



Folkhälsomyndigheten



**Mottagare**

Socialdepartementet

Kopia: Infrastruktur- och landsbygdsdepartementet

**Handläggare**

Emily Sellström, Fohm

Gunilla Ström Hallenberg, SJV

**Fohms ärendenummer**

05878-2020

**SJVs ärendenummer**

5.6.17-01797/2024

**Ert ärendenummer**

S2020/09284

**Datum**

2025-02-14

**Sida**

1 (15)

## Återrapportering av regeringsuppdrag

### Ändring av uppdraget om samverkansfunktion och handlingsplan för arbetet mot antibiotikaresistens

I enlighet med regeringens uppdrag om samverkansfunktion och handlingsplan för arbetet mot antibiotikaresistens översänds härmed Folkhälsomyndighetens och Jordbruksverkets delredovisning.

## Inledning

Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket har som del i regeringsuppdraget om samverkansfunktion och handlingsplan mot antibiotikaresistens lett samverkansfunktionens utvärdering av sitt arbete. I denna återslagning redovisas utvärderingens resultat och de utvecklingsbehov och förbättringsförslag som identifierats för samverkansfunktionen samt det nationella arbetet mot antibiotikaresistens.

## Sammanfattning

Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket har tillsammans med övriga deltagare i samverkansfunktionen utvärderat den nationella samverkansfunktionen mot antibiotikaresistens och det nationella arbetet ur ett bredare perspektiv. Denna rapport, som också redogör för utvecklingsbehov och förbättringsförslag, kommer att vara ett av underlagen för regeringens fortsatta planering av det nationella arbetet som ska gälla efter 2025.

Rapporten grundar sig på resultatet från en workshop som genomfördes i oktober 2024 tillsammans med 18 av de myndigheter och organisationer som deltar i samverkansfunktionen samt en enkät, som besvarades av 20 av deltagarna i samverkansfunktionen.

Rapporten innehåller också en sammanställning av samverkansfunktionens arbete och aktiviteter 2024.

Utvärderingen visar att samverkansfunktionen är en central stödjande struktur i det svenska sektorsövergripande arbetet mot antibiotikaresistens. Nuvarande sammansättning, arbetssätt och verktyg fungerar överlag bra, men det behövs förnyelse och vidareutveckling av interna strukturer och arbetsprocesser för att få ännu större verkningsgrad i arbetet.

Samverkansfunktionens sammansättning utvärderades utifrån nuvarande struktur och deltagande, med ordförandeskap, beredningsgrupp, samverkansgrupp och kommunikatörsnätverk. Utvärderingen visar följande:

- Det delade roterande ordförandeskapet mellan Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket är positivt, men den administrativa belastningen behöver minska och förhållandet mellan de två ordförandemyndigheterna behöver bli mer jämlikt.
- Ordförandemyndigheterna behöver medel för personella resurser samt kanslifunktion.
- En beredningsgrupp bör fortsatt ingå, men kan utökas med ett antal aktörer ur samverkansgruppen som arbetar med frågan på daglig basis för att göra arbetet i samverkansfunktionen mer operativt och agilt. Om fler frågor förankras i beredningsgruppen istället för samverkansgruppen minskar de långa ledtider som uppstår idag vid förankringsprocesser.

- En utökad användning av arbetsgrupper för sakfrågor och sektorsvisa arbetsgrupper skulle bidra till en mer effektiv förankringsprocess.
- Nuvarande mötesfrekvens och mötessätt för de olika grupperingarna anses vara tillfredsställande.
- Kommunikatörsnätverket är ett bra stöd i den sektorsövergripande kommunikationen kring antibiotikaresistens, men nätverket behöver få ett tydligare uppdrag.

För ett fortsatt starkt och framgångsrikt nationellt arbete mot antibiotikaresistens krävs sektorsövergripande politisk prioritering av frågan. Myndigheterna och organisationerna i samverkansfunktionen föreslår att funktionen får ett permanent uppdrag och deltagande myndigheter och organisationer ett tydligare utpekande i form av regeringsuppdrag, instruktion eller regleringsbrev, för att kunna prioritera arbetet.

Vad gäller det nationella arbetet mot antibiotikaresistens ur ett bredare perspektiv önskar samverkansfunktionen att en uppdaterad strategi tas fram i nära dialog med berörda myndigheter och aktörer. Samverkansfunktionen anser att den övergripande målsättningen i nuvarande strategi med huvudfokus på effektiv behandling är bra.

Samverkansfunktionen önskar även att en till strategin tillhörande nationell sektorsövergripande handlingsplan tas fram, som inkluderar aktiviteter som bättre representerar det arbete som görs i Sverige än nuvarande plan. Om en bredare nationell handlingsplan ska tas fram bör det göras av myndigheterna i samverkansfunktionen i samråd med övriga berörda aktörer och i dialog med regeringskansliet. En sådan process bör tillåtas ta tid. Samverkansfunktionen är en självklar kandidat att även ansvara för och förvalta en sådan breddad handlingsplan. Dock med förbehållet att det inte går att göra med de uppdragsformer som de ingående myndigheterna har samt de personella och ekonomiska förutsättningar som ordförandemyndigheterna har idag. Om samverkansfunktionen ska fortsätta arbeta enligt en liknande handlingsplan som i nuläget, behöver även den förändras enligt förslagen som ges i denna rapport.

## Summary

The Public Health Agency of Sweden and the Swedish Board of Agriculture have, together with representatives of the national intersectoral coordinating mechanism (ICM) against antibiotic resistance, evaluated the ICM and the national work from a broader perspective. The report, which also describes development needs and improvement proposals, will be used by the government for continued planning of the national work that will apply after 2025.

The report is based on the results of a workshop conducted in October 2024 together with 18 of the participating national agencies and organisations in the ICM, as well as a questionnaire, which was answered by 20 of the participants.

The report also contains a summary of the work and activities of the ICM in 2024.

