kan vara kostsam.

Vår förhoppning är också att myndigheter som lånar personal från andra myndigheter genom lånen får in personer i sin verksamhet som redan känner statsförvaltningen och därmed lättare och snabbare kan komma igång med sina arbetsuppgifter.

Hur stora kostnadsbesparingar som kan göras enligt ovan har vi svårt att beräkna. Det kan dock nämnas att fackförbundet Vision 2015 räknade ut att en nyanställning kostar drygt 500 000 kronor, inbegripet kostnader för rekrytering, introduktion, inskolning samt avveckling och vakanser.⁹²

När det gäller eventuella kostnadsökningar för myndigheterna med anledning av våra förslag kan det finnas ett behov för Arbetsgivarverket att höja sina medlemsavgifter, se mer om det strax. Vi bedömer dock att den höjningen i så fall kommer att vara endast marginell och att det inte behövs någon höjning av myndigheternas anslag med anledning av det.

Förutom rena besparingar tror vi också att lån av personal kan bidra till en ökad förståelse och kunskap hos myndigheterna för varandras verksamhet. Lån av personal mellan myndigheter borde dessutom kunna främja myndigheternas interna utvecklingsarbete genom att medarbetarnas erfarenheter från andra myndigheter kan användas vid överväganden rörande de egna arbetsformerna. Som vi kommer att se i avsnittet nedan kan lån också öka myndigheternas attraktivitet som arbetsgivare.

Arbetsgivarverket

Som framgår av våra förslag anser vi att Arbetsgivarverket vore mest lämplig som den myndighet som tar en roll i att vägleda, främja och ha hand om den webbaserade tjänst i form av en digital anslagstavla som vi föreslår kan finnas för att underlätta kommunikationen av myndigheternas lånebehov.

⁹² Se <http://mb.cision.com/Public/1167/9715558/818a0de1379e80ff.pdf>, besökt den 11 oktober 2022.

Vad först gäller vägledning, där det bl.a. ingår att ta fram och förvalta mallar, och främjande ser vi inte att det skulle bli någon större ökad kostnad för Arbetsgivarverket. Myndigheten tillhandahåller redan i dag mallar och visst stöd till sina medlemmar när det gäller frågor om personallån och det vi föreslår ligger nära det som redan görs.

Vad som däremot är nytt är den digitala anslagstavlan där myndigheterna kan kommunicera sina lånebehov. Inledningsvis kommer det att uppkomma en kostnad för att ta fram den. Därefter kommer det att vara kostnader för att ha hand om driften. Hur stora dessa kostnader kan tänkas bli är svårt att säga, det beror bl.a. på vilka funktioner som byggs in i anslagstavlan.

När det gäller finansiering av ovanstående är det vår uppfattning att inget av det kan ses som en stabsuppgift för Arbetsgivarverket. Till stabsuppgifter hör i stället sådant som insamling av statistik och administrativa uppgifter.⁹³ Arbetsgivarverket kan därför inte påräkna några extra budgetmedel för ändamålet. Det gäller även för det fall regeringen av en eller annan anledning i ett senare skede anser att uppgifterna behöver författningsregleras.

Vårt förslag är i stället att de ökade kostnaderna kan finansieras genom myndigheternas medlemsavgifter till Arbetsgivarverket, jämför 17 § förordningen med instruktion för Arbetsgivarverket där det anges att myndighetens verksamhet ska finansieras med avgifter som myndigheten beslutar. En sådan finansiering är också rimlig med tanke på att, som vi uppfattar det, de förslag vi lägger är efterfrågade av åtminstone vissa av Arbetsgivarverkets medlemmar.

Befintliga nätverk med lån som en av sina uppgifter

Det finns redan existerande nätverk som har lån av personal mellan myndigheter som en av sina uppgifter. I avsnitt 3.3.7 och avsnitt 3.3.8 har vi redogjort för de två som vi uppfattar är mest framträdande – Rörlighet i staten (RIS) och Myndighetsnätverket i Väster-norrland.

I de nämnda nätverken, liksom i andra nätverk, finns det många gånger upparbetade kanaler för kontakter, både när det gäller att

⁹³ Se Statskontorets rapport Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (Statskontoret 2020:20), s. 37.

stötta varandra i praktiska frågor och att höra sig för vilka myndigheter som kan tänkas vilja delta i lån. Vår tanke är inte att dessa nätverk behöver upphöra med sin verksamhet när det gäller lån.

