



2014:21

# Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket







MISSIV

DATUM  
2014-09-29  
ERT DATUM  
2014-02-27

DIARIENR  
2014/53-5  
ER BETECKNING  
A2014/908/ARM

Regeringen  
Arbetsmarknadsdepartementet  
103 33 Stockholm

### Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket

Regeringen gav den 27 februari 2014 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket med utgångspunkt i den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket* (2014:21).

Vikarierande generaldirektör Mikael Halápi har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Annika Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Mikael Halápi

Annika Gustafsson



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Analysen av Arbetsmiljöverket</b>	<b>11</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	11
1.3	Genomförande av analysen	12
1.4	Rapportens disposition	13
<b>2</b>	<b>Uppgifter, mål och resurser</b>	<b>15</b>
2.1	Statens åtagande på arbetsmiljöområdet	15
2.2	Förändringar i arbetsmiljön	16
2.3	Arbetsmiljöverkets uppgifter	19
2.4	Mål och målgrupper	23
2.5	Finansiering och ekonomiska resurser	24
2.6	Regeringens styrning av verksamheten	28
2.7	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	31
<b>3</b>	<b>Organisation och kompetensförsörjning</b>	<b>33</b>
3.1	Anpassningen till sänkta resursramar	33
3.2	Nuvarande organisation	34
3.3	Verksamhetens indelning och kostnader	37
3.4	Personal och kompetensförsörjning	40
3.5	Samverkan och samråd med andra	45
3.6	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	47
<b>4</b>	<b>Intern styrning och effektivisering</b>	<b>49</b>
4.1	Den interna styrmodellen	49
4.2	Interna mål och verksamhetsprioriteringar	51
4.3	Styrningen av inspektionsverksamheten	54
4.4	Åtgärder för en effektivare inspektion	57
4.5	Övrigt utvecklings- och effektiviseringsarbete	59
4.6	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	61
<b>5</b>	<b>Verksamhetens resultat</b>	<b>63</b>
5.1	Övergripande bedömningar av förvaltningen	63
5.2	Intressenternas syn på verksamheten	64
5.3	Uppföljningen av verksamhetens resultat	69
5.4	Några resultat av verksamheten	72
5.5	Tyngdpunktsförändringar över tid	79
5.6	Redovisningen av verksamhetens resultat	82
5.7	Utmaningar och framtida resursbehov	84
5.8	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	86

<b>6</b>	<b>Viktiga frågor för resultaten framöver</b>	<b>89</b>
6.1	Statskontorets samlade bedömning	89
6.2	Rekommendationer till regeringen	92
6.3	Rekommendationer till Arbetsmiljöverket	94
	<b>Referenser</b>	<b>99</b>
	Bilaga Regeringsuppdraget	103

## **Sammanfattning**

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket. Det innebär att vi översiktligt har analyserat Arbetsmiljöverkets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. I detta har även ingått att analysera hur regeringen styr myndigheten.

### **Arbetsmiljöverket ska verka för en god arbetsmiljö**

Arbetsmiljöverket ska på olika sätt verka för en god arbetsmiljö. Det gör myndigheten genom att utifrån bland annat arbetsmiljölagen och EU-rätten utforma mer specifika regler och genom tillsyn se till att arbetsgivarna följer dem. Arbetsmiljöverket ska också ta fram statistik, informera och sprida kunskap om arbetsmiljöfrågor samt betala ut statsbidrag. Myndigheten har cirka 550 anställda och anslagsintäkter om 527 miljoner kronor för 2014.

Tillsyn genom inspektioner står för närmare tre fjärdedelar av verksamheten och bedrivs i myndighetens regionala organisation. Ett skäl till att regeringen 2001 ombildade de tidigare myndigheterna på området till Arbetsmiljöverket var att öka verksamhetens effektivitet och flexibilitet och att genom enhetligare rutiner få en mer rättssäker myndighetsutövning.

### **Myndigheten fullgör uppdraget men det kan utföras effektivare**

Statskontoret bedömer att Arbetsmiljöverket i stort fullgör sitt samlade uppdrag. Trots att förvaltningsanslaget minskade med ungefär 30 procent 2007–2009 har ekonomin varit i balans. Samtidigt har produktiviteten i inspektionsverksamheten ökat kontinuerligt. Parallellt med att utföra sina kärnuppgifter har Arbetsmiljöverket tagit sig an nya uppgifter och uppdrag som regeringen har lagt på myndigheten de senaste fem-sex åren. De centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer vi har tillfrågat är på ett övergripande plan tillfreds med hur Arbetsmiljöverket utför sitt uppdrag, även om kritiska synpunkter på verksamheten också har framförts. Statskontoret bedömer dock att uppdraget kan utföras mer effektivt.

### **Rapporteringen till regeringen blottlägger problem i styrkedjan**

Statskontoret bedömer att Arbetsmiljöverkets årsredovisning och budgetunderlag inte ger regeringen tillräckligt underlag för att bedöma vilka resultat verksamheten har lett till och vilka resurser verksamheten behöver framöver. Detta faller tillbaka på en rad problem i hela styrkedjan, det vill

säga i såväl regeringens som Arbetsmiljöverkets styrning och uppföljning av verksamheten.

### **Arbetsmiljöverket behöver utveckla sin resultatanalys**

Förklaringen till att Arbetsmiljöverkets årsredovisning inte ger ett tillräckligt underlag ligger främst i att myndigheten i liten utsträckning har analyserat verksamhetens resultat och måluppfyllelse. Tyngdpunkten i den löpande uppföljningen har hittills legat på att följa inspektionsverksamhetens produktion. Det innebär att övriga delar av myndighetens verksamhet har kommit i skymundan, liksom verksamhetens kvalitet och kostnader. Arbetsmiljöverket har heller inte utvärderat verksamheten på ett systematiskt sätt. Svagheter i uppföljningen och resultatanalysen bottenar i sin tur i Arbetsmiljöverkets interna styrning. Myndigheten har inte lyckats formulera konkreta och realistiska mål för det som den själv kan påverka. Statskontoret ser därför behov av att Arbetsmiljöverket utvecklar både sin resultatstyrning och sin resultatanalys för att kunna förbättra sin årsredovisning. Behovet av detta är särskilt stort till följd av att regeringen har gett Arbetsmiljöverket relativt stor frihet att bestämma verksamhetens närmare innehåll, inriktning och ambitionsnivå.

### **Instruktionen bör tydligare ange prioriteringar och förväntningar**

Statskontoret bedömer att regeringen behöver se över Arbetsmiljöverkets instruktion i syfte att ange vilka uppgifter myndigheten ska prioritera utifrån de tilldelade resurserna och vilka resultat som ska uppnås. Med tydligare ramar och förväntningar blir styrkedjan liksom myndighetens ansvar för uppnådda resultat tydligare. Det skulle också klargöra var gränsen för statens insatser går och vad intressenterna kan förvänta sig av myndigheten. Att ange tydligare ramar innebär dock inte att regeringen ska detaljstyra verksamheten.

I samband med en översyn av instruktionen bör regeringen även överväga att avskaffa insynsrådet och låta Arbetsmiljöverket självt besluta om vilken typ av stödjande organ och kompetens myndigheten behöver. Statskontoret ser också skäl att regeringen tar bort ansvaret för den nationella funktionen för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv från Arbetsmiljöverket.

### **Karaktären av tillsynsmyndighet blir mindre framträdande**

Om regeringen vill att Arbetsmiljöverket i huvudsak ska ägna sig åt tillsyn bör detta i så fall tydliggöras i instruktionen. Tillsynen dominerar fortfarande Arbetsmiljöverkets verksamhet, men den får gradvis mindre utrymme vad gäller personal och resurser. Ju längre denna utveckling fortsätter, desto mindre framträdande blir myndighetens karaktär av tillsynsmyndighet. Om tillsynsverksamheten minskar ytterligare till följd av att övriga uppgifter kräver mer resurser bedömer Statskontoret också att det finns en risk för att



myndigheten med nuvarande tillsynsmetoder på sikt kan få svårt att upprätthålla en regional organisation.

### **En bit kvar till en effektiv och enhetlig tillsyn**

Först under det senaste året har Arbetsmiljöverket tagit avgörande steg i riktning mot en sammanhållen och effektiv tillsyn. Det pågående förändringsarbetet omfattar en ny organisation, nya arbetssätt och en stärkt intern styrning som i huvudsak rör inspektionsverksamheten. Syftet är att myndigheten ska arbeta effektivare och mer enhetligt med stöd av moderna IT-verktyg.

Statskontoret bedömer att de förändringar som ska genomföras är angelägna för att resursläget kräver det. De är också angelägna för att minska de regionala skillnaderna i myndighetens arbetssätt och därmed minska risken för att arbetsgivarna behandlas olika i myndighetsutövningen. På sikt är det också viktigt att följa upp att förändringarna i arbetssätt, till exempel minskad branschanknytning och lokal närvaro, inte ger negativa konsekvenser för tillsynens genomslag.

### **Oklart om tillsynen riktas mot rätt arbetsplatser**

Arbetsmiljöverket har en ambition att utifrån regeringens tidigare uttalanden inrikta tillsynen på de arbetsplatser där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Statskontoret kan dock inte se att de faktiska arbetsplatsbesöken avspeglar denna prioritering. Eftersom tillsynsverksamheten tar en stor del av Arbetsmiljöverkets resurser i anspråk är det enligt Statskontorets bedömning av största vikt att medlen används effektivt. Myndigheten kan bara besöka en bråkdel av alla arbetsställen varje år, oberoende av nivån på anslagstilldelningen. Arbetsmiljöverket bör därför utreda och föreslå för regeringen vilken eller vilka principer som bör vara vägledande för prioriteringar och urval i tillsynen samt hur myndigheten avser att styra mot dem.

### **Stora utmaningar inom kompetensförsörjningen inom kort**

Samtidigt som arbetssätt och yrkesroller ska förändras står Arbetsmiljöverket inom de närmaste åren inför en stor generationsväxling. En fjärdedel av personalen går i pension inom fem år. En omfattande och obligatorisk internutbildning gör att nyrekryteringen av framför allt inspektörer tar lång tid. Bemanningläget uppfattas samtidigt som ansträngt inom flera verksamhetsområden. Det kan finnas fördelar med att de interna förändringarna med en ny organisation, nya arbetssätt och en stärkt intern styrning sammanfaller med generationsväxlingen. Samtidigt ställer det krav på ett mer samlat och långsiktigt förhållningssätt till kompetensförsörjningen. Statskontoret menar därför att Arbetsmiljöverket behöver ta fram en strategi för sin kompetensförsörjning.



# 1 Analysen av Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket ska med olika medel verka för en god arbetsmiljö. Myndigheten bildades 2001 och ersatte då de tidigare myndigheterna på området. Ombildningen innebar bland annat att Arbetsmiljöverket övertog en regional organisation med kontor över hela landet.

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat Arbetsmiljöverket med utgångspunkt i den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret tidigare har redovisat (2008:17).<sup>1</sup> I uppdraget har ingått att analysera:

- hur Arbetsmiljöverket fullgör sitt uppdrag enligt instruktionen, regleringsbrev och andra regeringsbeslut,
- hur interna faktorer och omvärldsfaktorer påverkar Arbetsmiljöverkets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag och bidra till att målen för arbetsmiljöpolitiken nås,
- hur Arbetsmiljöverkets samverkan med andra aktörer fungerar,
- vilka faktorer som är av särskild betydelse för effektiviteten i verksamheten,
- om formerna för regeringens styrning är tydlig och effektiv i förhållande till Arbetsmiljöverkets uppdrag samt
- vilka interna faktorer och omvärldsfaktorer som är av särskild vikt för Arbetsmiljöverkets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Vi har bedömt att de specifika frågorna i uppdraget motsvarar de aspekter på verksamheten som normalt ska belysas i en myndighetsanalys. Uppdraget finns i bilaga 1.

## 1.2 Modellen för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den berörda myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysens syfte är att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv samt medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra ett underlag i regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Den kan också ge underlag för rege-

---

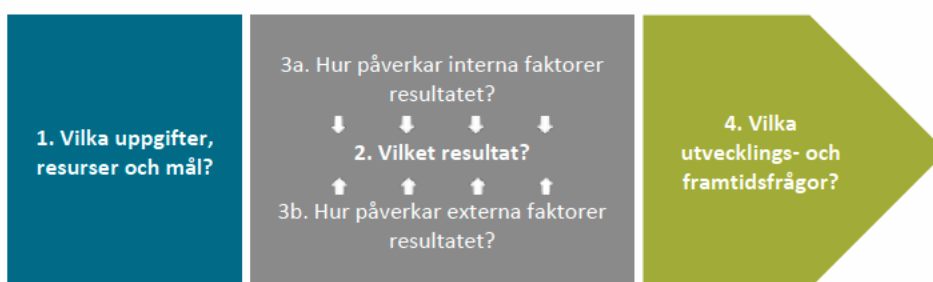
<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2014-02-27 (A2014/908/ARM).

ringen att bedöma om myndigheten är rustad för att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa verksamhetsformer eller genomgripande förändringar av myndighetens verksamhet. Däremot kan analysen tjäna som utgångspunkt för fortsatta och mer preciserade utredningar eller utvärderingar.

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar.

Figur 1 Statskontoret modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser.

I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som är vägledande för verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat som uppnås. Tillsammans ger dessa två moment en grund för det tredje analysmomentet där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi de områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

### 1.3 Genomförande av analysen

Statskontorets analys vilar på intervjuer, svar på skriftliga frågor, offentliga och myndighetsinterna dokument samt verksamhetsstatistik. Vi har intervjuat samtliga chefer i Arbetsmiljöverkets ledningsgrupp, ett urval av andra chefer och medarbetare i strategiska funktioner vid huvudkontoret samt företrädare för myndighetens fackliga organisationer. Därutöver har vi besökt fyra kontor inom den regionala inspektionsverksamheten där vi har intervjuat såväl chefer som medarbetare. I samband med besöken har vi deltagit vid två inspektioner. Sammantaget har vi samtalat med drygt 40 personer inom Arbetsmiljöverket.

I syfte att få externa synpunkter på Arbetsmiljöverkets verksamhet har vi intervjuat eller ställt skriftliga frågor till företrädare för de organisationer som ingår i myndighetens centrala partsråd.<sup>2</sup> Ledamöterna i Arbetsmiljöverkets insynsråd har också fått möjlighet att lämna skriftliga synpunkter. Därutöver har vi intervjuat tjänstemän i Arbetsmarknadsdepartementet.

Parallellt med genomförandet av myndighetsanalysen utvärderar Statskontoret regeringens nationella handlingsplan för arbetsmiljöpolitiken.<sup>3</sup> I myndighetsanalysen kommer vi därför endast att relativt översiktligt beröra handlingsplanen och de där ingående uppgifterna till Arbetsmiljöverket.

Analysen har genomförts av Annika Gustafsson (projektledare) och Jonas Pålsson. Helena Asp har svarat för intressentanalysen. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Arbetsmiljöverket har kontrollerat fakta i ett utkast till denna rapport. Arbetsmarknadsdepartementet har kontrollerat fakta i framför allt kapitel 2.

## **1.4 Rapportens disposition**

I kapitel 2 beskriver vi arbetsmiljöpolitiken och det statliga åtagandet på området samt Arbetsmiljöverkets uppgifter, finansiering och målgrupper. Här analyserar vi också regeringens styrning av myndigheten och dess verksamhet.

I kapitel 3 beskriver och analyserar vi Arbetsmiljöverkets organisation, verksamhetskostnader och kompetensförsörjning. Därutöver beskriver vi myndighetens samverkan med andra aktörer.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi Arbetsmiljöverkets interna styrning samt de effektiviseringar och förändringar i verksamheten och styrningen som pågår respektive har genomförts de senaste åren. I dessa avseenden analyserar vi inspektionsverksamheten närmare.

I kapitel 5 behandlar vi resultaten av Arbetsmiljöverkets verksamhet. Det innebär att vi analyserar hur Arbetsmiljöverket styr mot uppföljningsbara resultat samt hur myndigheten följer upp och analyserar verksamheten. I kapitlet redogör vi också för intressenternas syn på verksamheten och presenterar några specifika resultat inom framför allt inspektionsverksamheten samt iakttagelser om verksamhetens utveckling. Därutöver analyserar vi hur Arbetsmiljöverket redovisar sina resultat för regeringen samt presenterar sitt behov av resurser framöver.

---

<sup>2</sup> De arbetsgivarorganisationer som är företrädare i rådet är Arbetsgivarförbundet KFO, Arbetsgivarverket, Föreningen Svenskt Näringsliv samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). De företrädare arbetstagarorganisationerna är Landorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Industrifacket Metall (IF Metall) samt Sveriges Ingenjörer.

<sup>3</sup> Regeringsbeslut 2014-02-27 (A2014/907/ARM).

Varje kapitel avslutas med Statskontorets sammanfattande iakttagelser där vi noterar våra viktigaste observationer av analysen. Dessa iakttagelser utgör en viktig grund för det sjätte och avslutande kapitlet.

Kapitel 6 inleds med att Statskontoret gör en samlad bedömning av hur Arbetsmiljöverket fullgör sitt uppdrag. Här lyfter vi fram de frågor som vi anser vara särskilt viktiga dels som förklaring till den utveckling och de resultat som Arbetsmiljöverket uppvisar, dels som särskilt viktiga för att myndigheten framöver ska kunna fullgöra sitt uppdrag. I detta sammanhang ger vi rekommendationer till såväl regeringen som Arbetsmiljöverket.

## 2 Uppgifter, mål och resurser

Arbetsmiljöverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor, med undantag för frågor som rör fartygsarbete.<sup>4</sup> Uppdraget omfattar flera mer specifika uppgifter. En av de mer centrala uppgifterna är att ha tillsyn över att arbetsmiljölagstiftningen följs. Utöver Arbetsmiljöverkets uppgifter behandlar vi i det här kapitlet bland annat verksamhetens mål och finansiering samt regeringens styrning av verksamheten.

### 2.1 Statens åtagande på arbetsmiljöområdet

Statens huvudsakliga åtagande på arbetsmiljöområdet utgörs av lagstiftning, statsbidrag samt den verksamhet som Arbetsmiljöverket bedriver. Myndighetens uppdrag stödjer sig främst på arbetsmiljölagen (1977:1160) som utgör huvudförfattning på området. Lagen syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.

Den utredning som 1976 tog fram ursprungsförslaget till lagen menade att lagstiftning på arbetsmiljöområdet främst är motiverad där den som utför arbete är beroende av att någon annan vidtar förebyggande åtgärder – typiskt sett ett anställningsförhållande.<sup>5</sup> Därutöver finns det ett samhälls-ekonomiskt intresse av att få skadar sig på arbetsplatserna och att arbetstagarna kan arbeta hela yrkeslivet.<sup>6</sup>

#### 2.1.1 Arbetsgivaren ansvarar för arbetsmiljön

I Sverige finns ungefär 383 000 arbetsställen som har anställda. Av dessa har 259 000 mer än en anställd.<sup>7</sup> Arbetsmiljölagen tilldelar arbetsgivaren huvudansvaret för arbetsmiljön. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. För att skapa en god arbetsmiljö ska arbetsgivare och arbetstagare samverka. Arbetsmiljön på arbetsplatsen är därmed i första hand en fråga för dessa parter.

---

<sup>4</sup> Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

<sup>5</sup> SOU 1976:1 *Arbetsmiljölagen*.

<sup>6</sup> Se exempelvis SOU 2013:25 *Åtgärder för ett längre arbetsliv*.

<sup>7</sup> Enligt uttag ur Arbetsmiljöverkets databas SARA 2014-08-25. SARA uppdateras med uppgifter från Statistiska centralbyråns företagsregister varje vecka.

Statens roll i förhållande till de lokala parterna bör enligt förarbetena till lagen ses som att ge vägledning och ingripa där det behövs för att lagstiftarens intentioner ska infrias.

### **2.1.2 Statsbidrag för regional skyddsombudsverksamhet**

De anställda har enligt arbetsmiljölagen rätt att utse skyddsombud som företräder dem i arbetsmiljöfrågor. Lokala skyddsombud ska finnas på arbetsplatser med fler än fem anställda. På arbetsplatser med minst femtio anställda ska det finnas en skyddskommitté. Alternativt får arbetstagarorganisationen under vissa förutsättningar utse ett så kallat regionalt skyddsombud som inte arbetar på arbetsstället. Det regionala skyddsombudet är en facklig förtroendevald eller ombudsman.

Staten stödjer verksamheten med regionala skyddsombud genom statsbidrag till centrala arbetstagarorganisationer. Skälet är att de regionala skyddsombuden inte omfattas av samma förmåner som de lokala, till exempel rätt till ledighet med bibehållen lön för att utföra sitt uppdrag.