The evaluation shows that the ICM is a central supporting structure of the Swedish cross-sectoral work. The current composition, working methods, processes and tools work well overall, but there is a need for renewal and further development of internal structures and processes to achieve even greater efficiency in the work.

The composition of the ICM was evaluated based on the current structure and participation, with the chairmanship, core group, collaboration group and communicator network. The evaluation shows the following:

- The shared rotating chairmanship between the Public Health Agency of Sweden and the Swedish Board of Agriculture is positive, but the administrative burden needs to be reduced and the relationship between the two chairing agencies needs to be more equal.
- The chairing agencies need additional funds for human resources and office functions.
- The structure with a core group will be kept, but can be expanded with a number of actors from the collaboration group working on the issue on a daily basis to make the work of the ICM more operational and agile. If more issues are decided in the core group instead of the collaboration group, the long lead times that arise today in anchoring processes will be reduced.
- An increased use of working groups on specific topics and sectoral working groups would also contribute to a more efficient anchoring process.
- The current frequency and type of meetings of the different groups within the ICM are considered satisfactory.
- The network of communicators is a good support in the cross-sectoral communication on antibiotic resistance, but the network needs a clearer mandate.

Continued strong and successful work requires cross-sectoral political prioritisation of the issue. The national agencies and organisations in the ICM propose that the function will be given a permanent assignment and that participating agencies and organisations be more clearly identified in the form of government assignments, instructions or appropriation directions, in order to prioritise the work.

As regards the national work against antibiotic resistance from a broader perspective, the ICM supports the development of an updated strategy, and would like this to be done in close dialogue with the relevant agencies and stakeholders. The ICM believes that the overall goal of the current strategy with its main focus on effective treatment is good.

The ICM would also like to see that together with the strategy an associated broader national cross-sectoral action plan will be developed that includes activities that better represent the work done in Sweden than the current plan. If a broader

national action plan is to be developed, this should be done by the ICM in consultation with other stakeholders and in dialogue with the Government Offices. Such a process should be allowed to take time. The ICM is an obvious candidate to be responsible for such a broadened action plan. However, with the proviso that this is not possible with the current forms of assignments of the participating agencies nor the financial or personnel conditions that the chairing agencies has today. If the ICM is to continue to work according to an action plan similar to the present one, it is also in need of change according to the suggestions given in this report.

## Bakgrund

Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket har ett regeringsuppdrag att gemensamt ansvara för en nationell samverkansfunktion som ska främja ett tvärssektoriellt samordnat arbete mot antibiotikaresistens (nedan kallad samverkansfunktionen). Samverkansfunktionen har funnits sedan 2012, med förnyade uppdrag 2017 och 2020. Nuvarande uppdrag förlängdes nyligen för att gälla under samma tid som den svenska strategin för arbete mot antibiotikaresistens, och ska slutredovisas senast 31 december 2025. Uppdraget ska delredovisas 15 februari 2025 och som en del i detta ingår en utvärdering av samverkansfunktionen.

I samverkansfunktionen ingår 21 nationella myndigheter och 4 organisationer från olika samhällssektorer (bilaga 1). Myndigheterna i samverkansfunktionen har inom ramen för uppdraget tagit fram en gemensam tvärssektoriell handlingsplan för arbetet mot antibiotikaresistens för perioden 2021–2024 (förlängd till 2025). I uppdraget ingår också att ta fram en gemensam kommunikationsstrategi samt anordna det årliga mötet Antibiotikaforum. Samverkansfunktionens arbete ska utgå från och vara i linje med den svenska strategin för arbetet mot antibiotikaresistens.

Inom samverkansfunktionen finns en beredningsgrupp med representanter från folkhälsa, djurhälsa, livsmedel, miljö och forskning. Gruppen bereder frågor och lämnar underlag till samverkansgruppen, där samtliga myndigheter och organisationer ingår. I samverkansfunktionen ingår även ett kommunikatörsnätverk.

## Syfte

Syftet med uppdraget var att ta fram en rapport som innehåller en utvärdering av samverkansfunktionens sammansättning, arbetssätt och resultat, samt en redogörelse för utvecklingsbehov och förbättringsförslag av dels samverkansfunktionen och dels genomförandet av det nationella arbetet mot antibiotikaresistens i ett bredare perspektiv. Rapporten har tagits fram tillsammans med övriga myndigheter och organisationer som ingår i samverkansfunktionen och kommer vara ett av underlagen till regeringens fortsatta planering av det nationella arbetet som ska gälla efter 2025.

## Metod

### Process för framtagande av rapport

En workshop för samverkansfunktionen hölls 17 oktober 2024. Totalt deltog 18 av samverkansfunktionens myndigheter och organisationer. Inför workshoppen hade Folkhälsomyndigheten sammanställt underlag för diskussion utifrån befintligt material, bland annat följande:

- de två utvärderingarna av samverkansfunktionen 2019 och 2022
- de förslag som rörde samverkansfunktionen i utredningen ”Friska djur behöver inte antibiotika” (SOU 2022:43)
- interna diskussioner och slutsatser inför ECDC:s och EU-kommissionens landsbesök i september 2024
- de preliminära resultat som presenterades av ECDC och EU-kommissionen vid landsbesöket
- EU-rådets rekommendation om intensifiering av EU:s åtgärder för att bekämpa antimikrobiell resistens genom en One Health-modell (2023/C 220/01).

Utvärderingen av samverkansfunktionen genomfördes genom diskussioner i helgrupp fram till konsensus. Utvecklingsbehov och förbättringsförslag gällande det nationella arbetet ur ett bredare perspektiv diskuterades utifrån den svenska strategin. Folkhälsomyndigheten sammanställde diskussionerna och de beslutade punkterna från workshoppen, vilka sedan cirkulerades och stämde av ytterligare en gång i samverkansfunktionen. Alla ingående myndigheter och organisationer erbjöds även att besvara en enkät om samverkansfunktionen, utifrån den egna organisationens ståndpunkter. Enkäten besvarades av 20 myndigheter och organisationer i samverkansfunktionen. En sammanställning av enkätsvaren redovisas i bilaga 2. Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket har utifrån dessa båda underlag sammanställt denna åiterrapportering av uppdraget. Rapporten har sedan förankrats i samverkansfunktionen och föredragits vid både Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket.