Vår förhoppning är som sagt var att vår utredning ska leda till fler lån. Många av de frågor som kan uppkomma i samband med lånen torde kunna lösas ut genom den vägledning vi anser att Arbetsgivarverket bör ge till sina medlemmar. Vi ser det dock inte som otänkbart att även de nätverk som redan i dag arbetar med personallån kan komma att få ett ökat antal frågor från sina medlemmar kopplade till just lån. Den samlade effekten för nätverkens resursbehov är svår att bedöma, men är troligen försumbar.

Arbetstagare

Återigen vill vi betona att vi anser att det bästa är om lån kan ske under frivillighet, inte minst eftersom det torde skapa en starkare motivation hos den personal som lånas ut att utföra ett gott och effektivt arbete i den inlånande myndigheten.

För arbetstagarkollektivet som helhet borde det för de som deltar i personallån för det mesta inte uppkomma någon ekonomisk påverkan. För enskilda individer kan det dock sådana lån leda ökade eller minskade kostnader för resor till och från arbetet och i något enstaka fall kanske till lönetillägg eller liknande. För vissa som lånas ut kan det även uppstå praktiska konsekvenser som t.ex. längre eller kortare restid till arbetet.

Enligt vår mening ligger för arbetstagarna en stor vinst med personallån i att lånen kan bidra till kompetensutveckling både för de som deltar i själva lånet och för de arbetstagare som genom lånet får nya kollegor. Personallån kan också utgöra en möjlighet att bredda sitt nätverk och att få en djupare förståelse för andra myndigheters arbete och uppdrag.

För de arbetstagare som stannar kvar hos den utlånande myndigheten kan ett personallån eventuellt leda till en ökad arbetsbelastning. Det får dock vara upp till den enskilda myndigheten att hantera. När den personal som varit utlånad väl kommer tillbaka kan den också förhoppningsvis dela med sig av nya kunskaper till sina kollegor på den utlånande myndigheten.

Andra enskilda

En utökad användning av lån av personal mellan myndigheter torde leda till ett minskat behov för myndigheterna att köpa in tjänster i form av personal från bl.a. privata aktörer. En viss påverkan kan därmed komma att ske på företag som säljer konsulttjänster och likande till myndigheter. Hur stor den kan bli går dock inte att säga.

De samtal vi har fört med de fackliga organisationerna visar att de hittills inte har haft någon större mängd frågor från sina medlemmar kopplade till personallån och de har inte uttryckt några farhågor kring en utökad användning av personallån.

8.4 Särskilt om effekterna på statliga myndigheters attraktivitet som arbetsgivare

Bedömning: En ökad användning av personallån leder till större möjligheter för arbetstagarna att röra sig mellan myndigheter med kompetensutveckling och förkovran som följd, samtidigt som arbetstagarna behåller sin anställning på ”sin” myndighet och den trygghet det innebär. Det är ett viktigt verktyg för att öka myndigheternas attraktivitet som arbetsgivare.

I vårt uppdrag ingår att göra en bedömning när det gäller effekterna av ökade in- och utlån på statliga myndigheters attraktivitet som arbetsgivare.

Regeringen har vid flera tillfällen betonat att myndigheterna bör bli bättre på att framstå som en attraktiv arbetsgivare.⁹⁴ En attraktiv arbetsgivare är även en av tre målbilder i den arbetsgivarpolitiska strategin som myndigheterna gemensamt har tagit fram, se mer om den i avsnitt 4.5.

Vad som är en attraktiv arbetsgivare är heller inte helt lätt att definiera – vad vissa arbetstagare uppfattar som attraktivt hos en arbetsgivare behöver inte uppfattas så av andra. År 2013 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att genomföra en analys av hur myndigheterna arbetar för att bidra till att staten är en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. Uppdraget resulterade i rapporten Attraktiv

⁹⁴ Se t.ex. skrivelse 2013/14:155 s. 49, prop. 2009/10:175 s. 121 och prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 2, s. 47.