### **2.1.3 Insatser av Arbetsmiljöverket och dess föregångare**

Arbetsmiljöverket bildades 2001 genom en sammanslagning av de två tidigare tillsynsmyndigheterna Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen. Arbetarskyddsstyrelsen skulle bland annat meddela föreskrifter och allmänna råd på arbetsmiljöområdet samt vara chefsmyndighet för Yrkesinspektionen. Yrkesinspektionen var en regional tillsynsmyndighet. Den var uppdelad på tio distrikt där vart och ett var en fristående myndighet. Var och en av myndigheterna fattade beslut om bland annat förelägganden och förbud.<sup>8</sup> Förväntningarna på verksamheten genom ombildningen återkommer vi till i avsnitt 2.6.6.

Arbetslivsinstitutet lades ned 2007. Institutet hade till uppgift att bedriva och främja forskning och utbildning samt utvecklingsprojekt om arbetsliv, arbetsmiljö och relationerna på arbetsmarknaden. Regeringen bedömde att arbetslivsforskning ska bedrivas vid universitet och högskolor.<sup>9</sup> Nedläggningen har i någon mån påverkat vilka uppgifter Arbetsmiljöverket tilldelades de nästföljande åren.

## **2.2 Förändringar i arbetsmiljön**

Arbetsmiljöns utveckling går att följa över tid genom indikatorer. Indikatorerna är främst inriktade på förekomsten av risker i arbetsmiljön. Sedan 2012 har Arbetsmiljöverket på regeringens uppdrag inlett ett arbete med att

---

<sup>8</sup> Prop. 1999/2000:141 *Lag om ändring i arbetsmiljölagen m.m.*

<sup>9</sup> Prop. 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007*. Utgiftsområde 14 Arbetsliv.



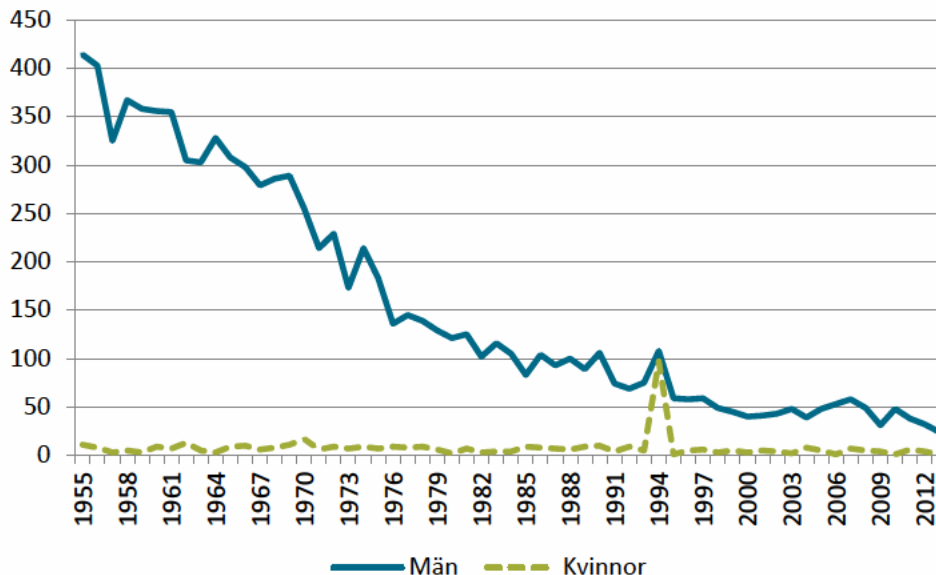
utveckla indikatorer som beskriver arbetsmiljön även utifrån positiva effekter på exempelvis hälsa och arbetsplatsernas produktivitet.<sup>10</sup>

### 2.2.1 God utveckling över tid men ändrad trendriktning

Antalet anmälda dödsolyckor har minskat avsevärt över tid. Även antalet anmälda arbetsolyckor och arbetssjukdomar har haft en positiv utveckling under senare år. Trenden har dock ändrat riktning sedan några år tillbaka, utom när det gäller dödsolyckor. Samtidigt tycks arbetsmiljöproblemens art ha förändrats under de senaste decennierna.

Antalet dödsolyckor i arbetslivet är avsevärt lägre i dag än för några decennier sedan, vilket framgår av diagram 1. Under 2013 omkom 33 personer, varav 32 män och en kvinna. Det var den lägsta siffran någonsin.<sup>11</sup>

Diagram 1 Antal anmälda dödsolyckor bland förvärvsarbetande, 1955–2013



Anm. Det stora antalet anmälningar 1994 berodde på Estoniakatastrofen.  
Källa: Arbetsmiljöverket.

Även antalet anmälda arbetsolyckor är betydligt lägre i dag jämfört med några decennier tillbaka. Tidigare anmäldes flest olyckor med sjukfrånvaro och där männen var överrepresenterade. De senaste 20 åren har merparten av anmälningarna i stället avsett olyckor utan frånvaro. Som framgår av diagram 2 är dessa vanligare bland kvinnor än bland män.<sup>12</sup> Vad föränd-

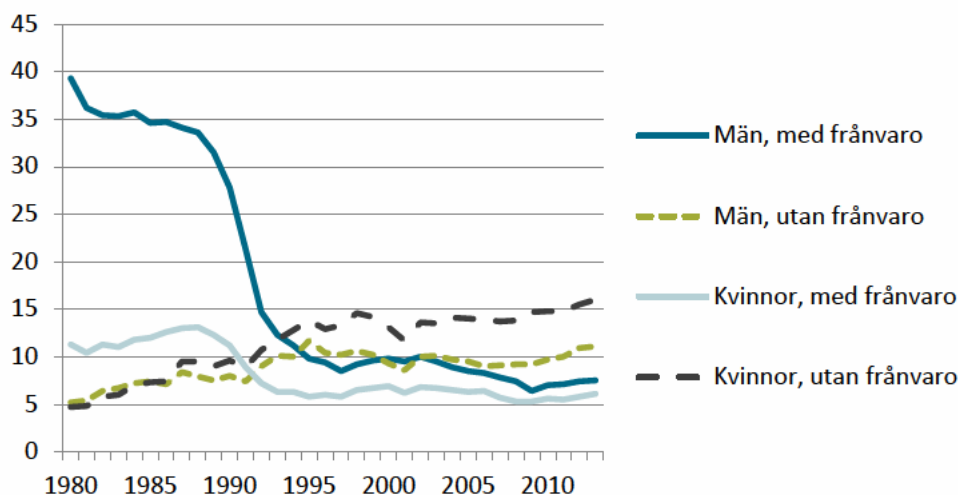
<sup>10</sup> Arbetsmiljöverket (2012) *Uppdrag enligt regleringsbrev 2012 – Slutrapport positiva arbetsmiljöindikatorer*.

<sup>11</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Arbetsskador 2013*.

<sup>12</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Redovisning av arbetsmiljöindikatorer enligt regeringsuppdrag*.

ringarna över tid beror på är enligt Arbetsmiljöverket inte klarlagt. Alla de i diagrammet redovisade variablerna har dock uppvisat en viss ökning sedan 2009 för båda könen. Det bör emellertid poängteras att förändringar i anmälningsbenägenhet också kan ha påverkat utvecklingen.<sup>13</sup>

Diagram 2 Antal anmälda arbetsolyckor per 1 000 förvärvsarbetande, 1980–2013



Källa: Arbetsmiljöverket.

Antalet anmälda arbetssjukdomar minskade kraftigt 2003–2009, men har därefter ökat något. Det totala antalet anmälda arbetssjukdomar 2013 var dock endast drygt en tredjedel av det totala antalet tio år tidigare. Att döma av statistiken har arbetssjukdomar under de senaste 20 åren varit vanligare bland kvinnor än bland män. Den vanligaste typen av arbetssjukdom är orsakad av belastningsfaktorer. Under 2013 utgjorde de 44 procent av anmälningarna.<sup>14</sup>

## 2.2.2 Regeringens handlingsplan för framtida utmaningar

Regeringen överlämnade 2010 en skrivelse till riksdagen med en sammanhållen arbetsmiljöppolitisk handlingsplan för perioden 2010–2015.<sup>15</sup> I handlingsplanen uppmärksammar regeringen nya styrmedel och metoder för att kunna möta nya utmaningar på arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljöppolitiken ska ges en mer offensiv och positiv innebörd. De strategiska insatserna ska under perioden inriktas mot risker och möjligheter i arbetsmiljön, utanförskap, konkurrens och lönsamhet samt medvetenhet och kunskap. Rege-

<sup>13</sup> Arbetsmiljöverket (2013) *Arbetsskador 2012*.

<sup>14</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Redovisning av arbetsmiljöindikatorer enligt regeringsuppdrag*.

<sup>15</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:248 *En förnyad arbetsmiljöppolitik med en nationell handlingsplan 2010–2015*.

ringen betonar samtidigt att den förnyade inriktningen inte innebär att de traditionella arbetsmiljöfrågorna ska tonas ned.

Regeringen pekar i handlingsplanen ut flera utmaningar av vilka några bedöms vara särskilt viktiga att hantera framöver. Användningen av entreprenörer ökar, varvid det ofta snarare är beställaren än den anställdes arbetsgivare som råder över faktorer som påverkar arbetsmiljön. Det har också blivit vanligare med kortare anställningar. Detta kan medföra att arbetsmiljöarbetet behöver anpassas och att det kan vara svårare att ur ett lönsamhetsperspektiv motivera vissa arbetsgivare till arbetsmiljöarbete. Globaliseringen medför bland annat en större förekomst av utstationering och risk för att arbetsgivare försöker vinna konkurrensfördelar genom otillräckligt arbetsmiljöarbete. Den medför även ökad import av maskiner och skyddsutrustning från andra delar av världen. Den heterogena tjänstesektorn växer och är en bransch där psykosociala risker är särskilt vanligt förekommande. Småföretagen blir fler, samtidigt som de största arbetsmiljöriskerna finns hos just småföretag. Slutligen kan den demografiska utvecklingen och ansträngningar för att ta tillvara den befintliga arbetskraften komma att innebära att fler personer med hälsoproblem behöver finnas på arbetsplatserna framöver. Därmed kan kraven på anpassning komma att öka.

## **2.3 Arbetsmiljöverkets uppgifter**

Arbetsmiljöverket har enligt sin instruktion flera uppgifter av olika karaktär och omfattning. Instruktionen har omarbetats vid ett tillfälle sedan myndigheten bildades.<sup>16</sup> Uppgifterna är dock desamma.

### **2.3.1 Många uppgifter utan utpekad prioritetsordning**

De flesta av Arbetsmiljöverkets uppgifter är beskrivna i allmänna och kortfattade ordalag. Instruktionen pekar inte ut någon av uppgifterna som myndighetens huvuduppgift. I allmänhet ger instruktionen liten vägledning om var tyngdpunkten i verksamheten ska ligga. Portalparagrafen ger i detta avseende heller inget stöd. Däremot uttalar regeringen i budgetpropositionerna att Arbetsmiljöverkets huvudsakliga uppgift är att ha tillsyn över att lagstiftningen på arbetsmiljöområdet följs. En annan viktig uppgift som regeringen beskriver är att myndigheten meddelar föreskrifter och allmänna råd med stöd av i första hand arbetsmiljölagen. Detta överensstämmer med några av de först uppräknade uppgifterna i instruktionen.

Det närmare innehållet i flera av Arbetsmiljöverkets uppgifter preciseras i andra nationella författningar, men också i EU-rätten. Utöver de uppgifter som framgår av instruktionen har fler, och ibland mer konkreta, uppgifter tillkommit i regleringsbrev i form av årligen återkommande uppdrag.

---

<sup>16</sup> Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket. Den första förordningen (2001:1211) med instruktion omarbetades 2007 och trädde i kraft den 1 januari 2008.

De uppgifter som Arbetsmiljöverket kontinuerligt ska utföra kan med ledning av instruktionen och regleringsbrevens sammanfattas som:

- tillsyn,
- normering,
- statistik och analys,
- information och kunskapsspridning samt
- övriga uppgifter.

På arbetsmiljöområdet har alltså normerande, främjande och kontrollerande uppgifter samlats hos samma myndighet. En sådan organisering förekommer även inom andra politikområden. En del andra tillsynsmyndigheter har dock ett mer renodlat tillsynsuppdrag.<sup>17</sup>

I det följande redogör vi kortfattat för det närmare innehållet i de olika uppgifterna. Vi utgår ifrån instruktionen och andra författningar samt regleringsbrevens och andra regeringsbeslut.

### 2.3.2 Tillsyn

Arbetsmiljöverket ansvarar enligt sin instruktion för tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs. Arbetsmiljöverket har enligt arbetsmiljölagen rätt att få tillträde till arbetsställen, att göra undersökningar och få del av upplysningar, handlingar och prov. Myndigheten har också rätt att utfärda förelägganden eller förbud, till exempel krav på att ventilationen ska förbättras eller förbud mot att tills vidare använda en viss maskin. Förelägganden och förbud får vara förenade med vite. Om arbetsgivaren inte följer föreläggandet eller förbudet utdöms det eventuella vitesbeloppet. Om ärendet inte har varit förenat med vite lämnas det i stället vidare till åklagare. Till följd av lagändringar den 1 juli 2014 har det blivit vanligare att myndighetens föreskrifter kopplas till sanktionsavgifter i stället för åtalsanmälan och straff. Det innebär att Arbetsmiljöverket beslutar om en administrativ avgift när vissa brister anträffas, i stället för att lämna ärendet vidare till åklagare. Syftet är bland annat att avlasta rättssystemet och att få till stånd ett effektivare sanktionssystem.<sup>18</sup> Till skillnad från ett vitesföreläggande, som är ett påtryckningsmedel, utdöms sanktionsavgiften redan i anslutning till att bristen upptäcks.

Utöver den tillsyn som Arbetsmiljöverket självt initierar och styr över finns det tre huvudsakliga typer av tillsynsärenden där myndigheten enligt arbetsmiljölagen är skyldig att genomföra en utredning eller ta ställning, så kallad obligatorisk tillsyn.

---

<sup>17</sup> Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*. Om offentlig sektor 14.

<sup>18</sup> Prop. 2012/13:143 *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*.

- *Skyddsombudsstopp.* Om arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa kan skyddsombudet avbryta arbetet i avvaktan på ställningstagande från Arbetsmiljöverket.
- *Skyddsombuds anmälan.* Om ett skyddsombud anser att vissa åtgärder behöver genomföras för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, och arbetsgivaren inte följer begäran, kan skyddsombudet begära att myndigheten prövar om ett föreläggande eller förbud ska meddelas.
- *Allvarliga olyckor och tillbud.* Arbetsgivaren är skyldig att anmäla allvarliga olyckor och tillbud som har inneburit dödsfall, svårare personskada eller allvarlig fara för liv eller hälsa. Arbetsmiljöverket utreder anmälningarna och kan vid behov upprätta åtalsanmälan.

Utöver tillsynen på arbetsplatserna består en del av Arbetsmiljöverkets tillsynsuppdrag av marknadskontroll. Det innebär att säkerställa att produkter som kan äventyra användarnas säkerhet eller hälsa, eller på annat sätt inte uppfyller krav i lagstiftning, förbjuds eller förhindras från att säljas. Arbetsmiljöverket ansvarar för marknadskontroll av bland annat maskiner, personlig skyddsutrustning, tryckkärl, tryckbärande anordningar och produkter för användning i explosiv miljö. Ansvaret regleras både i EU-rätten och i nationella författningar.

Arbetsmiljöverket har också vissa instruktionsenliga tillsynsuppgifter med koppling till tobaks- respektive miljötillsynslagstiftningen. Vidare ska myndigheten enligt arbetsmiljeförordningen (1977:1166) ansvara för arbetsmiljötillsyn enligt EU:s kemikalielagstiftning Reach.

Författningarna säger relativt lite om på vilket sätt tillsynen ska genomföras. I Arbetsmiljöverkets regleringsbrev till och med 2008 angav regeringen dock att tillsynen skulle inriktas mot arbetsplatser med störst risk för ohälsa och olycksfall. År 2009 lät regeringen utreda en alternativ tillsynsmodell, som i stället baserades på så kallad screening och märkning av samtliga arbetsplatser.<sup>19</sup> På uppdrag av regeringen pilottestade Arbetsmiljöverket under 2012 screening som en tillsynsmetod bland andra. Modellen har dock hittills inte ersatt den riskbaserade tillsynsmodellen.

### 2.3.3 Normering

En annan av Arbetsmiljöverkets instruktionsenliga uppgifter är att meddela föreskrifter och allmänna råd med stöd av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Det kan röra sig om föreskrifter för exempelvis buller, kemikalier, skyddsanordningar mot fallolyckor, minderårigas arbete, vissa arbetsprocesser, arbetsmetoder eller anläggningar. Arbetsmiljöverket ska också i viss utsträckning meddela föreskrifter och allmänna råd som rör annan

---

<sup>19</sup> SOU 2009:40 *En ny modell för arbetsmiljötillsyn.*

lagstiftning, bland annat om användning av bekämpningsmedel och genetiskt modifierade organismer.

Arbetsmiljöverket bistår också regeringen i direktivarbetet inom EU (se avsnitt 2.6.5).

### **2.3.4 Statistik och analys**

Arbetsmiljöverket ska enligt sin instruktion ansvara för officiell statistik om arbetsmiljö och arbetsskador samt ansvara för ett informationssystem om arbetsskador. Därutöver ska myndigheten följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet och ta de initiativ som denna ger anledning till.

### **2.3.5 Information och kunskapsspridning**

Enligt instruktionen ska Arbetsmiljöverket ta fram och sprida information inom arbetsmiljöområdet. Åren 2009–2011 genomförde regeringen en informations- och kunskapssatsning. Syftet var att utveckla Arbetsmiljöverkets informations- och kunskapsspridning till innehåll och form för att verksamheten skulle kunna utgöra ett mer konkret och användbart stöd för utvecklingen på arbetsplatserna och för att komplettera tillsynsverksamheten.<sup>20</sup>

År 2013 fick Arbetsmiljöverket i uppdrag att inrätta en så kallad nationell funktion för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv. Regeringen beskriver detta som ett utökat uppdrag i fråga om informations- och kunskapsspridning. Myndigheten ska sprida kunskap från arbetsmiljö- och arbetslivsforskningen för att bidra till utveckling på arbetsplatserna.<sup>21</sup>

### **2.3.6 Övriga uppgifter**

Arbetsmiljöverket har flera andra uppgifter som är av permanent eller återkommande karaktär. Här ibland finns det i regleringsbrevet årligen återkommande uppdraget att betala ut statsbidrag till arbetstagarnas centralorganisationer för regional skyddsombudsverksamhet. Enligt regleringsbrevet ska Arbetsmiljöverket sedan 2012 även förvalta ett register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige. Enligt instruktionen har myndigheten också ett sektorsansvar för funktionshinderspolitiken inom arbetsmiljöområdet.

---

<sup>20</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsmiljöverket.*

<sup>21</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsmiljöverket.*

## 2.4 Mål och målgrupper

Regeringen har gett Arbetsmiljöverket stort utrymme att självt ange målen för verksamheten och att identifiera de viktigaste målgrupperna.

### 2.4.1 Inga angivelser om mål i de centrala styrdokumenterna

Sedan 2009 innehåller Arbetsmiljöverkets regleringsbrev varken verksamhetsmål eller verksamhetsgrenar. Förändringen ligger i linje med regeringens förändrade myndighetsstyrning. Myndighetens instruktion innehåller heller inga skrivningar som ger uttryck för vad verksamheten syftar till att uppnå.

Till och med 2008 var Arbetsmiljöverkets regleringsbrev indelat i sex verksamhetsgrenar. För varje verksamhetsgren fanns minst ett mål. Exempel på ett sådant mål var att regler och standarder skulle vara tydliga och lättillgängliga och effektivt medverka till att skapa sunda, säkra och utvecklande arbetsmiljöer. Ett annat mål var tillförlitlig och tillgänglig arbetsskade-statistik.

Riksrevisionen konstaterade i en granskning 2004 att regeringens mål för Arbetsmiljöverkets tillsyn hade blivit allt mer övergripande under perioden 1998–2004. Möjligheterna att klarlägga vad som hade uppnåtts i förhållande till de politiska ambitionerna hade därmed minskat.<sup>22</sup> Utvecklingen mot en alltmer övergripande styrning från regeringens sida tycks ha fortsatt.

### 2.4.2 Ett övergripande politiskt mål ska vägleda verksamheten

I avsaknad av verksamhetsmål får målet för arbetslivspolitikens delområde arbetsmiljö samt de författningar som Arbetsmiljöverket stödjer sig på vägleda myndighetens verksamhet och prioriteringar.

Målet för arbetsmiljöpolitiken är:

En arbetsmiljö som förebygger ohälsa, olycksfall och motverkar att människor utestängs från arbetet och tar hänsyn till människors olika förutsättningar och bidrar till utvecklingen av både individer och verksamhet.<sup>23</sup>

Materiellt har målet varit detsamma sedan budgetpropositionen för 2009. Likt arbetsmiljölagen är målet främst riktat mot arbetsgivarna. Arbetsmiljöverket kan genom sin verksamhet bidra till att arbetsgivarna bedriver, eller ges bättre förutsättningar att bedriva, ett arbetsmiljöarbete som bland annat förebygger ohälsa och olycksfall. De tidigare angivna målen för de sex verksamhetsgrenarna underbygger ett sådant resonemang.