En sammanställning av samverkansfunktionens arbete och aktiviteter 2024 redovisas i bilaga 3.

## Nulägesbeskrivning

### Sammansättning

Sveriges samverkansfunktion är unik i sitt slag i världen eftersom den samlar ett stort antal myndigheter och organisationer som representerar flera olika sektorer.

Sektorsövergripande samarbete på området fanns redan innan samverkansfunktionen bildades 2012. Att det tillkom ett regeringsuppdrag till ordförandemyndigheterna, vilket även pekade ut ett antal bidragande aktörer, underlättade samordning och prioritering av frågan och är en av de grundläggande

förutsättningarna för dagens välfungerande samverkansfunktion. Att arbetet med att bilda och utveckla samverkansfunktionen fick ta tid samt att funktionen nu har funnits i tolv år har resulterat i att det finns en samsyn gällande problemformulering och angreppssätt. Ytterligare en styrka är att det inom funktionen är ett öppet och prestigelöst klimat. Det här bidrar till att de kontakter och nätverk som varje enskild aktör får genom att delta i samverkansfunktionen underlättar samverkan även i ärenden utanför samverkansfunktionens ansvar och roll.

Ett exempel i närtid när samverkansfunktionens utarbetade arbetssätt och nätverk har underlättat ett sektorsövergripande angreppssätt av en uppgift är vid Folkhälsomyndighetens och Jordbruksverkets planering och genomförande av det sektorsövergripande landsbesöket om Sveriges arbete mot antibiotikaresistens den 16–20 september 2024 med representanter från European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) och EU-kommissionen (SANTÉ F).

Samverkansfunktionen utgör en särskilt viktig plattform för de deltagare som jobbar på myndigheter där antibiotikaresistensfrågan inte specifikt ingår i deras uppdrag eller är högt prioriterad. Det blir ett sätt att hålla frågan aktuell på den egna myndigheten och en möjlighet att utbyta information och kunskap med andra aktörer.

#### Ordförandeskap

Ordförandeskapet och vice ordförandeskapet innehas vartannat år av Folkhälsomyndigheten respektive Jordbruksverket. Övergången mellan myndigheterna sker den 1 januari.

#### Beredningsgrupp

Samverkansfunktionens beredningsgrupp är utformad så att den har representation från sektorerna folkhälsa, djurhälsa, livsmedel, yttre miljö och forskning. Gruppen bereder ärenden inför möten med samverkansgruppen, sammanställer resultat av samverkansgruppens arbete, utbyter information och kommunicerar med andra aktörer. Vid behov kan representanter för övriga samverkande myndigheter och organisationer knytas till gruppen.

#### Samverkansgrupp

Samverkansgruppen består av en representant vardera från ingående myndigheter och organisationer, inklusive alla aktörer från beredningsgruppen. Icke-statliga aktörer deltar som adjungerade till samverkansgruppen. En ordinarie representant samt en eller två ersättare utses av respektive myndighet eller organisation. De utsedda representanterna är kontaktpunkter mellan samverkansgruppen och sina respektive myndigheter och organisationer. Därigenom ansvarar de för att i tillämpliga fall förankra samverkansfunktionens insatser.

De myndigheter och organisationer som ingår i samverkansgruppen förväntas delta i heldagsmöten två gånger per år, samt vid behov när samverkansfunktionen hanterar frågor som berör deras verksamhet, och när de efterfrågar att samverkansfunktionen hanterar frågor som berör deras verksamhet.

#### Kommunikatörsnätverket

För deltagande myndigheter och organisationer ingår att bidra i arbetet att kommunicera kring antibiotikaresistens gentemot olika målgrupper inom respektive sektor samt allmänheten. Till stöd för den sektorsövergripande kommunikationen finns ett nätverk av kommunikatörer främst från myndigheter i beredningsgruppen, men ytterligare myndigheter och organisationer finns representerade. En viktig uppgift för nätverket är att, i dialog med sakkunniga, ta fram en kommunikationsstrategi för samverkansfunktionen.

#### Arbetsätt och verktyg

Samverkansgruppen har ett upparbetat arbetsätt för att arbeta med större uppgifter såsom framtagande och uppdatering av handlingsplanen. Två sektorsvisa arbetsgrupper används då; Folkhälsomyndigheten ansvarar för humansektorn och Jordbruksverket för djur-/livsmedels- och miljösektorn. Tidigare har det även funnits en miljösektorsgrupp. Därefter sammanställer Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket underlag vilket förankras i samverkansgruppen.

#### Möten

Ordförandemyndigheterna har digitala avstämningsmöten varannan vecka med möjlighet till extramöten vid behov. Beredningsgruppen har två heldagsmöten varav ett fysiskt och ett digitalt, samt månatliga avstämningar digitalt. Samverkansgruppen har två fysiska heldagsmöten per år.

#### Handlingsplanen

Samverkansfunktionens handlingsplan är avgränsad till de ingående aktörernas arbete mot antibiotikaresistens och innehåller sådana aktiviteter som kräver samverkan mellan flera aktörer eller sektorer. Handlingsplanen omfattar aktiviteter inom områdena hälso- och sjukvård, omsorg, folkhälsa, veterinärmedicin, djurhälsa, livsmedel, yttre miljö och forskning. Tillsammans med den nationella strategin utgör den Sveriges nationella handlingsplan ("National Action Plan"). Dess framtida utformning är således avhängig den kommande strategin.

## Uppdragets genomförande

### Utvärdering av samverkansfunktionens sammansättning

Samverkansfunktionen har utvärderats utifrån nuvarande struktur och deltagande, med ordförandeskap, beredningsgrupp, samverkansgrupp och kommunikatörsnätverk.



