

Arbetsmarknadsdepartementet

25 juni 2024

## FACKFÖRBUNDET STS YTTRANDE ÖVER ARBETSMILJÖVERKET OCH MYNDIGHETEN FÖR ARBETSMILJÖKUNSKAPS REDOVISNING AV UPPDRAGET ATT LÄMNA FÖRSLAG OM ORGANISATIONSFÖRÄNDRING

Dnr: A2023/01509

Fackförbundet ST har medlemmar på både Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap. Förbundet har därigenom ingående kunskap om verksamheterna. Vi har därtill erfarenheter från tidigare omorganisationer som skett i statsförvaltningen.

Fackförbundet ST är kritiska till regeringens motiv till förslaget att inordna Myndigheten för arbetsmiljökunskap i Arbetsmiljöverket. Vi ifrågasätter också formerna för hur frågan har utretts. Samtidigt anser vi det vara positivt att Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap i sin gemensamma myndighetsredovisning har uppnått enighet om formerna för och lämpligheten med sammanslagningen. Sammantaget varken avråder eller rekommenderar Fackförbundet ST regeringen att gå vidare med förslaget. Däremot rekommenderar vi att flera aspekter av frågan utreds närmare innan beslut fattas.

I det följande utvecklas synpunkterna. Inledningsvis berörs processen som föregått den myndighetsgemensamma redovisningen. Därefter lämnas synpunkter angående regeringens strategi att minska antalet myndigheter. Slutligen kommenteras det specifika förslaget att slå samman Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap.

### Synpunkter angående beredningsprocessen

Fackförbundet ST anser att den process som föregått sammanslagningen av Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap, liksom av övriga fyra myndighetspar, är problematisk. Vi ifrågasätter inte att regeringen har mandat att organisera statsförvaltningen på det sätt den finner lämpligt. Däremot ifrågasätter vi tillvägagångssättet regeringen har valt.

### Sammanslagningarna har inte utretts på förhand

Det är bekymmersamt att sammanslagningarna prövas utan att ha beretts i tillräcklig utsträckning. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter kommunicerades visserligen i vårpropositionen 2023, men de förslag som presenterades i

budgetpropositionen för 2024 har till synes kommit till utan nogsamt förarbete. Utförliga motiv till att det skulle vara lämpligt att slå samman just dessa fem myndighetspar saknas.

Fackförbundet ST menar att förslagen borde ha föregåtts av en utförlig utredning, där en oberoende utredare skulle ha fått uppdraget att utvärdera lämpligheten med att slå samman myndigheterna. Utredaren borde också haft mandat att utreda alternativa förslag.

Förfarandet är svårförståeligt med tanke på att förslagen lades fram parallellt med att regeringen tillsatte en utredning om just mindre myndigheters uppgifter och organisering. Flera av de nu berörda myndigheterna borde istället ha omfattats av denna utredning.

### **Regeringsuppdragen innehöll flera brister**

Dessutom finns flera brister vad gäller de regeringsuppdrag som tilldelats myndighetsparen. En uppenbar sådan är att regeringen uppdragit åt myndigheterna själva att pröva förutsättningarna för sammanslagningen. Myndigheterna och dess anställda ska självfallet involveras i en sådan process, men för att regeringen ska få ett fullgott beslutsunderlag borde uppgiften utförts av en tredjepart. Att så inte skett kommer försvåra för regeringen att fatta ett övervägt beslut.

Myndigheterna har därtill getts mycket knapphändig tid att utföra regeringsuppdragen. Att på drygt tre månader utreda en fråga som dessförinnan beretts sparsamt är en svår, för att inte säga omöjlig, uppgift. Ytterligare en begränsande faktor var att det i uppdraget inte fanns utrymme för myndigheterna att avstyrka förslaget. Det rimmar inte väl med regeringens besked i budgetpropositionen om att man ville ”pröva sammanslagningar”. Det framstår snarare som att regeringen bestämt sig på förhand.

### **Vidare utredning är nödvändig**

Sammantaget bedömer Fackförbundet ST att det med bakgrund mot valt tillvägagångssätt finns brister i beredningsarbetet och att eventuella beslut därför riskerar grundas på otillräckliga beslutsunderlag. Det riskerar i sin tur leda till att resultaten av de eventuella sammanslagningarna blir otillfredsställande eller rentav oönskade.