---

<sup>22</sup> Riksrevisionen 2004:14 *Arbetsmiljöverkets tillsyn*.

<sup>23</sup> Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*. Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

### **2.4.3 Arbetsgivarna är den huvudsakliga målgruppen**

Arbetsmiljöverkets instruktion innehåller ingen tydlig angivelse om myndighetens huvudsakliga målgrupp. Utifrån den underliggande lagstiftningen råder det dock inget tvivel om att arbetsgivarna utgör den huvudsakliga målgruppen. Myndighetens utåtriktade arbete i form av föreskrifter, tillsyn och information riktar sig i huvudsak till dessa. Eftersom viss produkttillsyn ingår i uppdraget kan även tillverkare av bland annat maskiner och personlig skyddsutrustning räknas till målgruppen.

I förlängningen är även arbetstagarna en målgrupp genom att myndighetens insatser ytterst syftar till en god arbetsmiljö. På arbetsplatserna har skyddsombuden en viktig roll i arbetsmiljöarbetet och utgör en länk mellan arbetstagare och arbetsgivare. Skyddsombuden är också initiativtagare till en del av Arbetsmiljöverkets obligatoriska tillsyn.

Arbetsmiljöverkets verksamhet kan också sägas vara av allmänt samhällsintresse eftersom den till exempel syftar till att få skadar sig i arbetslivet. Vissa av uppgifterna har dock ett mer utpekat allmänintresse. Den officiella statistiken är till för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.<sup>24</sup>

### **2.4.4 Relationen med parterna är av grundläggande betydelse**

Arbetsmiljön på arbetsplatserna är i första hand en fråga för arbetsgivare och arbetstagare. Frågor som rör förhållandet dem emellan regleras i huvudsak i kollektivavtal. Arbetsmiljöverket kan genom sitt uppdrag sägas ingripa i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare genom att ange normer och sedan använda olika kontrollinstrument för att se till att de följs. Det innebär att det i praktiken är viktigt att myndighetens agerande har legitimitet hos arbetsmarknadens parter för att uppdraget ska vara möjligt att genomföra på ett framgångsrikt sätt. Arbetsmiljöverket har också en uttrycklig uppgift att främja samverkan mellan parterna.

## **2.5 Finansiering och ekonomiska resurser**

Arbetsmiljöverket har en relativt okomplicerad finansieringsmodell. Intäkterna utgörs till övervägande del av anslag på statsbudgeten. Myndighetens förvaltningsanslag har stått för merparten av finansieringen alltsedan myndigheten bildades. Intäkter från avgifter och bidrag utgör en relativt liten del av myndighetens totala intäkter. De finansiella intäkterna är marginella. Relationen mellan intäktsslagen framgår av diagram 3. Att avgiftsintäkterna har minskat över tid beror främst på att allt mer av myndighetens informa-

---

<sup>24</sup> 3 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

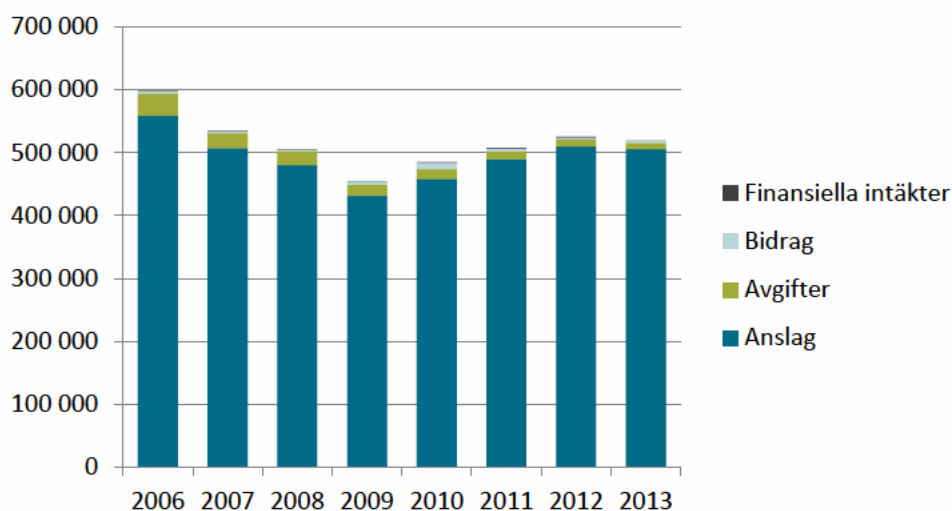


tion läggs ut gratis på webbplatsen. I dag kommer de främst från försäljning av tryckta föreskrifter.<sup>25</sup>

### 2.5.1 Kraftiga anslagsminskningar 2007–2009

Arbetsmiljöverkets totala anslagstilldelning har varierat under de senaste åtta åren, vilket framgår av diagram 3. Det gäller både förvaltningsanslaget och anslag för specifika ändamål (se tabell 1). I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen kraftfulla åtgärder för att minska den statliga byråkratin. Med anledning av detta drogs Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag ned med sammanlagt 155 miljoner kronor, eller cirka 30 procent, under åren 2007–2009.

Diagram 3 Arbetsmiljöverkets intäkter åren 2006–2013, tusental kronor, nominella värden



Källa: Arbetsmiljöverkets årsredovisningar, resultaträkningen.

### 2.5.2 Anslagstillskott för nya uppgifter och särskilda uppdrag

Den kraftiga neddragningen dämpades något de följande åren genom anslagstillskott för nya uppgifter och särskilda uppdrag. Det största tillskottet tillfördes Arbetsmiljöverket under perioden 2009–2011 för flera uppgifter med anledning av regeringens förnyade arbetsmiljöpolitik. Ramen för förvaltningsanslaget höjdes då med totalt 47 miljoner kronor (se vidare avsnitt 2.6.2–2.6.3).

Sammantaget har Arbetsmiljöverket under perioden 2007–2014 fått en nettominskning av förvaltningsanslagets ram i nominella värden med cirka 95 miljoner kronor. Utöver de mer permanenta ramhöjningarna sedan 2009 har myndigheten tillfälligt tilldelats extra medel för olika regeringsuppdrag.

<sup>25</sup> Avgiftsintäkterna uppgick till ungefär 10 miljoner kronor 2013, medan bidragsintäkterna uppgick till 3 miljoner kronor.

Trots de förändrade ekonomiska förutsättningarna har Arbetsmiljöverket haft en ekonomi i balans. Sett över en tioårsperiod har myndigheten haft ett anslagssparande på sitt förvaltningsanslag under alla år med undantag för 2009. Det var också det enda året krediten på anslaget utnyttjades. För 2013 uppgick anslagssparandet till 7 miljoner kronor.

### 2.5.3 Anslag från två utgiftsområden med få villkor

För att genomföra verksamheten har Arbetsmiljöverket tilldelats totalt nära 527 miljoner kronor i anslag för 2014. Motsvarande belopp för 2013 var 512 miljoner kronor.

Anslagen till Arbetsmiljöverkets verksamhet kommer från två utgiftsområden. Förvaltningsanslaget för 2014 uppgår till 520,8 miljoner kronor och belastar utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Sedan 2009 har myndigheten också tilldelats anslag för särskilda åtgärder och insatser för jämställdhet från utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. De senare är knutna till två särskilda regeringsuppdrag och uppgår sammanlagt till 5,8 miljoner kronor för 2014. Den första anslagsposten gäller åtgärder för att utveckla och genomföra förebyggande insatser för kvinnors arbetsmiljö. Den andra avser i dag Arbetsmiljöverkets utvecklingsarbete för jämställdhetsintegrering, men avsåg tidigare insatser för hot, våld och jämställdhet.

Tabell 1 Tilldelade anslag för Arbetsmiljöverket 2010–2014, tusental kronor

Anslag/anslagspost	2010	2011	2012	2013	2014
<b>UO 14, Anslag 2:1</b>					
Ap.1 Förvaltningskostnader	473 025	489 450	504 022	504 566	520 765
<b>UO 13, Anslag 3:1</b>					
Ap.2 Särsk. jämställdhetsåtgärder		4 000	5 000	7 500	4 000
Ap.12 Jämställdhetsinsatser	10 490	3 200			1 810
<b>Totalt för verksamheten</b>	<b>483 515</b>	<b>496 650</b>	<b>509 022</b>	<b>512 066</b>	<b>526 575</b>

Källa: Regleringsbrev för Arbetsmiljöverket.

Det finns inga villkor förenade med förvaltningsanslaget utöver villkor om anslagskredit och anslagssparande om 3 procent. I samband med tidigare satsningar som har åtföljts av ett höjt förvaltningsanslag, antingen som ramhöjning eller tillfällig höjning, har det förekommit att regeringen i regleringsbrevet har angett vilka belopp som ska användas för uppgiften under en angiven period.<sup>26</sup> Med något undantag har det rört sig om relativt små belopp. Regeringen har därmed gett Arbetsmiljöverket förhållandevis stor frihet att självt avgöra hur förvaltningsanslaget ska användas.

<sup>26</sup> Det gäller exempelvis satsningen för en framtida arbetsmiljöpolic med start 2009, satsningen på ett pilotprojekt om screening 2010–2012 och uppbyggnaden av ett utstationeringsregister 2012.

#### 2.5.4 Anslag för vidare transferering

Arbetsmiljöverket disponerar en anslagspost om 101,6 miljoner kronor för regional skyddsombudsverksamhet.<sup>27</sup> Anslaget har legat på en oförändrad nivå sedan 2004. Enligt regleringsbrevet ska myndigheten betala ut medlen till de centrala arbetstagarorganisationerna efter rekvisition. Högst 100 087 000 kronor ska betalas ut för regional skyddsombudsverksamhet och högst 1 500 000 kronor som stöd till organisationernas deltagande i standardiseringsverksamheten.

LO, TCO, Saco och Svenska Hamnarbetarförbundet är mottagare av statsbidraget. Det är dock bara de tre förstnämnda som mottar stöd för deltagande i standardiseringsverksamheten. Av anslagsvillkoren framgår inte på vilka grunder medlen ska utbetalas och fördelas. Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket träffar organisationerna sinsemellan en årlig överenskommelse om hur medlen ska fördelas dem mellan. Denna ligger sedan till grund för Arbetsmiljöverkets överenskommelse med respektive organisation i vilken myndigheten anger villkoren för utbetalning och återrapportering.<sup>28</sup> Drygt tre fjärdelar av medlen utbetalas till LO.

**Tabell 2** Utbetalade medel för regional skyddsombudsverksamhet 2010–2013, tusental kronor, fördelade på de mottagande arbetstagarorganisationerna, procent

Arbetstagarorganisation	2010	2011	2012	2013
LO	80,5	78,1	77,1	76,9
TCO	16,4	17,7	17,7	17,8
Saco	3,0	4,0	4,9	5,1
Svenska Hamnarbetarförbundet	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>SUMMA (%)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>SUMMA (tusental kronor)</b>	<b>101 462</b>	<b>100 901</b>	<b>101 425</b>	<b>101 312</b>

Källa: Arbetsmiljöverkets årsredovisningar.

Regeringen har inte uttryckligen gett Arbetsmiljöverket i uppdrag att kontrollera att medlen används på avsett sätt. Myndigheten har inte heller getts rätt att kräva tillbaka medel om verksamheten inte uppfyller ställda krav. Ekonomistyrningsverket har tidigare föreslagit bland annat detta.<sup>29</sup> Däremot har regeringen gett Arbetsmiljöverket i uppdrag att sammanställa organisationernas redovisning av verksamheten. Sedan 2013 ska redovis-

<sup>27</sup> Utgiftsområde 14, anslag 2:2, anslagspost 2 Regional skyddsombudsverksamhet.

<sup>28</sup> Överenskommelse med LO, TCO, Saco resp. Svenska Hamnarbetarförbundet om bidrag till regional skyddsombudsverksamhet, dnr AE 2013/112 248. Överenskommelse med LO, TCO och Saco om bidrag för stöd till deltagande i standardiseringsverksamheten, dnr 2014/105 038.

<sup>29</sup> Ekonomistyrningsverket 2009:27 *Regionala skyddsombud*.

ningen svara mot nio angivna mätbara prestationer.<sup>30</sup> Prestationerna ska bland annat avse antal regionala skyddsombud, antal besökta arbetsställen, verksamhetens totalkostnad och hur stor del som täcks av bidrag. Arbetsmiljöverket ställer också krav på att redovisningen ska vara granskad och undertecknad av den bidragsmottagande organisationens auktoriserade revisor samt undertecknad av behörig firmatecknare.

Arbetsmiljöverket har uttryckt önskemål om att få använda en mindre del av sakanslaget för administration och ekonomisk uppföljning, men regeringen har inte medgett detta. Därför gör myndigheten ingen egen uppföljning eller kontroll av hur stödet används. Åtterrapporeringen till regeringen består i huvudsak av respektive organisations åtterrapporering och en sammanfattande tabell. Arbetsmarknadsdepartementet har i en intervju med oss uttryckt att detta motsvarar den åtterrapporering som förväntas.

## **2.6 Regeringens styrning av verksamheten**

När vi i det följande analyserar regeringens styrning av Arbetsmiljöverket utgår vi främst ifrån myndighetens instruktion och regleringsbrev samt relevanta propositioner. Myndigheten får i liten utsträckning uppdrag vid sidan av regleringsbrevet.

### **2.6.1 Den årliga styrningen behandlar sällan kärnuppgifterna**

Tyngdpunkten i regeringens årliga styrning av Arbetsmiljöverket har sedan 2008–2009 främst varit inriktad på nya uppgifter och särskilda uppdrag. Tillsyn och normering, som regeringen i budgetpropositionerna betraktar som de huvudsakliga kärnuppgifterna, har berörts i liten utsträckning. Det innebär samtidigt att uppdrag och åtterrapporeringskrav i huvudsak har rört sådant som i både verksamhets- och budgetmässiga termer är små i relation till myndighetens samlade uppdrag och ekonomiska omslutning.

### **2.6.2 Regeringen har velat sätta fokus på det nya i politiken**

Att de traditionella kärnuppgifterna inte har stått i fokus för den årliga styrningen förklaras av att regeringen har velat sätta fokus på det nya i arbetsmiljöpolitiken. Flera av de uppdrag som Arbetsmiljöverket har fått har regeringen, åtminstone under de senaste åren, kopplat ihop med den nationella handlingsplanen. Enligt budgetpropositionen för 2014 gäller detta bland annat uppdrag som har rört kvinnors arbetsmiljö, de nya sanktionsreglerna, ett pilotprojekt för tillsyn genom screening, nya indikatorer för att följa utvecklingen av goda arbetsmiljöer samt uppbyggnaden av en nationell kunskapsfunktion. Som vi tidigare har nämnt har myndigheten fått tillfälliga

---

<sup>30</sup> Regeringsbeslut 2011-03-03, Uppdrag i fråga om regional skyddsombudsverksamhet, A2008/2948/ARM.

resurstillskott för flera av uppdragen. De har också åtföljts av återrapporteringskrav.

### **2.6.3 Särskild satsning har blivit allmän resursförstärkning**

Ett mer omfattande uppdrag till Arbetsmiljöverket är det som regeringen har betecknat som en särskild satsning på arbetsmiljön med hänvisning till den förnyade arbetsmiljöpolicen. Satsningen lanserades i budgetpropositionen för 2009 och innebar en höjning av myndighetens förvaltningsanslag under perioden 2009–2011. År 2011 uppgick beloppet till 47 miljoner kronor. Satsningen omfattade de tre områdena informations- och kunskaps-satsning, förstärkt information till utländska företag och arbetstagare respektive marknadskontroll och deltagande i standardiseringsarbetet.<sup>31</sup>

Under satsningens två första år, 2009 och 2010, angav regeringen i regleringsbrevet hur mycket av de tillförda medlen som skulle användas för vart och ett av de tre angivna områdena. Merparten skulle användas till informations- och kunskaps-satsningen. Återrapporteringskravet som rörde satsningen fanns dock kvar till och med 2013. Från 2014 ligger ramhöjningen kvar, utan krav på användningsområde eller återrapportering. Nu är det alltså upp till Arbetsmiljöverket att avgöra hur den tidigare resursförstärkningen ska användas.

### **2.6.4 Nya uppgifter avspeglas inte i instruktionen**

Flera av de uppdrag som regeringen har gett till Arbetsmiljöverket de senaste åren inom ramen för den förnyade arbetsmiljöpolicen förefaller ha blivit permanenta uppgifter. Detta avspeglas dock inte i instruktionen. I vissa fall har regeringen uttryckligen sagt att det handlar om ett nytt eller utökat uppdrag. Så är fallet med att bygga upp den nationella funktionen för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv samt att förvalta registret för utstationerad arbetskraft och utöva tillsyn enligt utstationeringslagen (1999:678). För dessa båda uppgifter har ramen för förvaltningsanslaget höjts med sammanlagt 7 miljoner kronor.

Vi noterar att regeringen i de senaste budgetpropositionerna har förstärkt betoningen på att Arbetsmiljöverket bedriver informations-, kommunikations- och analysverksamhet inom arbetsmiljöområdet samt ansvarar för införlivandet av EU-direktiv. Uppgiften att utarbeta och sprida information finns visserligen i instruktionen, men har ingen framskjuten plats. Betoningen av dessa uppgifter kan därför snarare ses som en beskrivning av vad myndigheten faktiskt gör, både på eget initiativ och utifrån den årliga styrningen.

---

<sup>31</sup> Arbetsmiljöverket fick 33 miljoner kronor för den särskilda satsningen 2009, 45 miljoner 2010 och 47 miljoner kronor som permanentades 2011.

Utöver de nya uppgifterna finns det äldre uppgifter som är av mer varaktig karaktär, utan att de återspeglas i instruktionen. En sådan uppgift är att betala ut medel för regional skyddsombudsverksamhet.

### **2.6.5 Det internationella arbetet styrs genom löpande dialog**

Det internationella arbete som Arbetsmiljöverket bedriver handlar om att delta i lagstiftnings-, standardiserings- och marknadskontrollarbete på EU-nivå. Det handlar också om att medverka i olika internationella samverkans- och påverkansorgan på arbetsmiljöområdet. Beroende på forum och frågor- nas karaktär företräder Arbetsmiljöverket ibland Sverige i Arbetsmarknadsdepartementets ställe. I andra sammanhang deltar Arbetsmiljöverket i egen- skap av expertmyndighet på området.

Det internationella arbetet kan till en del sägas rymmas inom myndighets- ledningens generella ansvar. Ledningen ska se till att verksamheten bedrivs enligt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.<sup>32</sup> Jämfört med många andra av myndighetens uppgifter har det internationella arbetet och rollfördelningen i förhållande till Arbetsmarknadsdepartementet inte formaliserats. Verksamheten bygger till stor del på löpande dialog och ömsesidigt informationsutbyte mellan myndigheten och departementet. I de sammanhang Arbetsmiljöverket företräder Sverige, som i lagstiftningsfrågor eller i mer övergripande policyfrågor, bereder departementet instruktioner till myndigheten. Överlag tycker företrädare för både Arbetsmiljöverket och Arbetsmarknadsdepartementet att man har funnit bra former för att gemen- samt hantera de internationella frågorna.

### **2.6.6 Övergripande krav på och ambitioner för verksamheten**

Vid några tillfällen har regeringen uttryckt övergripande ambitioner om en önskad utveckling för Arbetsmiljöverkets verksamhet. Som skäl för ombild- ningen till den sammanhållna myndigheten Arbetsmiljöverket angav rege- ringen bland annat att det fanns behov av ökad effektivitet och flexibilitet i resursanvändningen. Vidare såg regeringen behov av ökad likformighet i myndighetsutövningen. Rättssäkerheten krävde lika kravnivå över hela landet. Ett uttryckt önskemål var att tillsynsverksamheten även fortsätt- ningsvis borde vara regionalt organiserad.<sup>33</sup> Dessa ställningstaganden har inte uttryckligen ändrats genom några nya uttalanden från regeringen.

I samband med att förvaltningsanslaget till Arbetsmiljöverket drogs ned kraftigt 2007 uttalade regeringen att detta så långt som möjligt skulle belasta andra delar av verksamheten än den regionala tillsynen. Regeringen framhöll att tillsynen skulle inriktas mot arbetsställen med störst risk för ohälsa och olycksfall. Tillsynen skulle också inriktas på konkreta arbetsmiljöproblem

---

<sup>32</sup> 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>33</sup> Prop. 1999/2000:141, *Lag om ändring i arbetsmiljölagen m.m.* samt prop. 2000/2001:1, *Budgetpropositionen för 2001*, utgiftsområde 14 Arbetsliv.

och utformas så att inspektionens effekter på arbetsmiljöförhållandena beaktades. Arbetsmiljöverket och Regeringskansliet skulle dock föra en dialog om större verksamhetsanpassningar.<sup>34</sup> Myndigheten fick utifrån dessa ramar frihet att hantera de minskade anslagen. Regeringen framförde i detta sammanhang inga uttryckliga krav på eller önskemål om verksamhetens kvalitet, produktivitet eller organisering.