### Ordförandeskap

Vi (vilket härefter är likställt med myndigheterna och organisationerna i samverkansfunktionen) anser att det delade roterande ordförandeskapet mellan de två centrala myndigheterna från human- och djursektorn är positivt och lämpligt, eftersom det ger förutsättningar för att båda perspektiven beaktas i samverkansfunktionens arbete. I dagsläget har de två myndigheterna dock olika förutsättningar att utföra sitt ordförandeskap, där Folkhälsomyndigheten har tillgång till större personella resurser. Detta gäller både sakfrågan och kommunikationsarbetet. Vi anser att det är viktigt att långsiktigt säkerställa att tillräckligt med personella resurser finns att tillgå på båda ordförandemyndigheterna för ett fortsatt delat ordförandeskap.

I utredningen ”Friska djur behöver inte antibiotika” (SOU 2022:43) föreslogs att addera en tredje ordförandemyndighet, Naturvårdsverket, för en ”One Health”-samverkan. Vi avråder från det i nuläget eftersom deltagandet från miljösektorn generellt är lågt. Naturvårdsverket avstyrker själva förslaget i sitt remissvar. Vi tror inte att ett tredelat ordförandeskap skulle främja engagemang inom miljösektorn, utan det riskerar istället att försvåra samverkansfunktionens arbete då uppgiften att vara ordförandemyndighet är arbetskrävande och kräver starkt engagemang från myndigheten. Däremot är det viktigt med ett aktivt deltagande och engagemang i samverkansfunktionen från centrala myndigheter inom miljösektorn, inklusive Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

### Beredningsgrupp

Vi anser att det fortsatt behövs en beredningsgrupp bestående av en mindre grupp aktörer ur samverkansfunktionen. Denna kan, utöver det som listas ovan, i större utsträckning användas för frågor som behöver snabb förankring. De förslag till utveckling och förbättring som vi lämnar nedan syftar till att göra gruppen mer agil och operativ och ge gruppen ett utökat ansvar.

### Samverkansgrupp

Vi anser att samverkansgruppens möten är ett värdefullt tillfälle att utbyta information genom ”bordet runt”, diskutera gemensamma frågeställningar, planera arbetet framåt och nätverka. En utmaning vi ser är att det samverkansfunktionen ska stå bakom måste förankras i hela samverkansgruppen vilket innebär att det som vanligtvis är samverkansfunktionens styrka, dess bredd med många deltagande aktörer, kan bli en svaghet då det oftast ger långa ledtider. Det gör att samverkansfunktionen i första hand kan samordna återkommande uppdrag och uppdrag med lång deadline. De förslag till utveckling och förbättring som vi ger nedan syftar till att kunna bidra till snabbare processer och kortare ledtider.

### Kommunikatörsnätverket

Vi anser att nätverket har en i grunden bra sammansättning med bred representation, och utgör en bra kontext för att utbyta information och ”tänka tillsammans”. En utmaning är svårigheten att engagera deltagarna i tillräcklig utsträckning, troligtvis på grund av resursbrist, nedprioriterat uppdrag inom den egna myndigheten eller organisationen, eller otydligt uppdrag för nätverket. Detta leder framförallt till svårigheter att få in nya förslag, tankar och idéer, och mindre gemensam kommunikation om frågan.

### Samverkansfunktionen i stort

För ett fortsatt starkt och framgångsrikt nationellt arbete mot antibiotikaresistens krävs fortsatt sektorsövergripande politisk prioritering av frågan. Vi ser att de myndigheter som har specifika regeringsuppdrag kopplade till arbetet mot antibiotikaresistens har bättre förutsättningar att prioritera arbetet i samverkansfunktionen. Utan sektorsövergripande prioritering riskerar det tvärssektoriella perspektivet (humanhälsa, djurhälsa/livsmedel och miljö) att utebli och att det skapas ojämlika förutsättningar för deltagande i samverkansfunktionen. Uteblivet deltagande grundar sig oftast inte i ett lågt engagemang eller bristande intresse i frågan hos myndigheten utan handlar snarare om möjlighet att avsätta tillräckliga resurser för arbetet. Därmed riskerar deltagandet i samverkansfunktionen att vila på den enskilde representanten. Detta är en av anledningarna till frånvaron som vi idag ser från miljömyndigheterna. Att samverkansfunktionen har tappat två centrala miljömyndigheter leder bland annat till svårigheter att genomföra miljörelaterade aktiviteter i handlingsplanen. Miljömyndigheterna behöver också finnas representerade i samverkansfunktionen för att i dialog kunna generera en gemensam problembild ur ett One Health-perspektiv, samt identifiera samarbetsområden och aktiviteter. En annan del i arbetet är att gemensamt analysera vilken roll och ansvar de olika miljöaktörerna behöver axla för att erhålla högre verkningsgrad i arbetet framöver.

Den avsaknad av tydligt utpekade ansvar genom regeringsuppdrag, instruktion eller regleringsbrev som alla myndigheter förutom ordförandemyndigheterna har i dagsläget leder till att vissa myndigheter kan ha svårt att se sin roll och relevans, och kan även försvåra för representanter att internt motivera sitt deltagande.

I utredningen ”Friska djur behöver inte antibiotika” (SOU 2022:43) föreslogs även att inrätta en styrgrupp. Vi avråder från det då vi inte ser att det skulle gynna arbetet att ha ytterligare en nivå av styrning. Det skulle snarare kunna leda till ökat administrativt arbete.

### Utvärdering av samverkansfunktionens arbetssätt och verktyg

Vi anser att nuvarande arbetssätt och verktyg har fungerat bra överlag. Vi ser dock att det behövs förnyelse och kontinuerlig förbättring av de interna arbetsprocesserna. Hur, är avhängigt andra utvecklingsarbeten och

förändringsförslag, såsom framtida deltagande i och struktur på berednings- respektive samverkansgrupp, eventuell förändring av ansvar och den kommande strategin.