Fackförbundet ST rekommenderar därför regeringen att komplettera med ytterligare beslutsunderlag innan ett beslut om sammanslagning av Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap fattas. Lämpligtvis bör även resultaten från utredningen om mindre myndigheters uppgifter och organisering inväntas. Slutsatserna från den utredningen kan vara av stor vikt för de beslut som ska fattas om statsförvaltningens framtida organisering.

### **Synpunkter till regeringens strategi att minska antalet myndigheter**

Regeringen har en uttalad ambition att öka effektiviteten i statsförvaltningen. Fackförbundet ST delar uppfattningen att statsförvaltningen behöver eftersträva en effektiv resursanvändning. Vi anser det däremot inte självklart att högre effektivitet uppnås genom att minska antalet myndigheter, vilket framstår vara regeringens främsta strategi.

Fackförbundet ST anser det generellt sett vara vanskligt när styrningen av den statliga förvaltningen vägleds av ett allt för snävt, ekonomiskt perspektiv. Det alternativ som är mest lönsamt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är inte nödvändigtvis det billigaste. Vi ser därför flera uppenbara risker med att organisera statsförvaltningen med utgångspunkten att antalet myndigheter måste minska.

### **Syftet med verksamheten måste styra**

De myndigheter som finns idag gör så tack vare historiska politiska beslut. Myndigheterna har bildats med ett syfte och getts en uttalad uppgift och det har funnits tydliga skäl till att man organiserat utförandet av uppgiften på valt vis. Motiven till bildandet av en myndighet kan förändras över tid vilket kan leda till att myndigheten reformeras eller avvecklas, men då är det alltså myndighetens själva syfte och uppgift som omprövas. Det är också det som måste vara vägledande när beslut om omorganiseringar fattas.

Ett större antal myndigheter kan alltså vara att föredra, förutsatt att det är till fördel för att uppnå uppsatta syften. Om andra värden, företrädesvis ekonomiska, tillåts spela en för stor roll i organiseringen av statsförvaltningen är däremot risken att förutsättningarna att uppnå syftet istället undergrävs. Att det är billigare att utföra uppgift X inom en annan organisation är mindre viktigt i det fall att uppgiften blir sämre utförd eller inte utförd alls.

### **Statens samlade kompetens riskerar urholkas**

Ytterligare en risk med att minska antalet myndigheter är att statens samlade kompetens minskar. Vissa myndigheter kan till synes ha liknande uppdrag eller verka inom ungefär samma område. De faktiska anledningarna till att de organiserats på det vis de gjorts är däremot att statens verksamhetsområden är ofantligt breda och kräver såväl verksamheter som har generella som specifika drag, medan det i vissa fall finns behov av att flera verksamheter belyser samma fråga från olika perspektiv.

Om denna pluralism av kompetenser och perspektiv organiseras bort riskerar det få följder på flera nivåer. På enskilda myndigheter kan verksamhetsområdena bli så pass breda att uppdragen blir svårare att utföra, på grund av att expertkompetens ersätts med generalistkompetens eller då vissa delar av verksamheten prioriteras högre än andra. Det skulle även få effekter för regeringen i dess beslutsfattande, då de kommer få smalare och mindre perspektivrika beslutsunderlag från sina expertmyndigheter.

### **Omorganisationer sänker effektiviteten och kvalitén**

Omorganisationer ger effekter som försämrade psykosocial arbetsmiljö, kompetenstapp, ökad arbetsbelastning och undanträngning av ordinarie verksamhet. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter kommer därför ge påtagliga negativa effekter för berörda verksamheter på kort till medellång sikt. Det är inte sannolikt att verksamheterna under omställningsperioden kan bibehålla effektivitet och kvalitet i utförandet.

Här behöver regeringen nogsamt överväga om en tillfällig, men långvarig, kapacitetsförsämring av verksamheterna är befogad i förhållande till de små effektivitetsvinster som kan göras på sikt.

## **Högre effektivitet kan uppnås med andra medel**

Sist men inte minst är det inte säkert att sammanslagningar behövs för att uppnå önskade syften, i regeringens fall högre effektivitet. Att öka effektiviteten genom synergieffekter skulle i många avseenden kunna uppnås även utan sammanslagningar. Myndigheterna kan arbeta närmare varandra i vissa avseenden och regeringen kan styra detta genom gemensamma uppdrag. Fler myndigheter skulle också kunna dela på vissa funktioner, dela lokaler eller på annat sätt dela resurser.