Som framgått av avsnitten ovan har regeringen med anledning av den förnyade arbetsmiljöpolitiken uttryckt ambitioner som har resulterat i ett antal nya uppdrag till Arbetsmiljöverket. Uppdragen, men framför allt de resurstillskott som har varit förenade med dem, ger uttryck för att myndigheten ska lägga vikt vid bland annat information och kunskapsspridning för att nå regeringens mål för arbetsmiljöpolitiken. Regeringen har även uttryckt att dessa verktyg ska ses som ett komplement till tillsynsverksamheten.<sup>35</sup>

## **2.7 Statskontorets sammanfattande iakttagelser**

### **Flera verktyg att tillgå samt roller att hantera**

På arbetsmiljöområdet har normerande, främjande och kontrollerande uppgifter samlats i samma myndighet. Genom införandet av sanktionsavgifter får Arbetsmiljöverket framöver även utökade ingripandemöjligheter i tillsynen. Den bredd av verktyg som Arbetsmiljöverket förfogar över ger myndigheten stora möjligheter att verka för en god arbetsmiljö. Samtidigt förutsätter de olika rollerna att myndigheten agerar väl avvägt och ansvarsfullt i förhållande till arbetsgivarna.

### **Ingen tydlig vägledning för det samlade uppdraget**

Arbetsmiljöverkets instruktion, regeringens viktigaste styrdokument, omfattar inte samtliga uppgifter som myndigheten förväntas utföra mer permanent. Den ger även liten vägledning för tolkningen av hur uppgifterna ska prioriteras i förhållande till varandra. Tidigare viktiga styrsignaler till Arbetsmiljöverket, såsom att i samband med anslagsminskningen värna tillsynsverksamheten och därefter lägga ökad tonvikt vid de främjande uppgifterna, har uttryckts i regleringsbrev. Det är oklart i vilken mån de fortfarande ska ses som styrande för verksamheten. Därmed blir det också otydligt vilken balans mellan de olika uppgifterna som regeringen eftersträvar.

---

<sup>34</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmiljöverket.*

<sup>35</sup> *Regleringsbrev för Arbetsmiljöverket för åren 2009–2013.*

### **Stor frihet att bestämma inriktning och ambitionsnivå**

Regeringen har i sin styrning av Arbetsmiljöverket gett myndighetens ledning relativt stor frihet att bestämma verksamhetens närmare innehåll, inriktning och ambitionsnivå. Eftersom regeringen inte anger några tydliga förväntningar eller krav på vilka resultat Arbetsmiljöverket ska uppnå överläts till myndigheten att sätta ribban för vad som är bra resultat. Detta medför samtidigt att det statliga åtagandet i hög grad beror på vad Arbetsmiljöverket väljer att göra och åstadkommer inom tilldelade ekonomiska ramar.

### **Bidrag för regionala skyddsombud kontrolleras inte**

Hur statens årliga bidrag för regional skyddsombudsverksamhet ska fördelas och användas har i huvudsak överlåtits åt de mottagande organisationerna att bestämma. Arbetsmiljöverket förlitar sig på organisationernas egen kontroll och analyserar heller inte deras återrapporering. En konsekvens av detta är att staten inte utför någon kontroll av hur drygt 100 miljoner kronor används.



## **3 Organisation och kompetensförsörjning**

I detta kapitel behandlar vi Arbetsmiljöverkets organisation och de viktigare förändringarna i denna. Vi behandlar också myndighetens verksamhetskostnader, kompetensförsörjning och samverkan med andra. Inledningsvis ger vi en översikt över några av Arbetsmiljöverkets viktigare åtgärder till följd av att myndighetens anslag minskade kraftigt 2007–2009. Denna ger en grund även för analysen av den interna styrningen och effektiviseringsarbetet, vilket vi behandlar i kapitel 4.

### **3.1 Anpassningen till sänkta resursramar**

När regeringen 2007–2009 minskade Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag var uppsägning av personal den snabbaste vägen att anpassa verksamheten till de nya resursramarna. Arbetet med att omorganisera och effektivisera verksamheten inleddes därefter. Detta arbete pågår alltjämt och för närvarande befinner sig Arbetsmiljöverket i en fas där verksamheten bland annat ska anpassas till en ny organisation och en förändrad styrmodell.

#### **3.1.1 Antalet anställda minskade kraftigt**

Mellan 2006 och 2009 minskade antalet anställda vid Arbetsmiljöverket med drygt 300 personer, eller en tredjedel av personalen. Från 2009 och framåt har antalet anställda varit relativt konstant. Under 2013 uppgick antalet anställda till i genomsnitt 555. Det motsvarar en minskning med 36 procent jämfört med 2006.

#### **3.1.2 De nya förutsättningarna krävde en nystart**

Arbetsmiljöverkets ledning bedömde efter neddragningen att verksamheten behövde en nystart utifrån de nya ekonomiska ramarna. Den interna styrningen behövde också stärkas. Myndigheten genomförde därför under 2008 ett mål- och visionsprojekt med syftet att tydliggöra uppdraget, organisationen och de olika rollerna inom myndigheten. Syftet var också att bli bättre rustad inför framtida krav. En ny styrmodell utarbetades i vilken man inför 2014 har gjort en del förändringar.

De senaste fem–sex åren har Arbetsmiljöverket även startat och genomfört flera utvecklings- och effektiviseringsprojekt av olika karaktär. Vi återkommer till styrmodellen och några viktigare utvecklingsprojekt i kapitel 4.

### 3.1.3 Satsning på att bättre analysera omvärldsförändringar

I syfte att bli bättre på att fånga upp omvärldsförändringar och utvecklingstendenser på arbetsmarknaden inrättade myndigheten 2009 en funktion för omvärldsanalys. Omvärldsanalyserna blev därigenom mer systematiska och ingår nu i det strategiska arbetet. Externa forskare anlätades 2011–2012 i ett större projekt som utmynnade i en framtidsanalys för Arbetsmiljöverket. Resultaten har bland annat använts för budgetunderlagen till regeringen och som underlag i det interna strategiska arbetet.

### 3.1.4 En förändrad organisation från 2014

Arbetsmiljöverket har gjort vissa justeringar i sin organisation de senaste åren. En större organisationsförändring genomfördes den 1 januari 2014. Den nya organisationen syftar till att ge en stärkt internationell funktion, ett samlat juriststöd och en mer sammanhållen och flexibel inspektionsverksamhet. Den syftar även till att få bästa möjliga effekt på arbetsmiljöarbetet och att bättre kunna hantera de förändringar som myndigheten ser på arbetsmarknaden.<sup>36</sup> Organisationsförändringen berör främst avdelningarna för inspektion och juridik och handlar bland annat om att flera kontor läggs ned samt att vissa arbetssätt och rutiner ska förändras.

Förändringen genomfördes utifrån förslag som tre interna utredningar hade arbetat fram under hösten 2013.<sup>37</sup> Den korta tid som hade avsatts för att utreda den nya organisationen innebar att många frågor inte hade kunnat lösas innan årsskiftet. Arbetsmiljöverket har därför behövt initiera fler utredningar och inte minst förankra och MBL-förhandla lagda förslag. I maj 2014 var det totalt 17 projekt som pågick eller var planerade och som kontinuerligt avrapporteras under resten av året. Projekten behandlar förändrade roller för arbetsmiljöinspektörer (inspektörer), chefer och administratörer. Därutöver behandlar projekten bland annat revideringar av verksamhetsprocesser samt hantering av hyresavtal och lokaler. Projekten samordnas under ledning av en styrgrupp. Arbetsmiljöverket räknar med att alla större förändringar i spåren av omorganisationen ska vara genomförda till i mars 2015. Det kan dock ta längre tid innan förändrade arbetssätt och rutiner tillämpas.

## 3.2 Nuvarande organisation

Arbetsmiljöverket är sedan 2008 en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd. Utöver insynsrådet ska generaldirektören ha partssammansatta samråds-

---

<sup>36</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Årsredovisning 2013*.

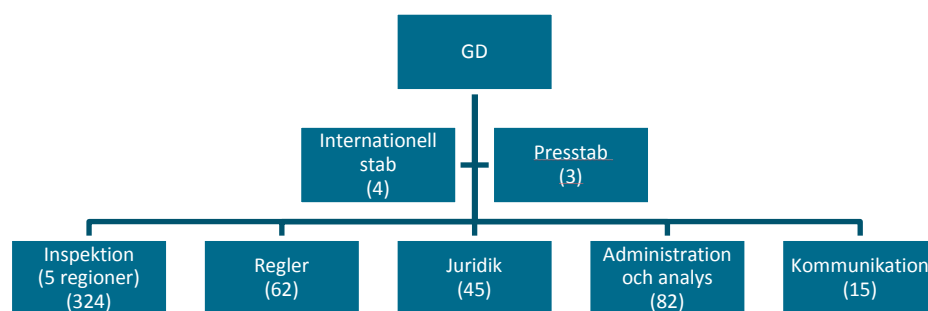
<sup>37</sup> Arbetsmiljöverket 2013-10-21 *Ny organisation 2014 – Den nya inspektionsavdelningen, Ny organisation 2014 – Juristfunktionernas roll och ansvar, Ny organisation 2014 – En ny funktion för internationella frågor*.

organ som stöd för verksamheten.<sup>38</sup> I det följande beskriver vi Arbetsmiljöverkets organisation som den ser ut sedan den 1 januari 2014. Vi kommenterar de större förändringarna i förhållande till den föregående.

### 3.2.1 Majoriteten arbetar i den regionala organisationen

Arbetsmiljöverket har sitt huvudkontor i Stockholm. En stor del av den operativa verksamheten utförs emellertid i myndighetens regionala organisation. Vid myndigheten finns fem avdelningar och två staber. Nästan hela inspektionsavdelningen och en del av avdelningen för juridik är lokaliserade till de regionala kontoren. Övriga avdelningar och staber finns på huvudkontoret.

Figur 1 Arbetsmiljöverkets organisation och antal anställda per avdelning i mars 2014



Anm. Antal faktiskt anställda (ej årsarbetskrafter) den 19 mars 2014.

Källa: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket hade 536 anställda i mitten av mars 2014. Av de fem avdelningarna är inspektionsavdelningen störst. Där arbetar 60 procent av de anställda. Kommunikationsavdelningen är minst.

Myndighetens ledningsgrupp består av generaldirektören, samtliga avdelningschefer, chefen för den internationella staben samt myndighetens tillsynschef. Tillsynschefen är inte knuten till någon avdelning och har under tiden för vårt uppdrags genomförande fungerat som tillförordnad generaldirektör.<sup>39</sup> Under avdelningscheferna finns enhetschefer. Inom inspektionsavdelningen är de flesta enhetschefer även regionchefer. Där finns ytterligare en chefsnivå, sektionschefer, som leder det operativa arbetet.

### 3.2.2 Avdelningarnas ansvarsområden

Avdelningen för inspektion ansvarar enligt arbetsordningen för myndighetens tillsynsuppgifter, med undantag för beslut i marknadskontrollärenden. Fram till slutet av 2013 fanns tre inspektionsavdelningar och lika

<sup>38</sup> Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket. När myndigheten inrättades 2001 var det som en styrelsemyndighet.

<sup>39</sup> Tillsynschefen är sedan sommaren 2014 ordförande i styrgruppen för förändringsarbetet.

många avdelningschefer. Avdelningarna var i sin tur indelade i totalt tio distrikt. Från 2014 finns det en sammanhållen inspektionsavdelning. Distrikten har avskaffats och ersatts av fem regioner vars geografiska indelning framgår av kartbilden här bredvid. När omorganisationen är helt genomförd ska det totala antalet verksamhetsorter ha minskat från 17 till 11 och följande regionindelning gälla:

- Region nord: Regionkontor i Umeå, filialkontor i Luleå och Sundsvall.
- Region mitt: Regionkontor i Örebro, filialkontor i Falun.
- Region öst: Regionkontor i Stockholm, filialkontor i Linköping.
- Region väst: Regionkontor i Göteborg, filialkontor i Jönköping.
- Region syd: Regionkontor i Malmö, filialkontor i Växjö.



Avdelningen för regler har normerande uppgifter av olika slag. Den ansvarar bland annat för att ta fram föreskrifter och medverkar i EU- och standardiseringsarbete. Avdelningen ansvarar även för tillsyn genom att besluta i marknadskontrollärenden. Utöver det fungerar avdelningens medarbetare som experter och rådgivare åt inspektörer och jurister. Regelavdelningen deltar också i planeringen och i viss mån i genomförandet av vissa tillsynsprojekt.

Avdelningen för juridik ansvarar bland annat för att samordna, utveckla och kontrollera övergripande rättsfrågor samt för yttranden och överklaganden till domstol. Avdelningen består av registraturen och arkivet samt enheterna för dels de jurister som är placerade vid huvudkontoret, dels de inspektionsjurister som är placerade i den regionala organisationen. De sistnämnda fungerar i huvudsak som beslutsstöd åt inspektionsverksamheten. Till och med 2013 tillhörde de respektive inspektionsavdelning.

Avdelningen för administration och analys ansvarar bland annat för intern styrning och kontroll, finansiering, kompetensförsörjning, personalpolitik,

IT-utveckling och lokaler. Avdelningen har därutöver uppgifter av kärnuppdagskaraktär som följer av instruktionen eller regleringsbrevet. Den ansvarar till exempel för analysverksamheten som innehåller bland annat officiell statistik, den nationella kunskapsfunktionen, utstationeringsregistret, transferering av medel för regional skyddsombudsverksamhet samt myndighetens svarstjänst.

Avdelningen för kommunikation ansvarar bland annat för att utveckla och samordna myndighetens externa och interna kommunikation med undantag för mediefrågor.

Utöver avdelningarna finns det två staber som båda är knutna direkt till generaldirektören. Presstabern ger information till media och service till journalister. Den internationella staben inrättades vid årsskiftet i syfte att få till stånd en bättre samordning av de olika former av internationellt arbete som myndigheten bedriver. Syftet är också att underlätta kontakter och samarbete med Regeringskansliet.

### **3.2.3 Myndighetens roller är i stort organisatoriskt åtskilda**

Arbetsmiljöverket har i stort en organisatorisk åtskillnad mellan normerande och kontrollerande uppgifter genom regelavdelningen och inspektionsavdelningen. Regelavdelningens ansvarsområde innefattar dock både normgivning och marknads kontroll. De informerande eller främjande uppgifterna är organisatoriskt åtskilda från de kontrollerande.

Rågången mellan uppgifterna kan vara svåra att upprätthålla i praktiken, inte minst eftersom arbetsgivarna kan ha förväntningar på konkreta råd under själva inspektionen. Förhållandet kompliceras också av att arbetsgivarna behöver uppfatta inspektörerna som relevanta samtalspartners för att myndigheten ska kunna uppnå en förbättring av arbetsmiljön på arbetsplatsen. Enligt våra intervjuer är inspektörerna dock väl medvetna om denna balansgång och att det kan uppstå rollkonflikter om de skulle ge konkreta råd. Detta gäller särskilt om det senare skulle inträffa en olycka på arbetsplatsen som kan kopplas till de råd som har lämnats. Inspektörerna stannar därför i allmänhet vid att kommunicera varför reglerna bör följas och att ge tips om var stöd går att hämta. En källa till allmän information är Arbetsmiljöverkets webbplats.

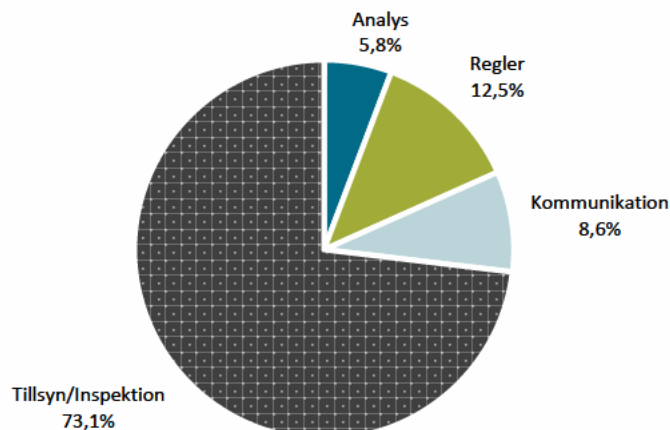
## **3.3 Verksamhetens indelning och kostnader**

Sedan verksamhetsindelningen avskaffades 2009 har Arbetsmiljöverket fått besluta om en lämplig indelning av verksamheten och redovisning av kostnaderna för den. För sin externa redovisning har myndigheten valt en indelning i fyra verksamhetsområden: analys, regler, kommunikation och inspektion. I den finansiella delen av årsredovisningen benämns inspektion för tillsyn.

### 3.3.1 Tillsynen kräver merparten av resurserna

År 2013 uppgick Arbetsmiljöverkets totala kostnader till 519 miljoner kronor. Av diagram 4 framgår hur kostnaderna fördelade sig på de fyra verksamhetsområdena när de gemensamma overheadkostnaderna (OH-kostnaderna) är fördelade.

Diagram 4 Verksamhetens kostnader 2013 fördelade på fyra verksamhetsområden, procent



Källa: Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2013.

Tillsyn är det största verksamhetsområdet. Det omfattar inspektionsavdelningens verksamhet samt marknadskontroll. År 2013 uppgick kostnaderna till 282 miljoner kronor, varav marknadskontroll stod för 5 miljoner. Tillsynens tyngd i verksamheten gör att den får bära den största delen av de gemensamma OH-kostnaderna såsom central administration och lokaler. När dessa är inkluderade står tillsynen för närmare tre fjärdelar av kostnaderna, eller 380 miljoner kronor.

### 3.3.2 Övrig verksamhet utgör tillsammans drygt en fjärdedel

De övriga tre verksamhetsområdena utgör tillsammans drygt en fjärdedel av Arbetsmiljöverkets kostnader. Verksamhetsområdet regler är störst och stod för drygt 12 procent av kostnaderna 2013. Området motsvarar i stort regelavdelningens uppgifter samt verksamheten med tillstånd enligt arbetsmiljö- och arbetstidslagen.

Området kommunikation utgör knappt 9 procent av kostnaderna. Det innehåller svarstjänsten, mediala aktiviteter och myndighetens användning av webbplatsen som informationskanal. Området omfattar även kampanjer som syftar till att informera arbetsgivare och arbetstagare om vikten av en god arbetsmiljö.

Området analys innehåller olika typer av uppgifter som utförs av flera avdelningar. Området omfattar bland annat internationellt arbete, omvärldsanalys, den nationella kunskapsfunktionen, arbetsmiljöstatistik och djupstudier av arbetsolyckor. Det är det kostnadsmässigt minsta området och utgör knappt 6 procent av kostnaderna.

### **3.3.3 Tillsynens andel har minskat något de senaste åren**

Under den senaste femårsperioden har verksamhetsområdenas relativa storlek inte förändrats nämnvärt. Om vi jämför med tiden före resursneddragningen har tillsynens andel minskat något. Fram till 2008 var den drygt 80 procent för att sedan minska till 73 procent.

### **3.3.4 De totala OH-kostnaderna har ökat**

Arbetsmiljöverkets totala OH-kostnader utgörs av gemensamma (centrala) OH-kostnader och OH-kostnader inom respektive verksamhetsområde. Enligt våra beräkningar uppgick de gemensamma OH-kostnaderna till nära 127 miljoner kronor 2013 medan verksamhetsområdenas OH-kostnader uppgick till nära 125 miljoner kronor. Det innebär att de totala OH-kostnaderna uppgick till drygt 250 miljoner kronor. Under den senaste femårsperioden har de ökat från 44 till 48 procent av Arbetsmiljöverkets totala kostnader. Det förklaras främst av en ökning inom verksamhetsområdena. Utöver den löpande uppföljningen mot budget har myndigheten enligt uppgift inte analyserat kostnadernas utveckling närmare.

Myndighetens gemensamma OH-kostnader har de senaste fem åren utgjort en fjärdedel av myndighetens totala kostnader. Nivån skiljer sig inte nämnvärt från genomsnittet för statliga myndigheter. Ett par av de största kostnadsposterna är lokaler (26 procent) och centralt verksamhetsstöd (35 procent). Vår jämförelse med tre andra tillsynsmyndigheter som har en regional organisation visar att Arbetsmiljöverket har 3 500–4 000 kronor högre lokalkostnad per årsarbetskraft i två fall och 1 000 kronor lägre i ett fall.<sup>40</sup> Omorganisationen av inspektionsverksamheten kommer att medföra behov av lokaler på färre orter. Samtidigt har avdelningsledningen sett behov av att de kvarvarande kontoren på sikt blir mer yteffektiva och med vissa undantag är placerade i mindre centrala lägen.