och föredömlig – En studie om staten som arbetsgivare. I rapporten ges ingen klar definition av begreppet ”attraktiv arbetsgivare”. Statskontoret redogör dock bl.a. för en undersökning som Arbetsgivarverket lät utföra 2013 bland statligt nyanställda. Resultatet av den undersökningen var att högre lön, ökad kompetensutveckling och tydligare karriärvägar framstod som de viktigaste områdena för att utveckla arbetsgivarens attraktivitet. Undersökningen visade också att en önskan om större utvecklingsmöjligheter var den faktor som framförallt bidrog till att anställda valt att lämna en statlig tjänst.⁹⁵

Statskontoret lät i samband med rapporten också göra en egen undersökning bland myndighetschefer, HR-ansvariga och mellanchefer. Respondenter på samtliga nivåer i undersökningen lyfte fram förbättrade möjligheter till karriärutveckling som den insats som en myndighet främst bör prioritera framöver för att bli en mer attraktiv arbetsgivare.⁹⁶ Karriärutveckling definieras i sin tur i en annan rapport av Statskontoret som ”en individuell utvecklingsprocess i arbetslivet”, se rapporten Från trappa till spaljé – myndigheters arbete med karriärutveckling från 2011.⁹⁷

De nyss nämnda rapporterna och undersökningarna har alla några år på nacken. Statskontoret återknyter dock till dessa även i en rapport från 2020 – Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20). Även i samband med den rapporten lät Statskontoret skicka ut en enkät till myndigheterna där Statskontoret bl.a. frågade hur de uppfattar att olika faktorer påverkar deras möjligheter att rekrytera, utveckla och behålla den kompetens som myndigheten behöver. Den faktor som flest myndigheter uppfattade har en ganska eller mycket positiv betydelse för kompetensförsörjningen uppgavs vara möjligheten för medarbetarna att lära sig nya saker och att utvecklas (79 procent).⁹⁸

Det finns alltså inte någon ensidig definition av begreppet ”attraktiv arbetsgivare”. Vi för vår del tycker dock att det går att säga att myndigheterna, i kampen om framtidens arbetskraft, måste bli ännu bättre på att lyfta fram fördelarna med att arbeta för just dem. Vår uppfattning är att arbetstagare i dag i större utsträckning än förut vill ha variation och omväxling i sitt arbete. För att kunna möta

⁹⁵ Se Vägval för samhällsnytta och utveckling – 1 500 statligt nyanställda om karriärval och staten som attraktiv arbetsgivare (2013:6), s. 32 respektive s. 14.

⁹⁶ Se Attraktiv och föredömlig – En studie om staten som arbetsgivare, s. 34.

⁹⁷ Se den nämnda rapporten s. 12.

⁹⁸ Se Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20), s. 88.

de kraven samt få arbetstagarna att söka sig till myndigheterna och stanna kvar i sin tjänst där behöver myndigheterna kunna erbjuda ett dynamiskt arbete. Att då kunna lyfta fram att en anställning på en myndighet även kan innebära en möjlighet att få arbeta på andra myndigheter under vissa perioder, med den kompetensutveckling och förkovran som det innebär, ser vi som ett viktigt verktyg för att öka myndigheternas attraktivitet som arbetsgivare.

Bilaga 1 – Uppdraget (Fi 2021:C)

En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig (i det följande utredaren) ges i uppdrag att kartlägga förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter under regeringen och föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för sådana in- och utlån.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 15 augusti 2022.

Bakgrund

Den globala spridningen av covid-19 har påverkat verksamheten hos många statliga myndigheter och flera av dessa har tagit hjälp av varandra genom olika former för in- och utlån av personal. Några av de myndigheter som snabbt sett ett växande personalbehov är Tillväxtverket, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten. Skatteverket, Migrationsverket, Statens servicecenter, Bolagsverket och Naturvårdsverket samt Energimyndigheten är exempel på myndigheter som har haft möjlighet att bistå med personal. Det har även tidigare uppstått situationer då myndigheter varit i behov av att låna in personal. Flyktingsituationen hösten 2015 är ett exempel där i synnerhet Migrationsverket var i behov av stöd och andra myndigheter bistod genom att både låna ut personal och dela med sig av kompetens.

För flera myndigheter har möjligheten att låna in personal varit en viktig förutsättning för att kunna hantera plötsligt ökad arbetsbelastning. Samtidigt har det framkommit att det finns oklarheter gällande regelverket för, ekonomiska förutsättningar för och det praktiska genomförandet av in- och utlån av personal. Detta har resulterat i att in- och utlån av personal både har försenats och avbrutits. Incitamenten för myndigheter med kapacitet att låna ut personal har också visat sig vara begränsade.