## **Synpunkter till förslaget om sammanslagning av Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap**

Det finns som ovan nämnt ett antal allmängiltiga invändningar mot att slå samman myndigheter. Det betyder inte att sammanslagningar aldrig kan genomföras. Det betyder däremot att fördelarna med sammanslagningen måste överväga nackdelarna.

Fackförbundet ST ser fördelar men också flera risker med en potentiell sammanslagning av Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap. Flera av dessa framkommer i myndigheternas gemensamma redovisning, vilket gör att vi i detta remissvar inte kommer lämna en detaljerad redogörelse för förslagets potentiella effekter. I det följande kommer vi dock göra inspel av särskilt stor vikt ur ett arbetstagarperspektiv.

### **Arbetstagarinflytandet måste säkerställas**

Arbetstagarorganisationerna måste ges utrymme att medverka och påverka i omorganisationsprocesser likt denna och det är av stor vikt för den framtida processen att den präglas av en konstruktiv dialog parterna emellan. Minst lika viktigt är att regeringen inför att de fattar sitt beslut tar till sig av parternas synpunkter, vilka framkommer såväl i den myndighetsgemensamma redovisningen som i remissvar likt detta.

### **Arbetsmiljöperspektivet behöver väga tungt**

Vidare kan det inte nog poängteras att sammanslagningar av myndigheter är en väldigt krävande process, inte minst ur ett arbetsmiljöperspektiv. Att jämka två arbetsplatskulturer med varandra, att byta kontorslokaler, att genomföra organisatoriska ändringar, att migrera IT-system – och så vidare – kommer att medföra förhöjd arbetsbelastning och vara psykosocialt påfrestande för myndighetens anställda under lång tid. För att minska risken för arbetsmiljömässiga konsekvenser bör särskilt fokus ägnas åt hur en eventuell sammanslagning kan genomföras utan mer omvälvande förändringar än nödvändigt.

En viktig faktor i sammanhanget är att Arbetsmiljöverket är en stor organisation i jämförelse med Myndigheten för arbetsmiljökunskap. Detta förhållande måste vägas in när en eventuell sammanslagning planeras och genomförs. Arbetstagarna på Myndigheten för arbetsmiljökunskaps perspektiv, åsikter och arbetsmiljö får inte glömmas bort på grund av att de utgör en liten andel av den framtida myndighetens samlade personalstyrka.

## **Undanträngning av arbetsuppgifter**

Förslaget om sammanslagning riskerar på kort och medellång sikt leda till undanträngning av myndigheternas kärnverksamheter. Dels eftersom arbetet med sammanslagningen tar mycket arbetstid i anspråk, något den gjort sedan förslaget aviserades. Dels eftersom personalstyrkan kan komma att reduceras på grund av den osäkra situation som råder, i synnerhet på Myndigheten för arbetsmiljökunskap.

Undanträngning av arbetsuppgifter riskerar även att ske på lång sikt, efter det att sammanslagningen blivit ett faktum. Inordnas Myndighetens för arbetsmiljökunskap i Arbetsmiljöverket skulle effekten bli att den framtida myndighetens uppdrag får en större bredd, vilket ökar risken för att delar av uppdraget trängs undan. Att Arbetsmiljöverket uppdrag redan idag är väldigt brett är här en försvårande omständighet. Sannolikt löper Myndigheten för arbetsmiljökunskaps kärnuppgifter störst risk att trängas undan, då deras organisation och ledningsstrukturer kommer påverkas mest av sammanslagningen.

Att nödvändiga insatser görs för att undvika en sådan utveckling måste vara högt prioriterat om sammanslagningen blir verklighet. Här åligger det regeringen ett stort ansvar att genom sin styrning, via resurstilldelning och andra lämpliga styrmedel, skapa rätt förutsättningar för den sammanslagna myndigheten att fullgöra hela sitt uppdrag.

För Fackförbundet ST är det av stor betydelse att uppdraget som idag ligger på Myndigheten för arbetsmiljökunskap fortsatt utförs. Verksamhetens betydelse för forskningen på arbetsmiljöområdet kan inte underskattas och oavsett var den utförs framöver behöver den få tillräckliga resurser och rätt förutsättningar för att utföra uppdraget utan ambitionssänkningar. Att myndighetens kärnuppgifter utförs, att främjandet av kunskapsbyggande och kunskapsspridning på arbetsmiljöområdet fortgår, är vitalt för partssamverkan i synnerhet och för den svenska arbetsmarknadens framtid i allmänhet.