OH-kostnaderna inom verksamhetsområdena omfattar bland annat chefernas tid för planering och uppföljning, verksamhetsstöd, leasingbilar samt gemensamma möten och personalsociala aktiviteter inom avdelningar och enheter. Deras andel av verksamhetsområdenas totala kostnader har de senaste fem åren ökat från en fjärdedel till en tredjedel.

---

<sup>40</sup> Vi har jämfört med Skogsstyrelsen, Skolinspektionen samt Inspektionen för vård och omsorg. För Skogsstyrelsen ingår inte anställda inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program i antalet årsarbetskrafter.

### **3.4 Personal och kompetensförsörjning**

Att Arbetsmiljöverket har medarbetare med rätt kompetens är avgörande för en väl fungerande verksamhet. I sin årsredovisning för 2013 uppger Arbetsmiljöverket att man arbetar strategiskt med kompetensförsörjningen och att denna utgår ifrån myndighetens långsiktiga inriktning och årliga planering. Arbetsmiljöverket bedömer också att medarbetarna har den kompetens som verksamheten kräver.

#### **3.4.1 Verksamheten kräver både bred och djup sakkunskap**

Kompetensen hos Arbetsmiljöverkets personal uppvisar en stor bredd. Detta följer av att myndigheten har uppgifter av olika karaktär och att den ska sätta upp normer för och ha tillsyn över många olika typer av arbetsmiljöförhållanden och arbetsplatser.

Särskilt inom avdelningen för regler respektive inspektion finns en bred kompetensprofil. Inspektörerna delas in i ergonomer, beteendevetare, tekniker och yrkeshygieniker. Arbetsmiljöverket har medvetet rekryterat personer med erfarenhet från yrkeslivet till inspektionsverksamheten eftersom det har bedömts vara viktigt för trovärdigheten gentemot arbetsgivarna. Avdelningen för regler har i allmänhet högt specialiserad personal med expertkunskap inom exempelvis medicin, ergonomi, beteendevetenskap, kemi, teknik eller processäkerhet. Många av de anställda där har forskarbakgrund.

#### **3.4.2 Expertberoendet bidrar till sårbarhet**

Behovet av att ha expertkompetens på många områden bidrar till att verksamheten blir sårbar. Sårbarheten gäller vissa kompetenser inom inspektionsavdelningen, men den är särskilt framträdande inom regelavdelningen. Där är många kompetenser så kallade singelkompetenser, vilket innebär att det endast finns en expert per område eller fråga. Resursneddragningen 2007–2009 drabbade regelavdelningen särskilt hårt i detta avseende till följd av att avdelningen i princip halverades.

#### **3.4.3 Låg personalrörlighet och liten återrekrytering**

Personalrörligheten inom Arbetsmiljöverket har traditionellt varit låg. Medarbetare som har provat annat arbete har inte sällan valt att komma tillbaka till myndigheten. Det menar många av dem vi har intervjuat. Personalrörligheten var 9 procent under 2011, 7 procent under 2012 och 5 procent under 2013.<sup>41</sup> För staten som helhet redovisar regeringen en personalrörlighet på

---

<sup>41</sup> Personalrörlighet beräknas här som (antal anställda under året + antal som har slutat under året) / 2 / genomsnittligt antal anställda under året.



ungefär 11 procent per år. Den beräknas dock något annorlunda och är därför inte helt jämförbar.<sup>42</sup>

**Tabell 3** Personالرړلghet vid Arbetsmiljöverket 2011–2013

	2011	2012	2013
Antal som börjat under året	54	33	16
Antal som slutat under året	51	43	45
Medelantal anställda	558	568	555
Personالرړlghet	9 %	7 %	5 %

Källa: Arbetsmiljöverket.

Den låga personالرړlgheten vid Arbetsmiljöverket de senaste åren beror delvis på att myndigheten har nyrekryterat i betydligt lägre takt än de anställda har slutat, vilket framgår av tabell 3. I samband med 2007 års anslagsneddragning infördes ett tillfälligt anställningsstopp. Under perioden 2010–2013 reducerades budgeten för respektive avdelning med 60 procent av kostnaderna för dem som gick i pension. Från och med 2014 har alla avdelningar ett procentuellt sparbetning. Ett skäl till den restriktiva återrekryteringen är att myndigheten ska klara de löpande effektiviseringskrav som följer av den årliga pris- och löneomräkningen av anslagen. Ett annat skäl är att skapa ett budgetutrymme för särskilda satsningar under året.

#### 3.4.4 Rörigheten väntas öka framöver

Personالرړlgheten kan väntas öka framöver. Omorganisationen anges vara en förklaring enligt flera vi har intervjuat. När Arbetsmiljöverket stänger vissa kontor får totalt drygt 50 anställda nya stationeringsorter och i vissa fall lång resväg till jobbet. Ett femtontal medarbetare som kommer att få särskilt lång resväg har erbjudits en lösning inom ramen för trygghetsavtalet. Samtliga har dock valt att stanna kvar. Däremot uppges ett antal andra medarbetare ha slutat under 2014 eller vara på väg att sluta på grund av förändringsarbetet. Myndighetens åldersstruktur kommer också att föra med sig en ökad rörighet de närmaste åren.

#### 3.4.5 Stora pensionsavgångar inom de närmaste fem åren

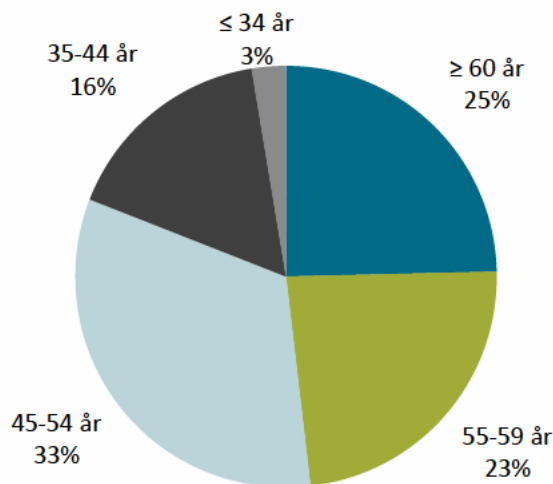
Överlag har Arbetsmiljöverket en hög andel seniora medarbetare. Detta är en konsekvens av att myndigheten av tradition har rekryterat personer med yrkeserfarenhet, men också av att medarbetarna som regel har stannat länge. Inom de närmaste åren står Arbetsmiljöverket inför en omfattande generationsväxling till följd av stora pensionsavgångar. Redan inom fem år väntas

---

<sup>42</sup> Regeringens uppgifter beräknas från september till september, och utgår från det lägsta av värdena för antalet anställda respektive antalet som slutat under året. Se vidare prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, bilaga Statsförvaltningens utveckling.

en fjärdedel av myndighetens anställda gå i pension, beräknat utifrån en pensionsålder om 65 år. Av diagram 5 framgår att närmare hälften är 55 år eller äldre. Endast 19 procent av de anställda är under 45 år. Inom inspektionsavdelningen är medelåldern ännu högre. Där är 54 procent av medarbetarna 55 år eller äldre, i vissa regioner 60 procent.

**Diagram 5** Åldersfördelning bland de anställda i Arbetsmiljöverket i mars 2014, procent



Källa: Arbetsmiljöverket. Avser antal anställda enligt uttag ur Agresso den 19 mars 2014.

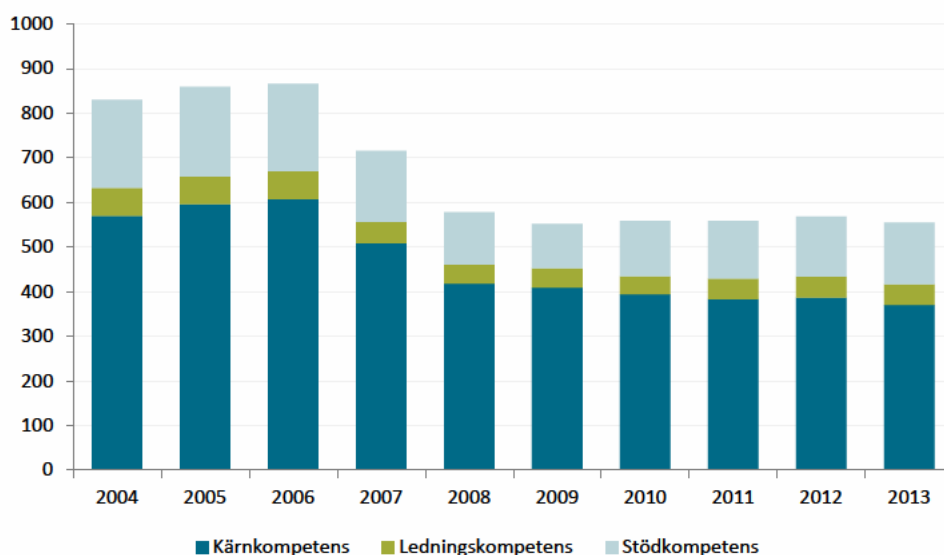
Åldersfördelningen inom Arbetsmiljöverket skiljer sig i detta avseende väsentligt från den i staten som helhet. Bland samtliga statsanställda är hälften under 45 år och en fjärdedel 55 år eller äldre enligt Arbetsgivarverkets statistik.

### 3.4.6 Andelen med kärnkompetens har minskat sedan 2009

Som tidigare har framgått minskade Arbetsmiljöverkets personal med en tredjedel mellan 2006 och 2009. Trots regeringens uttalanden om att tillsynsverksamheten i möjligaste mån skulle fredas kunde den inte undantas från neddragningar. Myndigheten gjorde dock relativt sett större neddragningar av personal inom regelverksamheten samt administrationen och verksamhetsstyrningen. Till följd av detta minskade andelen med stödkompetens i myndigheten från 23 till 18 procent fram till 2009.

Efter 2009 har variationen i antal anställda varit jämförelsevis liten. Däremot har det skett en viss omfördelning mellan de tre kompetenskategorierna kärn-, lednings- respektive stödkompetens. Andelen med stödkompetens har ökat på bekostnad av framför allt kärnkompetensen, vilket framgår av diagram 6. År 2013 hade den ökat till 25 procent av de anställda, det vill säga en större andel än före resursneddragningen.

Diagram 6 Antal anställda indelade utifrån kompetenskategori 2004–2013



Anm. Avser medeltal anställda under året.  
Källa: Arbetsmiljöverkets årsredovisningar.

### 3.4.7 Tyngdpunkten förskjuts långsamt bort från inspektion

Inspektörer är den personalkategori som framför allt tycks ha minskat när stödkompetensen har ökat. Eftersom antalet nyrekryterade inspektörer inte har motsvarat avgångarna minskade det totala antalet inspektörer med 7 procent mellan 2010 och 2013.<sup>43</sup> Som andel av myndighetens anställda minskade inspektörerna från 49 till 46 procent. Detta framgår av tabell 4.

Tabell 4 Antal anställda totalt och andel inspektörer

Antal anställda i medeltal	2010	2011	2012	2013
Arbetsmiljöverket totalt	558	558	568	555
Antal inspektörer	276	265	268	256
Andel inspektörer	49 %	47 %	47 %	46 %

Anm. Avser medeltal av uttag i januari, april, augusti och december varje år.  
Källa: Arbetsmiljöverket.

Enligt Arbetsmiljöverkets budgetunderlag för 2015–2017 väntas antalet inspektörer sjunka ytterligare de närmaste åren till följd av att myndigheten inte anser sig ha ekonomiskt utrymme att återanställa i samma takt som kommande pensionsavgångar. Under sommaren 2014 har en rekryteringsomgång inletts som omfattar 25 nya inspektörer. Innan dess hade myndigheten inte gjort någon ordinarie rekrytering av inspektörer sedan 2012.

<sup>43</sup> Avser medeltal av antal anställda i januari, april, augusti och december varje år.

### **3.4.8 Skräddarsydd intern tillsynsutbildning för nyanställda**

Sedan lång tid tillbaka har myndigheten en gedigen intern tillsynsutbildning som är obligatorisk för nyanställda inspektörer. Även andra nyanställda får gå utbildningen. Det gäller experter på regelavdelningen, jurister, handläggare av allmänna frågor inom svarstjänsten samt vissa experter inom enheten för statistik och analys. Vissa delar av utbildningen är dock skräddarsydda för inspektörer.

Utbildningen för inspektörerna omfattar ett antal utbildningsveckor som är utspridda under ett år. Mellan utbildningstillfällena arbetar de nyanställda sida vid sida med mer erfarna inspektörer. Utbildningen ger en gedigen och enhetlig grund för inspektörens arbete, och som sådan har den brett stöd bland medarbetarna. Rollen som inspektör är komplex och kraven på trovärdighet och likabehandling i myndighetsutövningen är höga. Behovet av tillsynsutbildningen understryks ytterligare av att många medarbetare har en bakgrund i det yrkesliv som de som inspektörer ska bedriva tillsyn över.

### **3.4.9 Lång introduktion innebär att rekryteringar tar tid**

Samtidigt som tillsynsutbildningen ger många fördelar tar det närmare ett år innan en nyanställd inspektör blir fullt produktiv. Rekryteringen av inspektörer måste därför planeras och samordnas i hela landet eftersom det inte är effektivt att hålla en utbildning för enstaka nyanställda. Detta förlänger vakanstiderna ytterligare. Det enda sättet att snabbt fylla en vakans är att återanställa någon tidigare anställd. En rekryteringsomgång kräver också mycket av organisationen vad gäller både utbildning och handledning. Myndigheten anser sig därför inte kunna hantera mer än en eller maximalt två rekryteringsomgångar med 25 nya inspektörer per år. Därför finns det en begränsning för hur många inspektörer som rent praktiskt kan rekryteras.

En annan aspekt på tillsynsutbildningen är att det har varit lätt att motivera en omfattande utbildning när personalen har stannat kvar inom myndigheten i många år. Vissa av dem vi har intervjuat menar dock att generationsväxlingen kan komma att medföra att fler yngre medarbetare rekryteras. Eftersom yngre som regel har högre rörlighet kan det bli svårare för myndigheten att räkna hem investeringen i en omfattande introduktion.

Enligt Arbetsmiljöverket kommer tillsynsutbildningen för de inspektörer som rekryteras 2014 att ges enligt samma modell som tidigare. Det pågår dock diskussioner om hur den framtida tillsynsutbildningen ska utformas.

### **3.4.10 Långsiktig strategi för kompetensförsörjningen saknas**

Arbetsmiljöverkets årliga verksamhetsplan innehåller en kompetensförsörjningsplan för det aktuella året. Den omfattar främst kompetensutveckling med koppling till de projekt som ska genomföras. Däremot finns i dagsläget ingen samlad och mer långsiktig kompetensförsörjningsstrategi. Arbets-

miljöverket har därmed heller ingen strategi för hur myndigheten ska hantera ett eventuellt anslagstillskott i enlighet med äskandena i det senaste budgetunderlaget (se avsnitt 5.7).

Våra intervjuer visar att det finns en insikt om att myndigheten står inför stora utmaningar i kompetensförsörjningen de närmaste åren. De organisatoriska förändringarna innebär också att nya arbetssätt införs och yrkesroller förändras. Några lyfter särskilt behovet av att göra en mer samlad översyn av hur myndighetens kompetensbehov kommer att se ut på lite längre sikt och hur Arbetsmiljöverket ska kunna vara en attraktiv arbetsgivare även framöver. Myndighetens centrala personalenhet uppfattas dock sakna såväl mandat som praktiska möjligheter att ta ett strategiskt grepp om dessa frågor. Enheten har främst en stödjande funktion.

### **3.5 Samverkan och samråd med andra**

Både bredden och djupet i Arbetsmiljöverkets ansvarsområde gör att myndigheten behöver samverka med andra myndigheter, men även med forskare, arbetsmarknadens parter och motsvarande myndigheter i andra länder i Europa. Ett generellt krav på statliga myndigheter är att de ska samarbeta med andra för att ta till vara fördelar som kan vinnas för både enskilda och staten som helhet.<sup>44</sup> Utöver detta generella krav har regeringen i Arbetsmiljöverkets instruktion angett specifika krav på både samverkan och samråd.

#### **3.5.1 Samverkansavtal tecknade med flera myndigheter**

Arbetsmiljöverket ska enligt sin instruktion särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen inom rehabiliteringsområdet. Samverkan ska i detta fall syfta till en effektivare resursanvändning.

I flera fall har Arbetsmiljöverket tecknat överenskommelser eller avtal om samverkan med centrala och regionala myndigheter. På central nivå har myndigheten tecknat samverkansavtal med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Statens skolinspektion, Transportstyrelsen och Elsäkerhetsverket. På grund av Socialstyrelsens omorganisation har den tidigare överenskommelsen sagts upp. Samverkan med den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg initierades under 2013 men har ännu inte resulterat i en överenskommelse.

#### **3.5.2 Avtalen är som regel gamla och allmänt hållna**

De nuvarande överenskommelserna och avtalen om samverkan reglerar främst informations- och erfarenhetsutbyte. Därutöver kan de reglera för-

---

<sup>44</sup> 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

delning av tillsynsansvar, gemensamma tillsynsfrågor eller tillsynsprojekt samt kompetensutveckling. Ofta är överenskommelserna alltför allmänt hållna för att utgöra något konkret stöd för samverkans innehåll. Det gäller särskilt överenskommelsen med Arbetsförmedlingen. Vissa avtal och överenskommelser är också relativt gamla. I några fall är ingen av de två undertecknande myndighetscheferna kvar.

Ett bra exempel på överenskommelse om samverkan vid överlappande tillsynsområden är det som 2013 tecknades mellan Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen. I överenskommelsen delar myndigheterna upp tillsynsansvaret på skolområdet på ett tydligt sätt.

Arbetsmiljöverket har för avsikt att ta fram en strategi för hur samverkan med andra myndigheter kan utvecklas.

### **3.5.3 Regelbunden samverkan i vissa specifika frågor**

Arbetsmiljöverket samverkar regelbundet med flera andra myndigheter och organisationer, exempelvis polis och åklagare. Arbetsmiljöverket har bildat en central samverkansgrupp tillsammans med Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen. Samverkansgruppen ska utbyta kunskap och erfarenheter samt etablera strategier för hur de ska samverka på arbetsmiljöområdet. Gruppen har utarbetat gemensamma riktlinjer för handläggning av arbetsmiljöbrott.

Därutöver samverkar Arbetsmiljöverket med myndigheter som har angränsande tillsynsansvar inom marknadskontrollen enligt de rutiner som har tagits fram inom Marknadskontrollrådet.<sup>45</sup> Det gäller exempelvis Konsumentverket, Boverket och Tullverket. Arbetsmiljöverket samverkar också med de nordiska marknadskontrollmyndigheterna.

### **3.5.4 Oklart vad samråden ska behandla**

Vad gäller samråd ska Arbetsmiljöverket enligt instruktionen samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten. Arbetsmiljöverket ska även samråda med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer innan myndigheten beslutar om föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. Därutöver ska myndigheten samråda med nämnda organisationer innan beslut fattas i förvaltningsärenden av större vikt. Ett annat uttryckt krav är att generaldirektören ska inrätta partssammansatta samrådsorgan som stöd för verksamheten.

---

<sup>45</sup> Marknadskontrollrådet är ett samarbetsforum för de marknadskontrollerande myndigheterna i Sverige. Rådets funktion regleras i förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

I en tidigare rapport om myndighetsstyrning från Statskontoret har flera myndigheter framhållit att det är otydligt för dem vad regeringen vill uppnå med kraven på samråd, men även samverkan.<sup>46</sup> Detta kan även sägas gälla för Arbetsmiljöverket. Utom vad gäller föreskrifterna är det inte uttalat vad samråden ska behandla. Det är svårt att tolka vad det är för skillnad mellan de olika kraven på samråd, när ett förvaltningsärende är av sådan vikt att det kräver samråd samt vad som avgör när samråd bör hållas i organiserad form. Vi behandlar parternas syn på samrådets funktion i avsnitt 5.2.3.

### **3.6 Statskontorets sammanfattande iakttagelser**

#### **Ny organisation lägger grund för en mer effektiv styrning**

Arbetsmiljöverket har under det senaste året påbörjat ett omfattande förändringsarbete i fråga om organisation och arbetssätt. Omorganisationen innebär viktiga steg i riktning mot en mer sammanhållen myndighet och därmed bättre förutsättningar för den interna styrningens effektivitet.

#### **Effektiv inspektionsverksamhet är avgörande för ekonomin**

Trots en minskning de senaste åren står inspektionsverksamheten fortfarande för närmare tre fjärdedelar av myndighetens kostnader. Det är därför av särskild betydelse för hela myndighetens ekonomi och resultat att inspektionsverksamheten styrs och bedrivs på ett effektivt sätt.