#### Möten

Samverkansfunktionen anser att mötesfrekvensen för de befintliga strukturerna ger förutsättningar för ett effektivt arbete.

#### Handlingsplanen

Nuvarande handlingsplan för samverkansfunktionen innehåller myndighets- och sektorsövergripande aktiviteter som är av relevans för det nationella arbetet, dessa bör fortsatt finnas beskrivna oavsett framtida form av handlingsplan. Dock anser vi att handlingsplanen i dess nuvarande form är spretig. Aktiviteterna är inte prioriterade, och det är svårt att följa upp och utvärdera dem. Aktiviteterna är inte heller budgeterade utöver de rammedel som de myndigheter och organisationer som ingår i aktiviteten har, vilket kan försvåra implementeringen. Om regeringen beslutar att samverkansfunktionen ska fortsätta arbeta enligt en liknande handlingsplan som i nuläget, vilken endast samlar de aktiviteter som kräver samverkan mellan flera aktörer eller sektorer, så anser vi att planen behöver förändras för att möta de brister som identifierats ovan.

#### Resultat

I samverkansfunktionens uppdrag 2020–2025 ingår att:

- Ta fram och genomföra en gemensam tvärsektoriell handlingsplan.
- Regelbundet utvärdera behov av att uppdatera handlingsplanen, till följd av det egna arbetets utveckling eller som resultat av inventering av förutsättningar i omvärlden.
- Utvärdera samverkansfunktionens arbete och åiterrapportera det vid del- samt slutredovisning.
- Årligen redovisa en analys och redogörelse för samverkansfunktionens arbete.
- Ta fram en gemensam tvärsektoriell kommunikationsstrategi.
- Medverka i gemensam kommunikationsinsats i samband med Antibiotikaveckan.
- En gång om året arrangera ett nationellt Antibiotikaforum för en bred dialog och samverkan.

Utifrån de uppgifter som ingår i samverkansfunktionens uppdrag bedömer vi att samverkansfunktionen har uppfyllt regeringsuppdraget.

Resultaten av samverkansfunktionens arbete kan bäst ses i de del- och slutredovisningar av arbetet samt de årliga redogörelserna för arbetet där alla avslutade aktiviteter redovisas.

Det saknas uppföljningsindikatorer för samverkansfunktionen i den nationella strategin och handlingsplanen. Utifrån det som beskrivs ovan kan man utgå från att en samsyn i frågan och ett effektivt sektorsövergripande angreppssätt av problemet hade försvårats utan samverkansfunktionen och dess upparbetade arbetssätt och etablerade nätverk. Samverkansfunktionen är således en central stödjande struktur i det svenska sektorsövergripande arbetet, för att säkerställa att arbetet bedrivs samstämmigt, effektivt och strategiskt. Det är fortsatt viktigt med en kontinuerlig utvärdering och utveckling av samverkansfunktionen i kommande uppdrag.

## Förslag till åtgärder

### Förslag till regeringen

Följande utvecklingsbehov och förbättringsförslag rör genomförandet av det nationella arbetet ur ett bredare perspektiv och riktar sig till regeringen som underlag för beslut.

#### Samverkansfunktionen i stort

Vi anser att samverkansfunktionen skulle kunna ha en viktigare roll nationellt och internationellt, men som arbetsbelastningen ser ut för ordförandemyndigheterna i dagsläget har samverkansfunktionen svårt att utnyttja sin unika sammansättning och kompetens inom antibiotikaresistensområdet. Orsaken till detta är att ordförandemyndigheterna främst hinner med den administrativa delen av att driva samverkansfunktionen, men inte utvecklingsarbete och operativt arbete.

Genom att ge samverkansfunktionen ett permanent uppdrag och särskilt avsätta medel för att bedriva verksamheten skulle detta kunna avhjälpas. Det skulle dessutom ge en signal till berörda myndigheter att arbetet är långsiktigt och fortsatt prioriterat. Vi ser att dessa medel skulle gå till att utöka de personella resurserna på respektive ordförandemyndighet samt ett kansli på Folkhälsomyndigheten.

Resurserna bör stå i proportion till samverkansfunktionens uppdrag och ansvarsområden.

Tydligare utpekanden av ingående myndigheter och organisationer, mer än att ”bidra till”, samt särskilt avsätta medel skulle underlätta för representanterna att motivera sitt deltagande internt och ge förutsättningar för att ha en mer aktiv beredningsgrupp. Flera aktörer har en vilja att bidra mer men upplever sig sakna mandat från den egna organisationen att göra så. En förmåga hos andra myndigheter att axla ett större ansvar skulle kunna underlätta den administrativa bördan på ordförandemyndigheterna, vilket i sin tur skulle kunna lämna utrymme för utvecklingsarbete och en mer agil och operativ beredningsgrupp.

#### Förslag:

- Ge samverkansfunktionen ett permanent uppdrag.
- Avsätt särskilda personella medel till ordförandemyndigheterna samt för en kanslifunktion.

- Ge tydligare utpekande uppdrag till alla inblandade myndigheter och organisationer som förväntas bidra till arbetet inom samverkansfunktionen.

#### Utökad nätverksgrupp

Utifrån förutsättningen att medel tillförs föreslår vi att samverkansfunktionen tar på sig att administrera ytterligare en grupp med fler utpekade aktörer som bjuds in vid behov. Denna grupp skulle fånga upp de aktörer och det arbete som gjorts inom Antibiotikasmart Sverige med nätverket för ”utökad samverkan”. Flera av dessa aktörer skulle i så fall kunna ingå i de sektorsvisa arbetsgrupperna vid större arbeten såsom en bredare handlingsplan (se under Nationella arbetet mot antibiotikaresistens i ett bredare perspektiv).