## **Den långsiktiga kompetensförsörjningen äventyras**

Om personal lämnar verksamheterna i samband med sammanslagningen kommer det skada den långsiktiga kompetensförsörjningen. I det avseendet är den nischade verksamheten på Myndigheten för arbetsmiljökunskap särskilt sårbar. Den unga myndigheten har gjort ett gediget arbete sedan uppstarten 2018 för att bygga upp organisationens kompetens. Det är viktigt att detta arbete inte tillintetgörs. För att säkra kompetensförsörjningen behöver kontinuitet och trygghet bibehållas i organisationen genom förändringen.

## **Konsekvenserna av en eventuell omlokalisering behöver analyseras**

Vid en sammanslagning behöver frågan om lokaliseringsort övervägas noggrant. Myndigheten för arbetsmiljökunskap är sedan dess uppstart 2018 lokaliserade i Gävle, medan Arbetsmiljöverket idag finns på 12 orter – dock inte i Gävle. Av den myndighetsgemensamma redovisningen framstår det som troligt att kontoret i Gävle kommer behållas. Vi menar att det finns flera skäl som talar för en sådan hantering. En eventuell omlokalisering behöver under alla omständigheter övervägas noggrant..

För det första behöver lokaliseringsbeslutet ta hänsyn till hur den statliga närvaron i Gävleborgsregionen påverkas. Att det finns tillgång till statlig service och till kvalificerade arbetstillfällen runtom i Sverige är viktigt ur både ett medborgar- och ett arbetstagarperspektiv.

För det andra behöver saken analyseras ur ett kompetensförsörjningsperspektiv. Givet erfarenheterna av tidigare omorganisationer vet vi att omlokalisering av statliga verksamheter ofta kommer till ett högt pris. Påverkan på enskilda arbetstagare liksom effekter för verksamheten måste därför vara en tungt vägande faktor när frågan avgörs.

För det tredje vore det även gynnsamt för vissa anställda på Arbetsmiljöverket om myndigheten framöver hade en lokal i Gävle. Myndigheten har tidigare haft ett kontor på orten och det finns alltså anställda som önskar lokaliseras där.

### **Oklart om fördelarna överväger nackdelarna**

Fackförbundet STs samlade bedömning är att det i dagsläget är oklart om det finns tillräckliga argument för att slå samman verksamheterna. De synergieffekterna som beskrivs i den myndighetsgemensamma redovisningen är relativt få och av mindre karaktär. Därav är också besparingsmöjligheterna små. Den tilltänkta effektiviseringspotentialen för staten som helhet framstår alltså som liten och det är dessutom svårt att på förhand sja om den ens kan realiseras.

Det är samtidigt en fördel att myndigheterna i den gemensamma redovisningen har uppnått en enighet om formerna för och lämpligheten med sammanslagningen. Att myndigheterna tillsammans bedömer att sammanslagningen är möjlig att göra utan allt för omfattande konsekvenser är en grundförutsättning för att organisationsförändringen ska kunna ske.

Fackförbundet ST kommer med bakgrund mot detta inte att avråda från att genomföra sammanslagningen, men ej heller rekommendera att den genomförs. Däremot förordar vi att regeringen tar fram utvecklade beslutsunderlag innan ett beslut fattas. I synnerhet behöver det utredas närmare om de långsiktiga och potentiella fördelarna är tillräckligt stora för att väga upp för de negativa - verksamhetsmässiga och arbetsmiljömässiga - effekter som uppstår på kort till medellång sikt. Görs inte en mer ingående analys kan konsekvensen bli att myndighetsreformen görs till ingen, i värsta fall till negativ, nytta.

Dessutom behöver förutsättningarna för sammanslagningen utredas närmare. Ett beslut om sammanslagning bör fattas först när ett gediget arbete har gjorts för att minimera riskerna för exempelvis kompetenstapp och tillfälliga verksamhets- och arbetsmiljöförsämringar.

### **Björn Hallberg**

Utredare, Fackförbundet ST

### **Britta Lejon**

Förbundsordförande, Fackförbundet ST