#### **Samlad strategi för kompetensförsörjningen saknas**

Samtidigt som arbetssätt och yrkesroller ska förändras står Arbetsmiljöverket inom de närmaste åren inför stora pensionsavgångar. Myndigheten har i dag ingen samlad strategi för hur generationsväxlingen och den långsiktiga kompetensförsörjningen ska hanteras. Den löpande kompetensförsörjningen hanteras i huvudsak av varje avdelning för sig. De senaste åren har andelen personal med kärnkompetens minskat. Detta har bland annat inneburit att en allt mindre del av myndighetens anställda arbetar med inspektion.

#### **Varierande former för samverkan och samråd**

Arbetsmiljöverket har flera krav på sig att samverka och samråda med andra. Kraven på samråd är dock allmänt hållna och ger myndigheten stor frihet att själv bestämma formerna för dem, liksom vad som ska behandlas. Arbetsmiljöverket samverkar med många myndigheter, men ibland inom ramen för relativt gamla och allmänt hållna avtal. Myndigheten ser själv en utvecklingspotential när det gäller formerna för myndighetssamverkan.

---

<sup>46</sup> Statskontoret (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*. Om offentlig sektor 18.





## 4 Intern styrning och effektivisering

I detta kapitel analyserar vi Arbetsmiljöverkets interna styrning. Vi behandlar också det effektiviseringsarbete som myndigheten har bedrivit de senaste åren samt bedriver för närvarande. I analysen kommer vi att beakta regeringens övergripande ambitioner för verksamheten och dess inriktning. Det innebär att vi behandlar myndighetens styrning av tillsynen i den regionala organisationen närmare.

### 4.1 Den interna styrmodellen

Som tidigare har framgått har Arbetsmiljöverket de senaste åren arbetat för att effektivisera och förbättra verksamheten. En översyn av den interna styrningen har ingått i detta. Arbetsmiljöverkets mål- och visionsarbete 2008 resulterade i en vision och en ny styrmodell i form av en så kallad verksamhetsplattform – i praktiken ett balanserat styrkort. Från och med 2014 har styrmodellen förändrats i vissa avseenden. Parallellt inför myndigheten för närvarande processtyrning som ett komplement till styrningen i linjeorganisationen.

#### 4.1.1 En verksamhetsplattform med mål utifrån fyra perspektiv

Till sin form innehåller verksamhetsplattformen en vision, en verksamhetsidé samt ett antal övergripande respektive strategiska mål för verksamheten. De strategiska målen gäller under tre år. Plattformen är som framgår av figur 2 indelad i de fyra perspektiven medarbetare, arbetsformer, intressenter respektive uppdragsgivare.

Figur 2 Arbetsmiljöverkets verksamhetsplattform för åren 2014–2016

VISION			
VERKSAMHETSIDÉ			
MEDARBETARE	ARBETSFORMER	INTRESSENTER	UPPDRAGSGIVARE
Övergripande mål	Övergripande mål	Övergripande mål	Övergripande mål
Strategiska mål	Strategiska mål	Strategiska mål	Strategiska mål
Avdelningsmål	Avdelningsmål	Avdelningsmål	Avdelningsmål
Enhetsmål	Enhetsmål	Enhetsmål	Enhetsmål

Källa: Arbetsmiljöverket.

#### 4.1.2 Från stuprörstänk till helhetssyn och delaktighet

Resultaten från Arbetsmiljöverkets omvärldsanalys 2012 föranledde ett behov av att förändra styrmodellen. De resultatkontrakt som tidigare hade upprättats mellan generaldirektören och avdelningscheferna uppfattades

bidra till ett organisatoriskt stuprörstänkande. Verksamhetsmålen täckte inte hela verksamheten och de var heller inte så väl förankrade i organisationen. Flera förbättringsområden pekades ut som ett resultat av myndighetens medarbetarundersökning 2011. Konsulten som hade anlåtats för undersökningen menade att det gällde att öka medarbetarnas delaktighet samt att göra målen tydligare, färre, mer realistiska samt utvärderingsbara.

Ambitionen med förändringarna från 2014 har därför varit att göra styrningen tydligare och att öka medarbetarnas delaktighet i verksamhetens utformning. Det är dock ledningsgruppen som formulerar de strategiska målen och gör de prioriteringar som är gemensamma för myndigheten. En treårig strategisk plan ersätter de tidigare årliga inriktningsbesluten.

#### **4.1.3 Färre centrala mål men fler målnivåer och planeringsled**

Med den nya styrmodellen har målen minskat i antal jämfört med tidigare, åtminstone på central nivå. Antalet övergripande mål har minskat från 9 till 7 medan antalet strategiska mål har minskat från 23 till 13. De övergripande målen ska vara styrande för all verksamhet i syfte att komma bort från stuprörstänkandet. De strategiska målen ska visa inom vilka områden Arbetsmiljöverket kraftsamlar för att hantera de arbetsmiljöproblem som myndigheten har identifierat eller utifrån särskilda utmaningar i verksamheten.

Nytt är att myndighetens verksamhetsplan kompletteras med verksamhetsplaner på avdelningsnivå och mer konkreta mål som fastställs på avdelnings- respektive enhetsnivå. Sammantaget blir det fler målnivåer och planeringsled jämfört med den tidigare modellen. En annan nyhet är att avdelningar och enheter ska ta fram mått och indikatorer för uppföljningen så att resultaten av verksamheten kan mätas (se avsnitt 5.3).

Verksamheten följs upp i förhållande till planen tre gånger per år. Uppföljningen ska ge signaler om behov av att justera mål och aktiviteter. Tillsammans med resultaten av omvärldsbevakningen ska den ge underlag för kommande års planering.

#### **4.1.4 Nya styrmodellen krockade med omorganisationen**

Hösten 2013 påbörjade Arbetsmiljöverket sin planering av verksamheten för 2014, för första gången enligt den nya modellen. Både chefer och medarbetare som vi har intervjuat menar att alla var ovana vid det nya sättet att planera och att formulera mål och mått för uppföljningen. Myndighetens nya organisation trädde dessutom i kraft den 1 januari 2014. För inspektionsverksamheten innebar det att planeringen genomfördes i en organisation som efter årsskiftet inte längre kom att gälla. Organisationsförändringen har även medfört behov av förtydliganden av ansvarsområden för fler avdelningar. Därför försenades verksamhetsplanerna med flera månader.

De flesta vi har intervjuat ser 2014 års planering som ett försöksår och hoppas på en bättre planering inför 2015. I grunden finns en optimistisk syn

på det nya sättet att styra och planera, särskilt bland cheferna. Många medarbetare har dock uttryckt att det just nu är allmänt rörigt med alla parallella förändringar. Därför har de haft svårt att engagera sig i planeringen och sätta sig in i modellen, trots att ambitionen är ökad delaktighet.

#### **4.1.5 Intressentnytta och effektivitet viktig i processtyrningen**

Arbetsmiljöverket har sedan 2011 kartlagt processer och delprocesser inom nio verksamhetsområden. En sådan är inspektionsprocessen för vilken avdelningschefen för inspektionsavdelningen är processägare. Det innebär ett ansvar för att fastställa myndighetens arbetssätt när det gäller bland annat urval, förberedelser och genomförande av inspektionerna.

Genom att arbeta processororienterat siktar Arbetsmiljöverket in sig på nyttan för intressenterna och på den interna effektiviteten. Om processerna följs och kontinuerligt utvecklas menar myndigheten att man arbetar mer effektivt och enhetligt vilket också bidrar till ökad rättssäkerhet. Det blir också lättare att utveckla ändamålsenliga IT-stöd för verksamheten.

De flesta av de totalt 30 processerna är ännu inte fastställda och införda. Roller och ansvar inom processtyrningen är tills vidare beskrivna i ett separat styrdokument. Det är först när flera av de projekt som nu pågår med anledning av omorganisationen som arbetsordningen kommer att kunna revideras och kompletteras. Eventuella otydligheter mellan processansvar och ansvar i linjen behöver då klaras ut.

## **4.2 Interna mål och verksamhetsprioriteringar**

Eftersom regeringen inte har angett några specifika mål för verksamheten har det varit angeläget för Arbetsmiljöverket att göra det i sin interna resultatstyrning. Vi har översiktligt studerat de övergripande respektive de strategiska målen samt ledningens anvisningar för de två senaste verksamhetsplanerna för att få en bild av myndighetens mål och prioriteringar. Vi har särskilt analyserat de mål och aktiviteter som anges inom verksamhetsplattformens perspektiv intressenter respektive uppdragsgivare.

### **4.2.1 Höga målsättningar präglar styrningen**

Arbetsmiljöverkets vision uttrycks som att ”alla vill och kan skapa en bra arbetsmiljö”. Myndigheten har även i övrigt höga målsättningar om vad man vill åstadkomma för intressenter och uppdragsgivare. Av figur 3 framgår att de övergripande målen inom intressentperspektivet är obetydligt nedbrutna i förhållande till både myndighetens vision och målet för arbetsmiljöpolitiken (se avsnitt 2.4.2). Även de strategiska målen är obetydligt nedbrutna i förhållande till de övergripande målen. Inte heller på denna nivå blir det tydligt vad Arbetsmiljöverket ska bidra med genom sin verksamhet för att uppnå målet, till exempel att färre företag medvetet bryter mot uppsatta regler. Frågan kompliceras också av att det i stor utsträckning saknas kunskap om

vilka effekter en tillsynsmyndighets insatser kan leda till på arbetsmiljöområdet (se avsnitt 5.3.7).

**Figur 3** Övergripande respektive strategiska mål i Arbetsmiljöverkets verksamhetsplattform 2014–2016 för perspektiven intressenter och uppdragsgivare

	INTRESSENTER	UPPDRAGSGIVARE
<p><b>Övergripande mål</b></p> <p>Strategiska mål</p>	<p><b>Fler vill och kan skapa en bra arbetsmiljö</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fler intressenter får ett användbart stöd i sitt arbetsmiljöarbete</li> <li>• Fler arbetsgivare har ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete</li> <li>• Färre företag bryter medvetet mot våra regler för att få konkurrensfördelar</li> </ul>	<p><b>Vi blir allt bättre på att visa upp den samhällsnytta vi skapar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vi uppfattas som en allt effektivare och mer produktiv myndighet med stor förnyelsekraft</li> <li>• Vi är bättre på att visa effekten av de aktiviteter vi genomför</li> </ul>
<p><b>Övergripande mål</b></p> <p>Strategiska mål</p>	<p><b>Färre dör, skadas och drabbas av ohälsa i arbetet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Färre i arbetslivet drabbas av olycksfall</li> <li>• Färre i arbetslivet drabbas av belastningsskador</li> <li>• Färre i arbetslivet drabbas av psykisk ohälsa</li> </ul>	<p><b>Vi ska bli Europas bästa arbetsmiljömyndighet</b> (strategiska mål saknas)</p>

Källa: Arbetsmiljöverket.

Vår analys av de övergripande målen inom perspektivet uppdragsgivare visar att de ger uttryck för en högre ambitionsnivå eller innehåller andra saker än regeringens uttryckta förväntningar.

I samband med resursneddragningen 2007–2009 uttalade regeringen att tillsynen skulle utformas så att inspektionens effekter på arbetsmiljöförhållandena beaktades.<sup>47</sup> Däremot har regeringen i den formella styrningen inte ställt några krav på Arbetsmiljöverket att utveckla metoder för att påvisa verksamhetens effekter eller samhällsnytta.

Det övergripande målet om att bli Europas bästa arbetsmiljömyndighet ersatte 2014 Arbetsmiljöverkets tidigare mål om att bli Sveriges bästa myndighet. Vad myndigheten mer specifikt vill bli bäst på är oklart, liksom vad man planerar att göra för att nå målet. Det finns inget strategiskt mål som förtydligar inriktningen och därför täcks det heller inte in av aktiviteter i verksamhetsplanen. Målet får därmed snarare karaktären av en vision som inte har någon direkt koppling till myndighetens uppdrag och konkreta verksamhet.

<sup>47</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmiljöverket.*

#### **4.2.2 Tydligare prioriteringar efterfrågas internt**

De chefer och medarbetare som vi har intervjuat visar ett stort engagemang för uppdraget och en stark vilja att med myndighetens verktyg bidra till en bättre arbetsmiljö. Synpunkter har dock framförts om att myndighetens och medarbetarnas ambitioner tenderar att medföra att Arbetsmiljöverket försöker ”göra allt”, eller åtminstone så mycket man kan inom alla områden. Inte minst trycket från intressenterna och den mediala uppmärksamheten runt vissa frågor bidrar till detta. Behovet av att ledningen gör tydligare prioriteringar och kommunicerar dessa både internt och externt har också framförts till oss. Detta gäller inte minst med anledning av de minskade resursramarna. Samtidigt medför det att ledningen bör vara tydligare med vad som prioriteras ned eller bort.

Resurserna för den löpande kärnverksamheten ska också balanseras mot resurserna för viktigt internt utvecklingsarbete. Enligt våra intervjuer hade myndigheten under 2013 en för hög ambitionsnivå i verksamheten. För att nå balans i ekonomin fick vissa utvecklingsaktiviteter senareläggas, bland annat inom processtyrningen.

#### **4.2.3 Prioriteringarna är lättare att följa i planeringen från 2014**

Flera av dem vi har intervjuat ställer förhoppningar till den nya styrmodellen och menar att såväl mål som prioriteringar har blivit tydligare. Vår analys av de centrala styrdokumenterna visar att ledningens prioriteringar för åren 2014–2016 är lättare att följa i den fortsatta planeringen inom avdelningarna jämfört med för 2013.

De strategiska målen för 2014–2016 (se figur 3 ovan) har brutits ned ytterligare ett steg i ett antal prioriteringar. Det innebär exempelvis att det strategiska målet om att ge intressenterna ett användbart stöd i arbetsmiljöarbetet har brutits ned i en prioritering om att en ny webbplats ska utvecklas med utgångspunkt i att intressenterna har olika kunskapsnivå. Vidare har det strategiska målet om att färre i arbetslivet ska drabbas av olycksfall omsatts genom att särskilt utsatta branscher ska prioriteras såsom bygg, skog och transport samt marknadskontroll vad gäller farliga maskiner. Jämfört med tidigare har prioriteringarna därmed en tydligare koppling till de strategiska målen. Det är utifrån dessa prioriteringar som varje avdelning sedan upprättar en verksamhetsplan med nedbrutna mål och aktiviteter.

Medarbetarna inom inspektionsverksamheten förefaller ha en vag uppfattning om vad som är prioriterat på myndighetsnivå. För dem är den operativa planeringen av inspektionerna på region- eller kontorsnivå det som är styrande för arbetet. Styrningen av och prioriteringarna inom inspektionsverksamheten följer en delvis annan logik.

### 4.3 Styrningen av inspektionsverksamheten

Inspektionsverksamheten består dels av egeninitierade eller planeringsbara insatser, dels av obligatorisk tillsyn som är händelsestyrd. Den egeninitierade tillsynen kan genomföras i projekt som samordnas i hela landet, så kallade nationella projekt, eller i projekt på regional respektive lokal nivå. Den obligatoriska tillsynen innefattar främst skyddsombudsstopp, skyddsombuds anmälan och allvarliga olyckor och tillbud (se avsnitt 2.3.2). Andra typer av tillsynsaktiviteter förekommer också.

Hur själva inspektionen ska gå till styrs av centralt utformade rutiner som är kopplade till inspektionsprocessen.<sup>48</sup> Här beskrivs hur inspektionen ska förberedas och genomföras samt hur efterarbetet ska gå till. Rutinerna omfattar både egeninitierad och obligatorisk tillsyn.

#### 4.3.1 Nationella projekt för effektivare och enhetligare tillsyn

Genom att bedriva tillsynen i form av nationella projekt vill Arbetsmiljöverket åstadkomma ett effektivt och enhetligt genomförande i hela landet. Utöver att bättre utnyttja de egna resurserna bedöms det viktigt att de arbetsgivare som inspekteras behandlas lika.

Arbetsmiljöverket har som riktmärke att ägna minst 40 procent av den totala inspektionstiden åt nationella projekt. Dessa kan vara av väsentligt olika karaktär och omfattning. Exempel på ett stort nationellt projekt är den fleråriga satsningen på arbetsmiljön i skolan. Inom ramen för detta projekt inspekterar myndigheten 30 procent av samtliga skolor under perioden 2013–2016. Exempel på ett projekt av mer riktad karaktär är det där myndigheten besöker alla bowlinghallar och tillsynar bowlingmaskiner.

Inför de nationella projekten tar Arbetsmiljöverket fram olika typer av informations- och stödmaterial samt checklistor. Detta fungerar som stöd för inspektörerna och ska så långt som möjligt säkerställa enhetliga bedömningar och kravnivåer. Inspektionerna kan också kombineras med insatser av kommunikativ karaktär som pressmeddelanden eller debattartiklar.

Utöver resultatet av varje enskild inspektion menar Arbetsmiljöverket att nationella projekt kan bidra till att ge ökad uppmärksamhet åt arbetsmiljöfrågorna i den berörda branschen. Medial uppmärksamhet kan ge ytterligare draghjälp. Följden förväntas alltså bli att arbetsmiljön i branschen som helhet förbättras, även på arbetsplatser som inte har inspekterats. En bieffekt av den ökade medvetenheten i branschen kan dock bli att anmälningsbenägenheten ökar. Myndigheten kan därmed få ett större inflöde av obligatoriska tillsynsärenden.

---

<sup>48</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Inspektion – rutiner*. Interna styrdokument 13/2014.

### 4.3.2 Urvalet av nationella projekt görs i flera steg

Vilka nationella projekt som ska genomföras, vilken inriktning de ska få och vilka arbetsplatser som ska inspekteras inom ramen för dessa utgår från en analys samt prioriteringar och urval i flera steg.

Utifrån myndighetens årliga omvärldsanalys och generaldirektörens prioriteringar fattar Arbetsmiljöverkets ledningsgrupp beslut om vilka nationella projekt som ska genomföras under kommande år. Myndigheten kan exempelvis inrikta sig på belastningsrisker i en viss bransch om man där har sett ett stort antal arbetsskador eller arbetssjukdomar. Även andra faktorer kan specificeras, exempelvis att arbetsplatser av en viss storlek eller karaktär ska inspekteras. Att upprätthålla konkurrensneutralitet är en annan aspekt vid utformningen av insatsen, liksom vilken intern kompetensutveckling den kommer att kräva. Normalt ska också någon EU-gemensam aktivitet genomföras. Det slutliga urvalet av vilka arbetsställen som ska inspekteras görs av den enskilda inspektören i samråd med närmaste chef. Urvalet baseras bland annat på ett så kallat tillsynsindex.<sup>49</sup>

### 4.3.3 Tillsynsindex ska vägleda det slutliga urvalet

Tillsynsindex är Arbetsmiljöverkets statistiska profileringsverktyg över alla arbetsställen. Indexet är en ranking av hur angeläget det är att besöka de olika arbetsställena, bland annat utifrån arbetsställets storlek, hur många olyckor arbetsgivaren tidigare har rapporterat, antalet sjukskrivningar på arbetsstället, hur drabbad branschen är av arbetsskador och när den senaste inspektionen genomfördes. Indexet är dock inte perfekt. Exempelvis kan arbetsgivare som underlåter att anmäla allvarliga olyckor till Arbetsmiljöverket få ett mer fördelaktigt indexvärde än vad som är motiverat. Inspektörens slutliga bedömning baseras därför också på egen erfarenhet, lokal-kännedom och råd från kollegor. Vi återkommer till utfallet av urvalet enligt index i avsnitt 5.4.7.

### 4.3.4 Andel kravskrivelser som indikator på träffsäkerhet

Om brister eller arbetsmiljörisker upptäcks under inspektionen beskrivs dessa normalt i en kravskrivelse till arbetsgivaren i form av ett inspektionsprotokoll eller ett inspektionsmeddelande. Det finns en intern målsättning om att 70 procent av inspektionerna ska leda till någon form av kravskrivelse. Målet ska ge inspektörerna incitament att i urvalet prioritera arbetsplatser som kan antas ha brister. Vid våra intervjuer har uppfyllelsen av detta mål beskrivits som en indikator på om myndigheten har prioriterat rätt arbetsställen i syfte att göra största möjliga nytta (se avsnitt 5.4.5).

---

<sup>49</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Inspektion – rutiner*. Interna styrdokument 13/2014.

Vanligast är att arbetsgivaren ges viss tid att skriftligen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits på arbetsplatsen med anledning av de krav som Arbetsmiljöverket har ställt. Det förekommer också att man kommer överens om en tidpunkt för uppföljande inspektion. Inspektionsprotokoll och inspektionsmeddelanden är i sig inte rättsligt bindande. Om arbetsgivaren inte åtgärdar bristerna kan dock Arbetsmiljöverket vidta ytterligare åtgärder (se avsnitt 2.3.2).

#### **4.3.5 Enhetlighet är viktigt ur olika aspekter**

Enhetlighet är ett nyckelbegrepp i utformningen av Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet och ett skäl till att myndigheten genomför nationella projekt. Begreppet används ur olika aspekter.