I ett förvaltningssystem med många organisatoriska gränser är det särskilt viktigt att det finns goda förutsättningar för samarbete, samordning och samverkan (prop. 2021/22:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.5.1). Vikten av samarbete mellan myndigheter kommer till uttryck i förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515). Av 8 § förvaltningslagen följer att myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Sedan länge finns även enligt 6 § myndighetsförordningen en skyldighet för förvaltningsmyndigheter under regeringen att verka för att genom samarbete med varandra ta till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. Att myndigheterna ses som delar av staten som helhet är avgörande för att statsförvaltningen ska vara effektiv (prop. 2021/22:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.5.1).

Ovan beskrivna erfarenheter kring myndigheters in- och utlåning av personal under bl.a. spridningen av covid-19 har visat på nyttan av in- och utlån av personal mellan myndigheter. Det är viktigt att resurserna i statsförvaltningen som helhet kan utnyttjas bättre både i krissituationer och normalläge. Det är därtill av betydelse för myndigheternas strategiska arbete med kompetensutveckling och för statens attraktivitet som arbetsgivare. Att myndigheter under regeringen samarbetar genom att låna ut personal och dela med sig av kompetens skapar förutsättningar för en ökad effektivitet i förvaltningen. För att underlätta framtida in- och utlån av personal bör regelverk samt ekonomiska och praktiska förutsättningar därför i så stor omfattning som möjligt redan på förhand vara klara och tydliga.

Uppdraget

En utredare ska kartlägga förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter under regeringen och föreslå åtgärder som

förbättrar förutsättningarna för sådana in- och utlån. Syftet är att stimulera till att fler in- och utlån som bidrar till att öka effektiviteten i statsförvaltningen genomförs.

Utredaren ska:

- Inhämta och sammanställa erfarenheter från relevanta myndigheter av in- och utlån av personal.
- Kartlägga de rättsliga förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter, innefattandes bl.a. arbets- och förvaltningsrättsliga förutsättningar, förutsättningar i frågor om informationshantering, säkerhetsprövning, finansiering och redovisning inom och mellan myndigheter samt förutsättningar i fråga om arbetsmiljöansvar. I samband med att de arbetsrätts- och förvaltningsrättsliga förutsättningarna kartläggs ska utredaren även analysera hur inlån av personal förhåller sig till de överväganden som ligger till grund för bestämmelserna i 12 kap. 5 § regeringsformen och 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning samt hur det påverkar det funktionella arbetsgivarbegreppet i staten.
- Föreslå vilka åtgärder som regeringen bör vidta för att underlätta in- och utlån av personal mellan myndigheter. Utredaren kan föreslå ändring av befintliga författningar eller lämna förslag på ny författning. Det ingår dock inte i uppdraget att lämna förslag till ändring av grundlag eller förvaltningslagen.
- Analysera i vilka delar kollektivavtal kan behöva komplettera ny reglering.
- Föreslå vilka åtgärder myndigheterna själva kan vidta för att fler in- och utlån som kan öka effektiviteten i statsförvaltningen ska initieras.
- Föreslå vilka organisatoriska åtgärder som bör vidtas för att underlätta och effektivisera in- och utlån av personal mellan myndigheter.

Utredarens förslag ska avse in- och utlån under normala omständigheter och under fredstida kriser. Utredaren ska beakta de skilda förutsättningar och behov som skiljer normaltid från fredstida kriser. Med fredstida kris avses i det här sammanhanget situationer som

kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning. Det är avgörande att omständigheten eller störningen inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation, utan kräver stöd eller samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Genomförande och redovisning

Utredaren ska beakta relevanta utredningar, rapporter och andra underlag inom området, och säkerställa att de förslag som lämnas passar väl in i annat pågående utvecklingsarbete inom närliggande områden.

Förslagen ska utarbetas inom de ramar som den arbetsgivarpolitiska delegeringen ger. Utredaren ska beakta kraven på hög effektivitet och god hushållning med statens samlade resurser.