#### Förslag:

- Samverkansfunktionen får ansvar för att upprätta en utökad nätverksgrupp – förutsatt att medel för detta avsätts till uppdraget

#### Uppdrag för de olika delarna av samverkansfunktionen

Vi föreslår följande uppdragsformer:

- beredningsgrupp – instruktion, regleringsbrev eller regeringsuppdrag
- samverkansgrupp – utpekat ansvar i regeringsuppdrag
- utökad nätverksgrupp, förutsatt att samverkansfunktionen får medel – utpekade som inbjudna
- tydligt internt mandat för representant från den egna myndigheten.

#### Nationella arbetet mot antibiotikaresistens i ett bredare perspektiv

Vid landsbesöket framkom att representanterna från ECDC och EU-kommissionen ansåg att det är en brist att Sverige i dagsläget inte har en handlingsplan som innefattar alla relevanta aktiviteter inom antibiotikaresistensområdet. Enligt deras utvärdering leder det här till en minskad transparens och svårigheter att följa upp arbetet som görs. Det här är en slutsats som vi inom samverkansfunktionen delar.

Samverkansfunktionen förordar därför en strategi framtagen av regeringen men i nära dialog med berörda myndigheter och aktörer, samt en tillhörande nationell sektorsövergripande handlingsplan som inkluderar aktiviteter som bättre representerar det arbete som görs i Sverige.

Strategin bör peka ut riktningen, vara övergripande, visionär, långsiktig och eventuellt kunna fungera som ett paraply för flera handlingsplaner att koppla till. Roller och ansvar bör förtydligas i strategin; vilka är relevanta för att genomföra aktiviteter för att uppfylla målområdena.

En bredare nationell handlingsplan bör tas fram av myndigheterna i samverkansfunktionen i samråd med övriga aktörer inom antibiotikaresistensområdet och i dialog med regeringskansliet. Genomförbarheten av en sådan handlingsplan ökar om övriga berörda aktörer deltar i processen initialt då det ger en känsla av ägarskap. Politisk förankring visar att frågan är prioriterad och är därmed ett viktigt signalvärde. Handlingsplanen bör ha mätbara mål, omfatta en kortare tidsperiod och vara ett levande dokument. Aktiviteterna i handlingsplanen bör ha utpekade ansvariga aktörer. Aktiviteterna ska fortsatt koppla till målområdena i strategin och en aktivitet kan koppla till flera målområden.

Vi anser att samverkansfunktionen med sin breda representation av aktörer och erfarenhet av sektorsövergripande arbete är en självklar kandidat att ansvara för en sådan breddad nationell sektorsövergripande handlingsplan. Dock med förbehållet att det inte går att göra med de förutsättningar som samverkansfunktionen har idag. Om samverkansfunktionens uppdrag permanentas, ingående myndigheters ansvar pekas ut tydligare, medel tillförs och ett kansli inrättas på ordförandemyndigheterna, skulle myndigheterna inom samverkansfunktionen kunna ansvara för att ta fram, följa upp och utvärdera en breddad handlingsplan. Strukturen med sektorsvisa arbetsgrupper och den utökade nätverksgruppen som föreslås ovan skulle kunna användas för att underlätta arbetet med att identifiera och följa upp aktiviteter utanför samverkansfunktionen. Det skulle också ge en bättre representation av den bredd på arbetet mot antibiotikaresistens som finns idag. En sådan breddad handlingsplan skulle kräva ett helt nytt arbetssätt – bland annat samordning och uppföljning av alla ingående aktörers verksamheter (departement, myndigheter, regioner och kommuner samt relevanta privata aktörer, inklusive djurhälsoorganisationer). Det viktigt att den processen genomförs stegvis, tillåts ta tid och sker i dialog.

Under landsbesöket tog ECDC upp att det finns en stor regional skillnad i arbetssätt och aktiviteter som genomförs inom hälso- och sjukvården, vilket sannolikt påverkar möjligheterna att planera, följa upp och utvärdera arbetet på nationell nivå. Det ökar även risken för dubbelarbete och att man missar möjligheter att sprida effektiva arbetssätt och metoder. ECDC anser att det finns ett behov av att aktiviteter på regional och lokal nivå koordineras nationellt. För att möta det behovet föreslår humansektorn av samverkansfunktionen att regionerna och kommunerna tar fram egna handlingsplaner med stöd av den nationella handlingsplanen. Detta då vi anser att en handlingsplan som inkluderar nationella, regionala och lokala aktiviteter blir för omfattande. En sådan plan skulle kunna realiseras genom ett liknande upplägg som i den nationella handlingsplanen för ökad patientsäkerhet.

Dessutom görs inom humansektorn redan mycket arbete i regionerna och kommunerna. Det finns många regionala handlingsplaner och initiativ inom olika områden (däribland Stramas arbete inklusive 10-punktsprogram m.m.), och mycket handlar om att se var de passar in i en sådan struktur. Det skulle lika mycket vara

en möjlighet att identifiera regionala och kommunala utvecklingsområden, som ett sätt att koordinera och synliggöra det arbete som pågår på regional och kommunal nivå inom humansektorn. Uppföljning av de regionala planerna skulle kunna ingå som en aktivitet i den nationella handlingsplanen. Handlingsplanerna på både nationell och regional nivå bör vara budgeterade långsiktigt.

Under landsbesöket kom det också fram att det behövs nationell koordinering inom miljösektorn. Eftersom samverkansfunktionen saknar tillräckligt bred representation inom miljösektorn har vi inte möjlighet att ge förbättringsförslag på området.