Utifrån ett internt perspektiv handlar enhetlighet om att åstadkomma en hög grad av likformighet i myndighetens sätt att arbeta. Därigenom ska också de egna resurserna användas så effektivt som möjligt.

Utifrån ett externt intressentperspektiv är enhetlighet främst en fråga om likabehandling och rättssäkerhet. Inom inspektionsverksamheten handlar det framför allt om att kravnivån ska vara lika för arbetsgivare över hela landet. Praxis för vad som är en rimlig kravnivå på olika områden har utvecklats bland annat genom hur överklaganden mot Arbetsmiljöverkets beslut har avgjorts. När myndigheten ska fatta beslut på områden där det saknas en etablerad kravnivå, eller där det finns behov av att frångå en etablerad sådan, ska besluten förankras väl inom myndigheten.<sup>50</sup> Frågor av principiell karaktär eller större betydelse ska enligt arbetsordningen beslutas av generaldirektören.

Arbetsmiljöverkets jurister ska se till att myndighetens beslut utformas på ett enhetligt sätt. Vid behov kontaktar de och rådgör med varandra, med sin chef eller med chefsjuristen. En av tankarna med omorganisationen inom avdelningen för juridik är att skapa enhetligare arbetsformer. En annan tanke är att inspektionsjuristerna ska ges möjlighet till specialisering. Beslut inom ett visst sakområde ska i större utsträckning skrivas av en och samma jurist oavsett var i landet ärendet hör hemma. Förutsättningarna för enhetlighet i kravställandet ska därmed förbättras ytterligare. Denna förändring är dock i huvudsak ännu inte genomförd.

#### **4.3.6 Obligatorisk tillsyn hanteras olika över landet**

De obligatoriska tillsynsärendena stod under 2013 för 14 procent av Arbetsmiljöverkets arbetsställebesök. Dessa ärenden är av naturliga skäl svåra för Arbetsmiljöverket att planera och styra. Tidsåtgången och komplexiteten varierar mellan såväl de olika kategorierna av obligatorisk tillsyn som mellan ärenden inom samma kategori.

---

<sup>50</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Inspektion – rutiner*. Interna styrdokument 13/2014.



Regionerna har organiserat hanteringen av de obligatoriska tillsynsärendena på olika sätt. Vissa regioner har inrättat jourgrupper som består av inspektörer som arbetar enbart med obligatorisk tillsyn. Syftet är att den planerade tillsynen ska störas så lite som möjligt. I andra regioner deltar alla inspektörer i den obligatoriska tillsynen. Det senare beror i allmänhet på att den regionala ledningen bedömer ett sådant arbetssätt som lämpligast med hänsyn till förutsättningarna i regionen. Ledningen för inspektionsavdelningen har emellertid fattat beslut om att införa jourgrupper i hela landet från och med januari 2015.

#### **4.3.7 Tips utifrån behöver inte föranleda inspektion**

Utöver det som faller inom ramen för obligatorisk tillsyn kan Arbetsmiljöverket få in andra signaler utifrån som ibland kan föranleda en inspektion. Det kan exempelvis röra sig om anmälningar från enskilda arbetstagare om missförhållanden på en arbetsplats, tips från polisen eller Försäkringskassan. Tips kan också komma från företag som anser sig ha konkurrensnackdelar av att andra företag i branschen missköter sitt arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöverket är dock inte skyldigt att agera utifrån sådana anmälningar. Angelägenhetsgrad och lämplig hantering måste därför bedömas från fall till fall. Myndigheten har dock generellt en restriktiv hållning till efterfrågestyrd inspektion. Genom den årliga planeringen har en prioritering av myndighetens insatser redan gjorts.<sup>51</sup>

### **4.4 Åtgärder för en effektivare inspektion**

Med koppling till den förändrade organisationen av inspektionsverksamheten genomförs flera andra förändringar i syfte att effektivisera arbetet och åstadkomma en ökad flexibilitet i resursanvändningen. Förändringarna handlar bland annat om bättre IT-stöd och ett annat sätt att se på kompetens.

#### **4.4.1 Modernare inspektionsstöd ska införas 2015**

Vid våra intervjuer har många medarbetare och chefer framfört att inspektionsverksamhetens verktyg och rutiner är omoderna. De kravskrivelser som överlämnas till arbetsgivaren på plats är handskrivna och den interna ärendehanteringen och administrationen har många manuella inslag.

Arbetsmiljöverket driver sedan flera år ett utvecklingsprojekt i fråga om ett nytt, digitalt inspektionsstöd. Det nya stödet ska börja användas från och med januari 2015 och beräknas komma att kosta närmare 19 miljoner kronor. Stödet kommer att innebära att inspektören skriver dokumenten direkt på sin bärbara dator. Så många steg som möjligt i för- och efterarbetet ska också hanteras digitalt. Inspektionsstödet ska tillhandahålla mallar, checklistor och annat stödmaterial för inspektionens genomförande. Det ska också

---

<sup>51</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Inspektion – rutiner*. Interna styrdokument 13/2014.

underlätta reseplaneringen. Det finns stora förväntningar på att det nya stödet ska underlätta och modernisera arbetet, även om det också finns en oro för att det kan bli sårbart och oflexibelt.

Denna och andra administrativa förändringar inom inspektionsavdelningen medför samtidigt att arbetsuppgifter som i dag genomförs av administrativ personal kommer att försvinna. Enligt en intern utredning väntas dessa administratörer få nya arbetsuppgifter av mer handläggande art framöver.<sup>52</sup>

#### **4.4.1 Kostnadseffektiviseringar förväntas på sikt**

Omorganisationen hade inledningsvis inte som uttalat syfte att minska kostnaderna. Alla förslag som presenterades skulle vara kostnadsneutrala, men helst ge lägre kostnader.<sup>53</sup> Bland de utvecklingsprojekt som Arbetsmiljöverket bedriver just nu lyfter myndigheten ändå fram potentialen i den nya organisationen. Tillsammans med det nya inspektionsstödet räknar myndigheten med besparingar om drygt 30 miljoner kronor fram till 2019. Besparingen handlar främst om att genom det förbättrade IT-stödet få mer tid över till inspektion.

#### **4.4.2 Regionernas resursanvändning ska bli mer flexibel**

I och med den nya organisationen förväntas resurserna kunna utnyttjas mer effektivt och flexibelt inom respektive region. Alla funktioner och kompetenser ska inte behöva finnas vid alla kontor. Myndigheten menar också att förutsättningarna för kunskapsöverföring förbättras genom större enheter.

Under våra intervjuer har företrädare för myndigheten öppnat för att kompetensen inom inspektionsavdelningen i framtiden ska kunna användas ännu mer flexibelt, över regiongränserna. Behovet av expertkompetens på något särskilt område kan komma att kräva detta. Utbyten över regiongränserna förekommer i mycket begränsad utsträckning i dag. En förklaring är att budget och verksamhetsplanering utgår ifrån den geografiska indelningen. Det anses viktigt för att skapa tydlighet gentemot chefer och medarbetare.

#### **4.4.3 Branschanknytningen ska minska**

En annan förändring framöver är att inspektörerna förväntas kunna inspektera de flesta arbetsplatser. De kommer i lägre grad att vara bundna till det område där de har sin största branschkompetens. Flera chefer menar att förändringen är nödvändig för att kunna klara uppdraget framöver. Det är också viktigt för att få en flexibilitet i organisationen så att man kan kraftsamla inom olika projekt och branscher under olika tidsperioder.

I och med detta kommer inspektörerna inte längre att primärt vara indelade utifrån bransch. Förslaget är att i stället inrätta så kallade kompetens-

---

<sup>52</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Den administrativa rollen inom avdelningen för inspektion*.

<sup>53</sup> Arbetsmiljöverket (2013) *Uppdragsdirektiv: Ny organisation 2014*, dnr 2013-106015.

områdesnätverk där medarbetarna inom inspektions-, regel- respektive juridikavdelningen ska samverka bättre på basis av en indelning i arbetsmiljörisiker. Ett kompetensområde som föreslås är ”yrkeshygien” vilket innefattar frågor om fysikaliska, kemiska, biologiska och medicinska arbetsmiljörisiker samt personlig skyddsutrustning. Ett annat är ”människa”, som innefattar bland annat psykosociala frågor och ergonomi.<sup>54</sup> Regelavdelningens experter arbetar sedan tidigare utifrån en liknande indelning.

#### **4.4.4 Farhågor om minskad relevans för arbetsgivarna**

Det finns farhågor bland vissa medarbetare om att Arbetsmiljöverkets relevans och legitimitet hos arbetsgivarna kan minska när inspektörerna i lägre grad ska vara specialister, men också när branschanknytningen upphör. För att arbetsgivaren ska ta inspektören på allvar och vara beredd till någon verklig förändring anses inspektören behöva visa upp tillräcklig kunskap om verksamheten. Arbetsmarknadens parter har vid våra intervjuer framfört vikten av att inspektören har gedigen kunskap om och förståelse för branschen.

Arbets sättet kommer att innebära större förändringar för vissa medarbetare än för andra. I vissa regioner har man sedan tidigare arbetat efter liknande mönster och enligt egen utsago gjort det framgångsrikt.

### **4.5 Övrigt utvecklings- och effektiviseringsarbete**

Arbetsmiljöverket har genomfört eller bedriver för närvarande många projekt i syfte att förbättra verksamheten för intressenterna eller göra den mer kostnadseffektiv. Vissa projekt kan också ses som ett led i att anpassa verksamheten till förändringar i omvärlden. Som vi tidigare har nämnt väntas större kostnadseffektiviseringar framöver genom organisationsförändringen och det nya inspektionsstödet.

#### **4.5.1 Liten kunskap om uppnådda besparingar och nytta**

Arbetsmiljöverket har för oss redovisat flera genomförda utvecklingsprojekt de senaste fem åren som myndigheten bedömer har ökat kostnadseffektiviteten i verksamheten och därmed frigjort resurser för annat. Myndigheten har även redovisat flera projekt som bedöms ha varit till stor nytta för intressenterna. Bara i ett fåtal fall har Arbetsmiljöverket kunnat ge mått på hur mycket verksamheten har effektiviserats eller vilka besparingar som har uppnåtts. Hur intressenterna uppfattar de förändringar eller satsningar som har gjorts har sällan undersökts mera noggrant. De projekt som nämns i det följande är sådana som myndigheten själv har bedömt vara de mest framgångsrika ur olika perspektiv.

---

<sup>54</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Vidareutveckling och konkretisering av kompetensområdesansvar*.

#### **4.5.2 Svarstjänsten har effektiviserat verksamheten mest**

Arbetsmiljöverket bedömer att bildandet av enheten svarstjänsten har varit viktigast för att öka den interna effektiviteten. Svarstjänsten har ingått i en satsning på att skapa en samlad ingång till myndigheten där även posthantering och diarieföring samt vissa e-tjänster har ingått.

Svarstjänsten hanterar allmänna frågor, växel, beställningar av publikationer, ger e-tjänstsupport och svarar för det nya registret för utstationering. Både inspektörer, statistiker, sakkunniga experter och jurister bedöms ha avlastats genom att svarstjänsten hanterar 90 procent av alla allmänna frågor. Funktionen kan även förmedla synpunkter utifrån till nytta i det interna arbetet med att förbättra föreskrifterna, omvärldsanalyserna och webbplatsen.

Svarstjänsten bedöms också ha lett till förbättringar av annat slag. Att samla funktionen till ett fåtal generalister med stöd av experter anses bidra till högre kvalitet och mer enhetlighet i de svar som myndigheten lämnar. Därutöver bedöms svarstjänsten ha förbättrat myndighetens tillgänglighet genom att det alltid finns medarbetare på plats som relativt snabbt kan ge svar och hjälp. Att svarstjänstens personal sammantaget behärskar tio språk framhålls som en tillgång för framför allt utländska arbetstagare. Många inom myndigheten har vid våra intervjuer lyft fram fördelarna med svarstjänsten. Positiv feedback utifrån uppges också ha kommit Arbetsmiljöverket till del.

När Arbetsmiljöverket införde en e-tjänst för att hantera tillståndsärenden fick myndigheten redan efter ett år in 60 procent av anmälningar och ansökningar denna väg. Det uppges motsvara en effektivitetsvinst om 500 000 kronor, vilket är ungefär en halv årsarbetskraft. Ett annat projekt som bedöms ha lett till effektiviseringar är införandet 2012 av en webbtjänst för att anmäla arbetsskador. Projektet fortsätter dock i syfte att få in fler anmälningar av arbetsskador elektroniskt. Snabbare och högre kvalitet på statistiken förväntas bli följden när pappershanteringen minskar.

#### **4.5.3 Regelförenkling har gett störst nytta för intressenterna**

Arbetet med att förenkla regler och minska antalet föreskrifter har bedrivits sedan 1990-talet. Arbetsmiljöverket bedömer att det är den insats som även under den senaste femårsperioden har gett störst nytta för intressenterna. Föreskrifterna skrivs enligt en ny struktur och som komplement finns vägledningarna med praktiska anvisningar. Myndigheten har också varit angelägen om att skriva på ett enkelt och för intressenterna anpassat språk.

Arbetsmiljöverket har också utvecklat och moderniserat olika typer av stöd som har bedömts underlätta för framför allt små företags arbete med systematiskt arbetsmiljöarbete. Stöd för det systematiska arbetsmiljöarbetet, men även regelförenklingen, fortsätter. Myndigheten lyfter även fram den

pågående utvecklingen av den nya webbplatsen, vilken förväntas ge bättre stöd till intressenterna. Enligt de underlag vi har fått beräknas webbplatsen kosta drygt 30 miljoner kronor att utveckla. Projektet väntas ge relativt små vinster i intern kostnadseffektivitet.

#### **4.5.4 Flera insatser för att möta omvärldsförändringar**

För att bättre kunna möta förändringarna på arbetsmarknaden och i arbetslivet hänvisar Arbetsmiljöverket till flera både genomförda och pågående insatser. I beskrivningen till oss är gränsen dock inte tydlig mellan vad myndigheten redan har gjort, vad man rent konkret planerar att göra och vad man skulle behöva, vilja eller kunna göra om man fick mer resurser (se även avsnitt 5.7).

Två av de genomförda projekt som Arbetsmiljöverket bedömer som viktigast rör insatser på området utländska företag och arbetstagare samt en förstudie om samt strategi för att hantera företag som varken vill eller kan skapa en bra arbetsmiljö och goda arbetsförhållanden, så kallade grå företag. Projekt som rör kvinnors arbetsmiljö samt hot och våld i arbetslivet lyfts också fram som viktiga insatser för att möta nya eller stora arbetsmiljöproblem. När det gäller de växande problemen med organisatoriska och sociala arbetsmiljöförhållanden lyfter myndigheten fram sitt arbete med att ta fram föreskrifter på det psykosociala området.

### **4.6 Statskontorets sammanfattande iakttagelser**

#### **Minskade resurser som katalysator för viktigt utvecklingsarbete**

Den kraftiga resursneddragningen 2007–2009 blev en katalysator för det viktiga utvecklingsarbete som myndigheten därefter satte igång i syfte att förbättra den interna styrningen och kostnadseffektiviteten i verksamheten. Flera av utvecklingsprojekten har även haft som syfte att öka nyttan för intressenterna. Arbetsmiljöverket har dock begränsad kunskap om vilka besparingar eller vilken nytta som har uppnåtts.

#### **Fortfarande en strävan mot den sammanhållna myndigheten**

Arbetsmiljöverkets pågående förändringsarbete när det gäller organisation, arbetssätt och intern styrning syftar till att skapa en sammanhållen myndighet som arbetar mer effektivt och enhetligt med stöd av moderna verktyg. Det innebär samtidigt att myndigheten först nu har tagit krafttag för att svara upp mot regeringens uttryckta intentioner i samband med att Arbetsmiljöverket bildades 2001. Steg i en sådan riktning har tidigare tagits bland annat genom nationella inspektionsprojekt.

## **Komplex intern resultatstyrning med oklar styrverkan**

Den interna styrmodell som Arbetsmiljöverket införde 2008 visade sig i alla avseenden inte underlätta styrningen mot en sammanhållen myndighet. Parallellt med att Arbetsmiljöverket nu successivt inför processtyrning har flera förändringar genomförts i styrmodellen för linjeorganisationen. Ansvaret för att formulera konkreta mål, insatser och resultatmått har decentraliserats i flera led. Arbetet ska utgå ifrån myndighetsgemensamma mål som i flera fall anger önskade samhällseffekter snarare än konkreta mål som är möjliga att uppnå genom myndighetens insatser. Arbetsmiljöverkets roll i effektkedjan har således inte tydliggjorts. Även om ledningens prioriteringar har blivit lättare att utläsa från 2014 ligger det fortfarande ett stort ansvar på avdelningar och enheter att bedöma vad som är en rimlig ambitionsnivå.

## **5 Verksamhetens resultat**

I detta kapitel redovisar vi intressenternas syn på Arbetsmiljöverkets insatser och arbetssätt samt analyserar hur myndigheten styr mot, analyserar och presenterar sina resultat. Vi redovisar också vissa specifika resultat i verksamheten, bland annat i förhållande till regeringens övergripande ambitioner och myndighetens egna målsättningar.

### **5.1 Övergripande bedömningar av förvaltningen**

Regeringens och Riksrevisionens övergripande bedömningar om Arbetsmiljöverket ger underlag för att bedöma hur myndigheten sköter sin förvaltning och ekonomi.

#### **5.1.1 Regeringen är nöjd med hur uppdraget hanteras**

I budgetpropositionen för 2014 bedömer regeringen sammantaget att Arbetsmiljöverket använder sina tilldelade resurser i linje med sitt uppdrag och på ett effektivt och väl avvägt sätt.

Även tjänstemän i Arbetsmarknadsdepartementet har i intervjuer med oss uppgett att de i stort sett är nöjda med det som Arbetsmiljöverket åstadkommer. Myndigheten uppfattas vara öppen i sin kommunikation med departementet om verksamheten och dess utmaningar. Den bistår även departementet i det internationella arbetet på ett bra sätt. Departementet förlitar sig i sin bedömning också på Riksrevisionens återkommande granskningar av årsredovisningen och förvaltningen.

#### **5.1.2 Riksrevisionen har inga invändningar mot förvaltningen**

Riksrevisionen har i sin årliga revision inte haft några synpunkter av allvarlig karaktär mot vare sig förvaltningen eller den ekonomiska redovisningen på många år. De synpunkter som revisorerna har haft har varit av sådan art att de har framförts muntligt till myndigheten. Enligt uppgift från revisorerna har Arbetsmiljöverket också åtgärdat det som Riksrevisionen har påpekat. Vid granskningen av årsredovisningen lägger Riksrevisionen främst vikt vid de finansiella delarna. Det innebär att resultatredovisningen granskas översiktligt.

#### **5.1.3 Riksrevisionen har tidigare haft synpunkter på tillsynen**

Riksrevisionens effektivitetsrevision framförde 2004 kritik mot Arbetsmiljöverkets tillsyn. Riksrevisionen ansåg bland annat att Arbetsmiljöverkets mål för tillsynen var formulerade på ett sätt som gjorde det svårt att

bedöma måluppfyllelsen. Målen uttryckte önskade förändringar eller effekter i arbetsmiljön, samtidigt som det i stor utsträckning saknades kunskap om tillsynens effekter. Vidare menade Riksrevisionen att det var oklart om tillsynen riktades mot de arbetsplatser där riskerna för ohälsa och olyckor var som störst, vilket under lång tid hade varit Arbetsmiljöverkets utgångspunkt.<sup>55</sup>

## 5.2 Intressenternas syn på verksamheten

Arbetsmiljöverket har under de senaste åren inte genomfört några större intressentundersökningar utöver sådana som har avsett vissa specifika projekt eller insatser. Under 2009 genomförde myndigheten en attitydundersökning bland arbetsgivare och skyddsombud för att mäta förtroendet för tillsynsverksamheten. I denna undersökning fick inspektörerna i huvudsak bra betyg.<sup>56</sup>

För att fånga hur några av Arbetsmiljöverkets främsta intressenter uppfattar verksamheten har vi ställt frågor till de tio arbetsgivar- respektive arbetstagarorganisationer som är företrädare i myndighetens centrala partsråd. Av dessa har tre organisationer framfört sina synpunkter i intervjuer med oss medan fem har besvarat våra skriftliga frågor. Ledamöterna i Arbetsmiljöverkets insynsråd har också getts möjlighet att skriftligt ge sin syn på verksamheten och insynsrådet. Av insynsrådets sex ledamöter är tre forskare och tre politiker. Synpunkter har inkommit från två ledamöter.

En del av de framförda synpunkterna berör snarare arbetsmiljöpolicen än Arbetsmiljöverkets verksamhet. Vi beaktar främst det sistnämnda när vi i det följande redovisar några övergripande synpunkter som flera har framfört.