Erfarenheterna från de in- och utlån av personal som har skett under flyktingsituationen 2015 och under spridningen av covid-19 bör tas tillvara. De hinder som myndigheter har upplevt bör adresseras och lärdomar bör dras av de framgångsfaktorer som identifieras. Därutöver bör erfarenheter tas tillvara från existerande samarbeten över myndighetsgränser för kompetensförsörjning och kompetensutveckling där in- och utlån är en del, t.ex. Rörlighet i staten och Myndighetsnätverket i Sundsvall, liksom från andra metoder än in- och utlån som gör det möjligt för myndigheter att dela med sig av kompetens eller personalresurser. Erfarenheter när det gäller kompetensmatchning och utbildningsbehov för personal som berörs av in- och utlån bör också tas tillvara.

Utredaren ska föra en löpande dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet och Justitiedepartementet), och genom löpande dialog med andra myndigheter, bl.a. Arbetsgivarverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, samt de centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga avtalsområdet, tillvarata viktiga erfarenheter och perspektiv.

En konsekvensanalys ska genomföras enligt de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474). I de fall kostnader eller besparingar bedöms uppstå för staten eller andra aktörer ska dessa

beskrivas i konsekvensanalysen, och vid behov ska förslag på finansiering lämnas. En bedömning ska också göras när det gäller effekterna av ökade in- och utlån på statliga myndigheters attraktivitet som arbetsgivare.

Till utredningen knyts ett sekretariat.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 15 augusti 2022.

Bilaga 2 – Ändring av uppdraget

Ändring av uppdraget En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter (Fi2021:C)

En sakkunnig förordnades den 19 oktober 2021 för att kartlägga förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter under regeringen och föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för sådana in- och utlån. Enligt uppdraget skulle det redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 15 augusti 2022.

Uppdragstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 14 oktober 2022. En delredovisning som innehåller en redogörelse för de övergripande rättsliga förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter ska lämnas senast den 16 maj 2022.

Beslutet har fattats av statsrådet Karkiainen.

Bilaga 3 – Förteckning över kontakter

Under utredningens gång har vi haft kontakt med ett antal myndigheter och andra aktörer för att ta tillvara erfarenheter och perspektiv. Kontakterna har skett i form av bl.a. regelrätta möten (fysiska och digitala) och telefonsamtal. Vilka personer vi har haft kontakt med har varierat – oftast har det varit personer från verksamhetsledningen, men ibland personer längre ned i organisationen.

Nedan följer en lista på de myndigheter och andra aktörer som vi har haft kontakt med. Listan anges i bokstavsordning och återspeglar alltså inte i vilken ordning vi faktiskt har haft kontakt. Listan visar inte heller vilka myndigheter som har besvarat vår enkät, se mer om enkäten i avsnitt 3.4 samt bilaga 4 för själva enkäten.

- Arbetsgivarverket
- Domstolsverket
- Folkhälsomyndigheten
- Försvarmakten
- Migrationsverket
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Myndighetsnätverket i Västernorrland
- Länsstyrelsernas gemensamma dataskyddsorganisation
- OFR/S,P,O
- Länsstyrelserna i Halland, Gävleborg och Stockholm (samlat)
- Regeringskansliet
- Rörlighet i staten

- Saco-S
- Seko
- Skatteverket
- Socialstyrelsen
- Statens servicecenter
- Statistiska centralbyrån
- Säkerhetspolisen
- Tillväxtverket
- Totalförsvarets skyddscentrum
- Trafikverket
- Upphandlingsmyndigheten



Regeringskansliet

Q21

IN- OCH UTLÅN AV PERSONAL MELLAN MYNDIGHETER

Q32

Svaren sparas automatiskt vid varje sidbyte, så ni har möjlighet att stänga ned enkäten och sedan slutföra den vid ett senare tillfälle. När ni är färdiga med hela enkäten skickar ni in den genom att klicka på högerpilen på sista sidan. I slutet av enkäten finns möjlighet att spara en kopia av era svar.

Definitioner

Med *lån av personal* menar vi att en myndighet lånar en arbetstagare från en annan myndighet som fortfarande är arbetsgivare för arbetstagaren under utlåningen. Utlåningen kan ske under en kortare eller längre tid. Därmed omfattas exempelvis inte sådana fall där en person beviljas tjänstledighet hos en myndighet för att arbeta hos en annan myndighet.