Inom djur- och livsmedelssektorn är det inte relevant med regionala handlingsplaner utan här bedrivs arbetet på nationell nivå kopplat till det övergripande nationella arbetet samt lagstiftningen hos Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

Förslag:

- Regeringen tar fram en strategi i dialog med berörda myndigheter och aktörer.
- Den nationella handlingsplanen breddas, och samverkansfunktionen kan ansvara för den förutsatt att medel tillförs.
- En gemensam process finns för handlingsplanen mellan myndigheter, övriga berörda aktörer och regeringskansliet.
- Processen för att ta fram en breddad handlingsplan tillåts ta tid.
- Aktiviteterna i handlingsplanen är mätbara, operativa och kopplade till målen i strategin.
- De ansvariga är tydligt utpekade: i strategin per sektor och/eller myndighet, i handlingsplanen per enskild aktör eller aktörer.
- För humansektorn: Regionala och kommunala handlingsplaner är i linje med den nationella handlingsplanen

#### Strategins innehåll

Samverkansfunktionen anser att den övergripande målsättningen med huvudfokus på effektiv behandling är bra. De sju målområdena i den nuvarande strategin är täckande och relevanta, men vissa justeringar kan göras. Vi föreslår att strategin görs mer övergripande – med en breddad handlingsplan kan delar och aktiviteter lyftas in i den. Vidare föreslår vi att skrivningarna ”regeringen vill att” omformuleras som mål.

Det globala arbetet och vikten av att verka i låg- och medelinkomstländer måste framgå tydligare. Nya, mer målinriktade skrivningar med tydligare prioriteringar om det internationella arbetet skulle underlätta vid internationella initiativ samt vid

ansökningar om medel. Det skulle även kunna underlätta för ingående aktörer med internationell profil att se sin roll och relevans i samverkansarbetet.

Även miljösektorns roll behöver förtydligas och synliggöras i strategin. Det finns också ett behov av att synliggöra grundforskning, vatten och sanitet. Sveriges roll överlag behöver tydliggöras i dessa frågor – att vi har kommit långt.

Vi föreslår också att lägga till ytterligare två målområden: ett för krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv samt ett om tillgång till läkemedel och diagnostik. Ett alternativ är att integrera dem i passande målområde. Anledningen till att inkludera ett beredskapsperspektiv i strategin är att målen och vilka insatser som ska prioriteras kan behöva ändras om samhället drabbas av en långvarig störning. Att lyfta fram tillgång till läkemedel och diagnostik ger en bättre helhetsbild av vilka behandlingar som är möjliga att genomföra. Det skapar också förutsättningar för samverkan och informationsutbyte inom ramen för strategin.

Nedan följer förslag på justeringar per målområde:

Mål 1 Bristfälliga förutsättningar för att efterleva målet. Humansektorn måste upprätta en mätning av vårdrelaterade infektioner och basala hygienrutiner. Det behövs tillgång till data regionalt och nationellt.

Mål 2 Multiresistenta bakterier (under Målet innebär allt) är för smalt – ändra till resistenta organismer för att vidga begreppet.

Mål 3 Bra, brett och inkluderande. Stärka kopplingarna vårdhygien och antibiotikaresistens och att det måste finnas nära kopplingar för de två områdena och uppdragen.

Mål 4 Möjligen breddas med att annan kunskap också behövs, t.ex. samhällsvetenskapliga. Ändra målet genom att ta bort skrivningen om nya metoder. (kapacitet inkluderar t.ex. human, infrastruktur, organisatoriskt).

Mål 5 Lägga till skrivning om skolans roll som kunskapsförmedlare.

Mål 6 Ändra namnet så samverkan nationellt lyfts in tydligare.

Mål 7 Det behöver uppdateras om vad samverkansfunktionen har för roll i olika samarbeten.

### Förslag som riktar sig främst till samverkansfunktionen

Följande utvecklingsbehov och förbättringsförslag riktar sig i första hand till samverkansfunktionen för beslut och vidare omhändertagande, men till regeringen som en del av redovisningen av uppdraget.

### Ordförandeskap

Vad gäller fördelningen av ordförandeskapets arbetsuppgifter mellan Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket anser vi att det skulle vara fördelaktigt



med en förändring. Genom att separera ansvaret för samverkansfunktionens ordförandeskap och ansvaret för Antibiotikaforum skulle den administrativa belastningen minska samt bli jämnare över åren, till exempel om Folkhälsomyndigheten är ordförande så ansvarar Jordbruksverket för Antibiotikaforum och vice versa.

Förslag:

- Separera ansvaret för ordförandeskap och att arrangera Antibiotikaforum.

#### Beredningsgrupp

Vi anser att beredningsgruppen bör utökas genom att flytta ett fåtal aktörer, de som arbetar med frågan på daglig basis, från samverkansgruppen, till beredningsgruppen. Med en sådan förändring kan det räcka med att förankra frågor och ärenden med kort svarstid i beredningsgruppen istället för, som idag, i hela samverkansgruppen. Detta givet att frågan inte direkt berör en aktör i samverkansgruppen. Detta skulle minska ledtider och en del administrativt arbete vid gemensamma förankringsprocesser. Processer som behöver mer tid och där alla ingående myndigheter och organisationer är berörda, såsom arbete med att ta fram en handlingsplan, kräver fortsatt förankring i hela samverkansgruppen.

Förslag:

- Omfördela ingående aktörer mellan samverkansgruppen och beredningsgruppen.

#### Samverkansgrupp

Vi föreslår att det fortsatt ska finnas sektorsvisa arbetsgrupper där deltagare i samverkansgruppen ingår, till exempel vid arbete med att ta fram en handlingsplan. Om en framtida handlingsplan breddas till att inkludera aktiviteter utöver de som samverkansfunktionen är ansvariga för kan även ytterligare aktörer på nationell och regional nivå, som i dagsläget inte ingår i samverkansfunktionen, delta i arbetet. Det gäller såväl professionen och akademien som näringen och civilsamhället. De ingår i den utökade nätverksgrupp som förslås nedan. De sektorsvisa grupperna ska ledas av en eller flera myndigheter i beredningsgruppen vilka är sammankallande samt återrapporerar till samverkansfunktionen. De myndigheter som ingår i beredningsgruppen ska ha denna sammankallande funktion beskriven i sina uppdrag om samverkansfunktionen.

Förslag:

- Bibehåll sektorsvisa arbetsgrupper med möjlighet till utökat aktörsdeltagande. Behovet kommer styras av utformningen av kommande uppdrag.
- Vidareutveckla interna arbetsprocesser som ger kortare ledtider.

### Kommunikatörsnätverket

Flera myndigheter saknar eller har enbart sporadisk kommunikatörsrepresentation. Det är också till viss del otydligt hur prioriterad kommunikation om ämnet är hos vissa myndigheter. Det finns ett behov av att förtydliga kommunikatörernas uppdrag och mandat samt tillsätta öronmärkta medel, både personella och för insatser. Vidare behövs upparbetade arbetssätt och rutiner för kommunikationsarbetet, både inom den egna myndigheten eller organisationen (utredare–kommunikatör) samt i kommunikatörsnätverket. En tätare samverkan mellan kommunikatörsnätverket och sakkunniga i samverkansgruppen kan skärpa kommunikationen och ge ytterligare stöd till samverkansgruppen. Detta skulle också förbättra ömsesidigt informationsutbyte.

Fler representanter i kommunikatörsnätverket med en internationell koppling skulle kunna bidra till strategier och aktivitetens utformning (i Sverige), liksom till att öka kunskapen om kontexten 'antibiotikaresistens' i omvärlden. Externa aktörer kan bjudas in i större utsträckning för att få ett utifrånperspektiv.

### Förslag:

- En tydligare uppdragsbeskrivning samt förstärkta resurser från deltagande myndigheter till kommunikatörsnätverket.
- En starkare koordinering och styrning av kommunikationsarbete inom och mellan myndigheter.

### Övrigt

Ett ytterligare utvecklingsområde för samverkansfunktionen är dess synlighet. Vi ser ett behov av en webbplats för samverkansfunktionen där vi kan beskriva vår bakgrund och historia. Här skulle även årsrapporter, sektorsövergripande rapporter och datasammanställningar kunna publiceras.

Behovet av synlighet hänger även det ihop med hur samverkansfunktionen utvecklas framöver och vad som kommer ingå i dess uppdrag.

## Samverkansfunktionen vill särskilt lyfta

Fundamentet för svenskt arbete mot antibiotikaresistens har länge byggt på frivilligt engagemang. Det är ett system som inte är hållbart i längden. Det krävs en långsiktig satsning mot ett långsiktigt problem. Det krävs resurser till det som är grunden i arbetet mot antibiotikaresistens: en god folk- och djurhälsa, en god sjukvård samt en stark och tydligt drivande nationell sektorsövergripande samordning.

Om en breddad nationell handlingsplan ska tas fram är det mycket viktigt att processen genomförs stegvis, tillåts ta tid och involverar dialog med en bredare grupp aktörer. Den behöver arbetas fram gemensamt genom exempelvis workshoppar, hearingar och rundabordsamtal.

## Slutsatser

Vi har i den här rapporten identifierat ett antal områden där vi ser behov av förändring. Hur det kan realiseras beror till stor del på framtida finansiering och utpekande av ingående aktörer. Både kunskapen om och förväntningarna på hur ett land ska driva sitt sektorsövergripande arbete när det kommer till en nationell strategi, handlingsplan och samverkansfunktion har ökat på senare år. För att Sverige fortsatt ska ligga i framkant och bättre visa på det arbete mot antibiotikaresistens som bedrivs, föreslår vi en övergång till en breddad nationell handlingsplan och en nationell strategi framtagna i dialog med berörda myndigheter och aktörer. Processen för handlingsplanen ska vara gemensam mellan myndigheter och övriga berörda aktörer och i dialog med regeringskansliet, och ska tillåtas ta tid. Förutsatt att medel tillförs kan samverkansfunktionen med sin mångåriga erfarenhet av att samarbeta och nå konsensus arbeta fram ett konkret, detaljerat förslag och besluta hur detta ska realiseras, samt ansvara för en sådan handlingsplan. Vi ser att samverkansfunktionens sammansättning, arbetssätt och verktyg har fungerat bra överlag, men att det behövs förnyelse och förbättring. För fortsatt utveckling av samverkansfunktionen och ännu större verkningsgrad i arbetet föreslår vi att samverkansfunktionen får ett permanent uppdrag och ordförandemyndigheterna särskilt avsätta medel för personella resurser samt för kanslifunktion. Det behöver också tillkomma tydligare utpekande uppdrag till alla inblandade myndigheter och organisationer som förväntas bidra till arbetet inom samverkansfunktionen. Hur man ska arbeta och vilka strukturer som behövs för att mest effektivt kunna uppfylla kommande uppdrag beslutas med fördel av samverkansfunktionen själv.

De förändringsförslag som riktar sig till regeringen är på en övergripande nivå då vi anser att de är av en sådan natur att de kommer kräva en djupare analys och en stegvis process som involverar dialog med en bredare grupp aktörer.

Skulle inga av de förändringar vi föreslår regeringen realiseras kan samverkansfunktionen fortsatt uppfylla samma uppdrag och funktion som tidigare.

## Bilagor

Bilaga 1. Samverkansfunktionens aktörer

Bilaga 2. Sammanställning av enkätsvar gällande utvärdering av samverkansfunktionen

Bilaga 3. Sammanställning av samverkansfunktionens arbete och aktiviteter 2024

På Folkhälsomyndigheten har beslut i detta ärende fattats av generaldirektör Olivia Wigzell. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Lennie Lindberg och enhetschefen Andreas Sandgren deltagit. Utredaren Emily Sellström har varit föredragande.

På Jordbruksverket har beslut i detta ärende fattats av generaldirektör Christina Nordin. I den slutliga handläggningen har ställföreträdande chefsjuristen Håkan Jöngren, Annett Kjellberg, Gudrun Wilkens och Eva Kjell deltagit. Gunilla Ström Hallenberg har varit föredragande.

Enligt myndigheternas beslut