Med *fredstida kris* menar vi situationer som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning. Det är avgörande att omständigheten eller störningen inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation, utan kräver stöd eller samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Q45

Inlån av personal från en annan myndighet under
regeringen med anledning av fredstida kris

Q39*

Har er myndighet någon gång under perioden 2015-01-01–2022-02-28, med anledning av en fredstida kris, lånat in personal från en annan myndighet under regeringen?

Ja Nej

Max 10 [Inlån fredstida kris]

Q42

Från vilken eller vilka myndigheter har ni lånat in personal under den angivna perioden?

Ange också det kortaste respektive längsta enskilda inlånet av personal i dagar från respektive myndighet.

Myndighet	Kortaste lånet (dagar)	Längsta lånet (dagar)
_____	_____	_____

[Inlån fredstida kris]

Q43*

Hur många personer har ni sammantaget lånat in från andra myndigheter med anledning av en fredstida kris under den angivna perioden?

Om en arbetstagare har lånats in vid flera tillfällen under perioden räknas varje tillfälle som en person.

1–5 personer 6–20 personer Fler än 20 personer

[Inlån fredstida kris]

Q44*

Hur många personer har ni som mest lånat in vid ett och samma tillfälle under den angivna perioden?

_____ personer

Q46

Utlån av personal till en annan myndighet under regeringen med anledning av fredstida kris

Q47*

Har er myndighet någon gång under perioden 2015-01-01–2022-02-28, med anledning av en fredstida kris, lånat ut personal till en annan myndighet under regeringen?

Ja	Nej
----	-----

Max 10 [Utlån fredstida kris]

Q48

Till vilken eller vilka myndigheter har ni lånat ut personal under den angivna perioden?

Ange också det kortaste respektive längsta enskilda utlånet av personal i dagar till respektive myndighet.

Myndighet	Kortaste lånet (dagar)	Längsta lånet (dagar)
_____	_____	_____

[Utlån fredstida kris]

Q49*

Hur många personer har ni sammantaget lånat ut till andra myndigheter med anledning av en fredstida kris under den angivna perioden?

Om en arbetstagare har lånats ut vid flera tillfällen under perioden räknas varje tillfälle som en person.

1–5 personer	6–20 personer	Fler än 20 personer
--------------	---------------	---------------------

[Utlån fredstida kris]

Q50*

Hur många personer har ni som mest lånat ut vid ett och samma tillfälle under den angivna perioden?

_____ personer

Q51

Inlån av personal från en annan myndighet under regeringen av annan anledning än en fredstida kris

Q52*

Har er myndighet någon gång under perioden 2015-01-01–2022-02-28, av annan anledning än en fredstida kris, lånat in personal från en annan myndighet under regeringen?

Ja	Nej
----	-----

Max 10 [Inlån annan anledning]

Q53

Från vilken eller vilka myndigheter har ni lånat in personal under den angivna perioden?

Ange också det kortaste respektive längsta enskilda inlånet av personal i dagar från respektive myndighet.

Myndighet	Kortaste lånet (dagar)	Längsta lånet (dagar)
_____	_____	_____

[Inlån annan anledning]

Q54*

Hur många personer har ni sammantaget lånat in från andra myndigheter av annan anledning än en fredstida kris under den angivna perioden?

Om en arbetstagare har lånats in vid flera tillfällen under perioden räknas varje tillfälle som en person.

1-5 personer	6-20 personer	Fler än 20 personer
--------------	---------------	---------------------

[Inlån annan anledning]

Q55*

Hur många personer har ni som mest lånat in vid ett och samma tillfälle under den angivna perioden?

_____ personer

Q56

Utlån av personal till en annan myndighet under regeringen med anledning av fredstida kris

Q57*

Har er myndighet någon gång under perioden 2015-01-01-2022-02-28, med anledning av en fredstida kris, lånat ut personal till en annan myndighet under regeringen?

Ja	Nej
----	-----

Max 10 [Utlån annan anledning]

Q58

Till vilken eller vilka myndigheter har ni lånat ut personal under den angivna perioden?

Ange också det kortaste respektive längsta enskilda utlånet av personal i dagar till respektive myndighet.

Myndighet	Kortaste lånet (dagar)	Längsta lånet (dagar)
_____	_____	_____

[Utlån annan anledning]

Q59*

Hur många personer har ni sammantaget lånat ut till andra myndigheter med anledning av en fredstida kris under den angivna perioden?

Om en arbetstagare har lånats ut vid flera tillfällen under perioden räknas varje tillfälle som en person.

1-5 personer	6-20 personer	Fler än 20 personer
--------------	---------------	---------------------

[Utlån annan anledning]

Q60*

Hur många personer har ni som mest lånat ut vid ett och samma tillfälle under den angivna perioden?

_____ personer

Q71

Allmänna frågor om in- och utlån av personal mellan myndigheter under regeringen

Q61*

Har er myndighet under perioden 2015-01-01–2022-02-28 haft kontakt med någon annan myndighet om in- eller utlån av personal som sedan inte blev av?

- Ja
- Nej

Q62*

Deltar er myndighet i någon form av strukturerade in- eller utlån med andra myndigheter (exempel på ett sådant är Rörlighet i staten)?

- Ja
- Nej

Q63*

Ingår in- och utlån av personal i er planering för hur myndigheten ska hantera sin egen personalförsörjning vid en fredstida kris?

- Ja
- Nej

Q65*

Genomför eller planerar er myndighet för in- eller utlån av personal med anledning av den påverkan på det svenska samhället som invasionen av Ukraina har eller kan få?

- Ja
- Nej

Q66

Övriga synpunkter eller kommentarer om in- och utlån av personal:

Q67

Ange gärna dina/era kontaktuppgifter så att vi kan kontakta er om vi har frågor eller funderingar med anledning av svaren från er myndighet.

Namn: _____

E-post: _____

Tel. nr: _____

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. Ju.
2. UTGÅR.
3. Garantitillägg i bostadstillägget. S.
4. Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. S.
5. En effektivare upphandlingstillsyn. Fi.
6. Straff för deltagande i en terroristorganisation. Ju.
7. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. UD.
8. Deterioration of the security environment – implications for Sweden. UD.
9. Ett utvidgat utreseförbud för barn. S.
10. Ett flexiblares karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. A.
11. Arlanda flygplats – en plan för framtiden. I.
12. Vistelseförbud för barn. S.
13. Utökat informationsutbyte. Fi.
14. Ett hållbart mediestöd för hela landet. Ku.
15. Regler om privata sjukvårdsförsäkringar inom den offentligt finansierade hälso- och sjukvården. S.
16. Ledarhundar. S.
17. Inordnande av Statens medieråd i Myndigheten för press, radio och tv. Ku.
18. Straffansvar för psykiskt våld. Ju.
19. Sweden's Ninth National Report under the Convention on Nuclear Safety. Sweden's Implementation of the Obligations of the Convention. M.
20. Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet. Ku.
21. Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet. Ju.
22. Bättre konsekvensutredningar. Fi.
23. EU:s nya tågpassagerarförordning. Ju.
24. Sveriges medlemskap i Nato. UD.
25. Trygghet för EU-åklagare i Sverige. Ju.
26. En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter. Fi.

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ett flexibla karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. [10]

Finansdepartementet

UTGÅR. [2]

En effektivare upphandlingstillsyn. [5]

Utökat informationsutbyte. [13]

Bättre konsekvensutredningar. [22]

En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter. [26]

Infrastrukturdepartementet

Arlanda flygplats – en plan för framtiden. [11]

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. [1]

Straff för deltagande i en terroristorganisation. [6]

Straffansvar för psykiskt våld. [18]

Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet. [21]

EU:s nya tågpassagerarförordning. [23]

Trygghet för EU-åklagare i Sverige. [25]

Kulturdepartementet

Ett hållbart mediestöd för hela landet. [14]

Inordnande av Statens medieråd i Myndigheten för press, radio och tv. [17]

Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet. [20]

Miljödepartementet

Sweden's Ninth National Report under the Convention on Nuclear Safety. Sweden's Implementation of the Obligations of the Convention. [19]

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget. [3]

Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. [4]

Ett utvidgat utreseförbud för barn. [9]

Vistelseförbud för barn. [12]

Regler om privata sjukvårdsförsäkringar inom den offentligt finansierade hälso- och sjukvården. [15]

Ledarhundar. [16]

Utrikesdepartementet

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. [7]

Deterioration of the security environment – implications for Sweden. [8]

Sveriges medlemskap i Nato. [24]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0499-4 ISSN 0284-6012