### 5.2.1 Parterna har olika förväntningar på myndigheten

Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna har i grunden olika utgångspunkter för sin syn på Arbetsmiljöverket. Detta avspeglas i de förväntningar som parterna har på vilken funktion myndigheten ska fylla och vad den ska lägga tonvikt vid. Arbetsgivarorganisationerna trycker främst på myndighetens ansvar när det gäller information och rådgivning till arbetsgivare. De fackliga organisationerna betonar i högre grad ansvaret för tillsyn och normering.

Några av parterna lyfter fram att Arbetsmiljöverket har stor makt över såväl normer som tillsyn. Därför är det viktigt att i Arbetsmiljöverket i sin myn-

---

<sup>55</sup> Riksrevisionen 2004:14 *Arbetsmiljöverkets tillsyn*.

<sup>56</sup> Arbetsmiljöverket (2010) *Årsredovisning 2009*. Drygt 2 000 arbetsgivare och skyddsombud tillfrågades i en enkel enkät. Nästan 90 procent instämde i påståendet att inspektören tydligt förklarade syftet med inspektionen, var lätt att tala med, lyssnade på saksak och var kunnig om de frågor som inspektionen handlade om.



dighetsutövning är trovärdig i förhållande till båda parter. Tillräcklig kunskap om branscherna och om hur partssystemet fungerar anses vara avgörande för framgång.

Flera arbetsgivarorganisationer anser att myndighetens makt ökar ytterligare genom att sanktionsavgifter har införts på fler områden. Detta gör det än viktigare att behandla arbetsgivarna lika. Några understryker att sanktionsreformen bör utvärderas. Arbetsmiljöverket har redovisat till regeringen att myndigheten planerar att både löpande följa och om två till tre år utvärdera reformen. Utvärderingen ska syfta till att få en bild av hur sanktionsreglerna fungerar i praktiken och vilka behov av förbättringar som kan finnas.<sup>57</sup>

### **5.2.2 Utmaning att anpassa verksamheten till förändringar**

Både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna anser att Arbetsmiljöverket behöver mer resurser för att kunna göra ett riktigt bra arbete. De flesta menar ändå att myndigheten på ett allmänt plan gör många bra insatser inom givna resursramar. Detta hindrar dock inte att parterna ibland har synpunkter på gjorda vägval eller hur enskilda frågor har hanterats.

Flera organisationer menar att Arbetsmiljöverket har en utmaning i att anpassa verksamheten till ett modernt och föränderligt arbetsliv. Någon uttrycker det som att arbetsmiljölagen är skriven för ett industrisamhälle med tydlig hierarki och rollfördelning mellan arbetsgivare och arbetstagare och där arbetsmiljörisker och -problem är lätt observerbara. Detta överensstämmer inte alltid med hur arbetslivet och arbetsmiljöproblemen ser ut i dag.

### **5.2.3 Partssamråden uppfattas i huvudsak fungera bra**

Merparten av representanterna för både arbetsgivare och arbetstagare uppger att samråden i det centrala partsrådet i stort sett fungerar bra. Arbetsmiljöverket samråder i huvudsak om rätt saker. Många av parterna skulle dock önska att det fanns mer utrymme för att diskutera strategiska frågor. Partsrådet uppfattas främst vara ett forum för informationsutbyte.

Samråd på branschnivå har enligt många parter däremot försämrats. Detta upplevs vara ett stort problem eftersom branschråden ger större möjlighet att diskutera konkreta sakfrågor jämfört med det centrala partsrådet. Antalet branschråd har även minskat och ett par arbetsgivarorganisationer undrar vilka utgångspunkter Arbetsmiljöverket har för att prioritera vissa branschråd framför andra. Någon menar att samråd numera främst förekommer i samband med att ett nationellt projekt ska genomföras som rör branschen.

---

<sup>57</sup> Arbetsmiljöverket 2014-09-17 *Uppföljning av sanktionsreformen*, dnr 2014/114614.

De flesta anser också att processen runt samråd om nya eller ändrade föreskrifter i stort fungerar bra. Det finns dock önskemål om att få komma in tidigare i processen. Samråden om föreskrifterna om minderåriga respektive psykosocial arbetsmiljö utpekade däremot som mindre lyckade av flera partsorganisationer. Sättet att alternera mellan partsgemensamma samråd och separata samråd med respektive part, vilket har behövt tillämpas för föreskriften om psykosocial arbetsmiljö, upplevs dock som positivt av de flesta. Detta är dock en tidskrävande metod för Arbetsmiljöverket.

Några menar också att Arbetsmiljöverket ibland uppnår sämre resultat till följd av att man har valt att inte samråda med parterna. Bland annat är flera organisationer kritiska till att införandet av ett nytt verktyg för elektronisk anmälan om arbetsskador inte föregicks av något samråd. Detta menar man har lett till att verktyget inte blev verksamhetsanpassat och att antalet arbetsskador som anmäls elektroniskt därför fortfarande är lågt. Under januari till och med juli 2014 har i genomsnitt 28 procent av anmälningarna per månad inkommit i elektronisk form.<sup>58</sup>

#### **5.2.4 Nationella tillsynsprojekt upplevs vara framgångsrika**

Nationella tillsynsprojekt och kampanjer för att öka medvetenheten om vissa arbetsmiljöfrågor lyfts av de flesta partorganisationerna fram som ett framgångsrikt arbetssätt. Som exempel på lyckade projekt nämns bland annat det om hot och våld i myndighetsutövningen och det pågående projektet om arbetsmiljön i skolan.

#### **5.2.5 Minskad branschanknytning oroar**

Flera av organisationerna uttrycker dock stark oro över verksamhetens minskade branschanknytning. Det gäller både inriktningen för de enskilda inspektörernas arbete och den minskade betydelsen av centrala branschsamråd. Vissa menar att resultaten kan komma att försämrats till följd av minskad personlig kontakt mellan arbetsgivare och inspektörer när antalet kontor minskar och ärende- och frågehanteringen centraliseras.

#### **5.2.6 Olika uppfattningar om enhetligheten**

Omdömena om huruvida arbetsgivarna behandlas lika i myndighetsutövningen skiljer sig stort mellan organisationerna. Vissa menar att bristande enhetlighet är ett bekymmer och att arbetsgivarna därmed riskerar att ställas inför en bedömning som inte är rättssäker. I värsta fall kan bedömningen vara förenad med en sanktionsavgift. Andra menar att enhetlighet och rättsäkerhet har blivit mycket bättre de senaste åren och att sådana synpunkter från arbetsgivare framkommer allt mer sällan.

---

<sup>58</sup> Statskontorets beräkningar av uppgifter från Arbetsmiljöverket.

### 5.2.7 Regelförenklingen går för långsamt och har fel fokus

Vad gäller regelverksamheten anser arbetsgivarna att regelförenklingsarbetet går för långsamt, även om det har blivit bättre. Facken anser att föreskrifter har en förebyggande effekt och att vissa föreskrifter inte borde ha tagits bort. Utvecklingen mot att lägga viktig information i vägledningar i stället för i föreskrifter tycker några av facken har medfört att informationen har blivit mer svåråtkomlig för både chefer och skyddsombud. Både arbetsgivare och arbetstagare understryker att föreskrifterna behöver bli lättare att förstå och lättare att hitta, inte nödvändigtvis bli färre.

### 5.2.8 Bra information men missnöje med kunskapsfunktionen

Flera av partsorganisationerna lyfter fram Arbetsmiljöverkets arbete med information om arbetsmiljöfrågor som positivt. Särskilt positiva är parterna till webbplatsen och hur innehållet har utvecklats. Några menar också att svarstjänsten huvudsakligen fungerar bra.

Parterna är däremot missnöjda med både omfattningen på och placeringen av den nationella funktionen för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv. Arbetsmiljöverket konstaterade 2013 att regeringens ambitioner med en sådan funktion skulle kräva en permanent anslagsökning med 17–25 miljoner kronor per år för att uppnå önskad effekt och långsiktig trovärdighet.<sup>59</sup> Parterna motsatte sig den föreslagna utformningen och flertalet centralorganisationer lämnade in en gemensam skrivelse till regeringen där de lyfte fram behovet av ett mer omfattande kunskapscentrum för att sammanställa och lyfta fram forskning om arbetsmiljöfrågor.<sup>60</sup> Parterna ansåg att kunskapscentrat borde lokaliseras till en forskningsmyndighet, ett universitet eller en högskola.<sup>61</sup> Arbetsmiljöverkets anslagsram höjdes med 2 miljoner kronor med hänvisning till kunskapsfunktionen, det vill säga ungefär en tiondel av vad myndigheten hade beräknat. Följden blev att Arbetsmiljöverket fick sänka ambitionsnivån betydligt.

### 5.2.9 Arbetsmiljöstatistiken har vissa kvalitetsbrister

Några av parterna menar att Arbetsmiljöverket drar för långtgående slutsatser av arbetsmiljöstatistiken. Statistiken uppfattas också ha vissa kvalitetsbrister. Arbetsmiljöundersökningen, som Statistiska centralbyrån genomför vartannat år på uppdrag av Arbetsmiljöverket, har minskande svarsfrekvens. Arbetskadestatistiken har brister när det gäller anmälningsfrekvens.

---

<sup>59</sup> Arbetsmiljöverket (2013) *Redovisning för inrättandet av en nationell funktion för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv*, dnr 2012/101272.

<sup>60</sup> Arrius G. m.fl. *Med kunskap blir det lättare att göra rätt – en sammanhållande aktör för kunskapsförmedling inom arbetsmiljöområdet*. Tillgänglig på <http://www.svensktnaringsliv.se>, citerad 2014-07-04.

<sup>61</sup> Arbetsgivarverket stödjer idén om ett nationellt kunskapscentrum, men skrev inte under skrivelsen eftersom man inte motsätter sig en lokalisering till Arbetsmiljöverket.

Parterna menar att det därmed inte går att säga om myndigheten utövar tillsyn mot de arbetsplatser där riskerna är som störst.

### **5.2.10 Det psykosociala arbetsmiljöarbetet anses mindre lyckat**

I stort sett samtliga parter uttrycker missnöje med Arbetsmiljöverkets insatser för den psykosociala arbetsmiljön. Utöver kritik mot själva processen och samrådet om föreskriften menar särskilt fackförbunden att myndigheten inte har prioriterat de psykosociala arbetsmiljöfrågorna. Arbetsgivarorganisationerna motsätter sig att det alls inrättas en föreskrift på området. De uttrycker en oro för att detta kan komma att innebära godtycklighet och en ökad administrativ börda för enskilda arbetsgivare. De fackliga organisationerna tycker däremot att framtagandet av en ny föreskrift har gått för långsamt och att resultatet riskerar att bli en dålig kompromisslösning.

Under vårt utredningsarbete har vi noterat att Arbetsmiljöverkets arbete med psykosociala arbetsmiljöfrågor, särskilt föreskriftsarbetet, kompliceras av att parterna har olika syn på hur myndigheten bör agera på detta område. Arbetsmiljöverket har i intervjuer med oss även uttryckt att det är mycket svårt att bedriva tillsyn över den psykosociala arbetsmiljön, men att myndighetens arbete trots detta bedöms ligga i framkant jämfört med de flesta andra länder.

### **5.2.11 Insynsrådets möten präglas främst av information**

Regeringen har valt att knyta ett insynsråd till Arbetsmiljöverket. Ett insynsråd har till uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Chefen ska också hålla rådet informerat om verksamheten.<sup>62</sup>

Enligt de två ledamöternas svar är information om verksamheten det som främst präglar insynsrådets möten. Insynsrådets arbete präglas också mer av att ge råd och stöd till ledningen än av att kontrollera eller granska. Svaren överensstämmer med resultaten i en enkät till ledamöter i insynsråd som Statskontoret tidigare har genomfört.<sup>63</sup>

Att så få ledamöter har besvarat våra skriftliga frågor skulle kunna vara ett uttryck för ett svalt intresse för insynsrådet från ledamöternas sida. Arbetsmiljöverkets ledning anser sig ha både litet behov och begränsad nytta av ett insynsråd av nuvarande slag. Behovet är större av stöd från ett vetenskapligt råd. Statskontoret har tidigare presenterat resultat som visar att insynsrådets användbarhet för myndighetschefen hänger samman med om regeringen har en idé om dess roll och att detta också präglar sammansättningen av råden.<sup>64</sup> Någon sådan tydlig idé har vi inte kunnat utläsa i Arbetsmiljöverkets fall.

---

<sup>62</sup> 9 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>63</sup> Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

<sup>64</sup> Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

## **5.3 Uppföljningen av verksamhetens resultat**

Arbetsmiljöverket befinner sig för närvarande i en brytpunkt mellan en gammal och en ny styrmodell. När vi i det följande analyserar både den tidigare och den kommande uppföljningen av verksamhetens resultat berör vi båda styrmodellerna.

### **5.3.1 Ingen samlad bedömning av måluppfyllelsen hittills**

Tanken med resultatstyrning enligt den modell Arbetsmiljöverket har valt är att vid en utsatt tidpunkt kunna bedöma i vilken mån myndigheten med valda och genomförda aktiviteter har nått de uppsatta målen. Att formulera mål som gör en sådan bedömning möjlig är många gånger analytiskt krävande. Myndigheten har en insikt om att detta är något man har behövt och även fortsättningsvis behöver bli bättre på. Ett uttryck för detta är att Arbetsmiljöverket inte har gjort någon samlad bedömning av måluppfyllelsen utifrån de mål som hade satts upp i den tidigare verksamhetsplattformen. Resultaten har enligt uppgift från myndigheten följts upp främst utifrån de planerade aktiviteterna under varje strategiskt mål.

### **5.3.2 Mätbara mål tidigare för bara tillsynen och svarstjänsten**

Vår analys visar att merparten av de strategiska mål som gällde till och med 2013 var formulerade på ett sätt som gjorde det svårt att följa upp resultat i förhållande till dem vid en given tidpunkt. Av de tidigare 23 strategiska målen var det endast ett som var tidssatt och formulerat i tydliga, kvantitativa termer och där det fanns tidigare referensvärden att ta utgångspunkt i. Det var målet ”Vi når fler arbetsställen genom att till slutet av 2011 öka inspektörernas utetid till 40 procent”.

Utmärkande för den tidigare styrmodellen var också att indikatorer och målvärden främst fanns angivna för aktiviteterna inom tillsynsverksamheten och svarstjänsten. För tillsynen angavs till exempel antal besök som skulle göras för olika typer av tillsynsaktiviteter samt ett mått på ärendebalans inom marknadskontroll. För svarstjänsten angavs till exempel andelen samtal som skulle besvaras inom 60 sekunder och andelen e-postförfrågningar som skulle besvaras inom 3 dagar. Övrig verksamhet följdes upp genom kontroller av att planerade aktiviteter hade genomförts.

### **5.3.3 Inspektionsverksamheten följs noga kvantitativt**

Arbetsmiljöverket har i sin uppföljning av verksamheten främst varit inriktat på kvantitativ uppföljning. Det innebär också att myndigheten hittills har inriktat sig på att styra och mäta verksamhetens produktion och produktivitet framför dess kvalitet och effektivitet.

Varje månad tar avdelningen för administration och analys fram en månadsrapport. Den innehåller en sammanställning av ett stort antal indikatorer

som noga följs inom organisationen. De allra flesta indikatorerna avser inspektionsverksamheten. Många av indikatorerna bryts även ned på respektive region, tidigare på distrikt. Myndigheten följer bland annat upp antalet inspektioner och unika arbetsställen som har besökts, utetid per inspektör, hur många krav som har ställts, hur många förelägganden och förbud som har beslutats och hur många inspektioner som har gjorts med anledning av obligatoriska tillsynsärenden. I månadsrapporten finns även vissa mått som avser verksamhet inom andra avdelningar. Det gäller exempelvis svarstid i växeln, antal anmälningar till utstationeringsregistret eller antal beslutade föreskrifter som levereras i tid.

### **5.3.4 Verksamhetsuppföljningen uppfattas vara obalanserad**

Att inspektionsverksamheten följs mer noggrant kan förklaras av att inspektion utgör nära tre fjärdedelar av den totala verksamheten. Det kan också förklaras av att inspektionen låter sig följas med kvantitativa mått i större utsträckning än övrig verksamhet. Inspektörerna har vid våra intervjuer pekat på obalansen i Arbetsmiljöverkets uppföljning. En annan oro som har uttalats på flera håll är att viktiga kvalitativa aspekter i mötet med arbetsgivaren kommer i skymundan av den omfattande uppföljningen där fokus ligger på antal och mängd. Dessa möten, liksom myndighetens främjande uppgifter, anses vara minst lika viktiga för att på sikt nå någon reell förändring av arbetsmiljön på arbetsplatserna.

Flera av de inspektörer vi har intervjuat uppger att de överenskommer med sin närmaste chef om ett visst antal inspektioner inom ett visst antal projekt. Utöver detta är det också mått som främst utetid och andel ställda krav som är styrande på individnivå. Vad vi kan utläsa stämmer indikatorerna i månadsrapporten i liten utsträckning överens med myndighetens strategiska mål.

### **5.3.5 Framöver knyts mål- och basvärden till varje mål**

Skillnaden mellan den gamla och den nya styrmodellen som gäller från och med 2014 är att de nya strategiska målen ska kopplas till kvantifierbara mått i form av mål och basvärden. När verksamhetsplanen för detta år beslutades fanns det basvärden angivna för endast 4 av de 13 strategiska målen. Tre av dessa rör mål där den officiella statistiken ska användas för att bedöma måluppfyllelsen.

### **5.3.6 Även de nya målen uppfattas svåra att följa upp emot**

Vid våra intervjuer har det i allmänhet inte riktats någon kritik mot inriktningen på de nya målen. Målen uppfattas vara relevanta för vad myndigheten ytterst vill uppnå. Däremot är det svårt att hitta lämpliga mått för att bedöma vad myndighetens insatser har haft för påverkan. Särskilt svårt

anses det bli att isolera insatsernas påverkan, till exempel genom tillsynen, från faktorer som myndigheten inte råder över.

Ett exempel är det strategiska målet ”Färre i arbetslivet drabbas av belastningsskador” som ska följas upp med hjälp av den officiella statistiken över anmälda belastningsrelaterade arbetsskador. Målvärdet för 2016 är satt till 2 stycken per 1 000 förvärvsarbetande. Både en nedgång och en uppgång i antalet anmälningar skulle kunna förklaras av myndighetens insatser, likväl som av andra påverkansfaktorer. Flera av dem vi har intervjuat hänvisar till tidigare erfarenheter att benägenheten att anmäla skador och olyckor till och med kan öka när myndigheten gör satsningar på vissa områden. Frågan som några väcker är därför vad Arbetsmiljöverket egentligen kommer att mäta.

### **5.3.7 Myndigheten vill kunna påvisa effekter framöver**

Det finns en utbredd uppfattning bland både chefer och medarbetare att Arbetsmiljöverket behöver kunna påvisa sin samhällsnytta, det vill säga kunna visa vilka effekter verksamheten har på arbetsmiljön. Detta återspeglas också i verksamhetsplattformen. Samtidigt menar de allra flesta att effekter är svåra att mäta och leda i bevis. Effekter av en specifik insats, särskilt bestående sådana, kan också ta lång tid att uppnå.

Asbestförbudet som infördes på 1980-talet nämns som ett tydligt exempel på en effekt av införda regler. Forskare har kunnat påvisa en tydlig minskning av en viss cancerform efter att förbudet infördes. Sverige kunde också jämföras med andra länder. Det är dock mycket ovanligt att effekter är så tydligt påvisbara. Riksrevisionen gick 2004 igenom forskningsläget och konstaterade att det rent allmänt är osäkert i vilken utsträckning arbetsmiljöinspektioner och andra insatser leder till förbättringar av arbetsmiljön.<sup>65</sup> De intervjuer och efterforskningar vi har gjort tyder på att det övergripande forskningsläget inte har förbättrats under de senaste tio åren.

### **5.3.8 Försök till effektmätningar har pågått i flera år**

Arbetsmiljöverket har tagit flera initiativ för att komma vidare i sin ambition att påvisa verksamhetens samhällsnytta. Under 2011 initierades ett projekt med syfte att sammanfatta myndighetens tidigare erfarenheter, välja ut en metod för effektmätning och pilottesta denna. Under projektiden konstaterade projektgruppen att det eftersträvarsvärda inte nödvändigtvis var att ta fram en enda enhetlig metod. Det bedömdes vara bättre att välja metod utifrån situation och syfte med respektive insats. I slutrapporten 2013 framfördes att myndigheten behövde fastställa en enhetlig definition av samhällsnytta. Myndigheten behövde också bli bättre på att beskriva vad olika

---

<sup>65</sup> Riksrevisionen 2004:14 *Arbetsmiljöverkets tillsyn*.

insatser förväntades leda till. Förutsättningarna för att mäta effekter av en insats behövde också säkerställas redan i ett tidigt skede av planeringen.<sup>66</sup>

Våra intervjuer tyder på att denna lägesbeskrivning i stort sett fortfarande är giltig. Arbetsmiljöverket arbetar vidare med frågorna. Det pågår exempelvis ett följdprojekt inom regelavdelningen som syftar till att mäta effekter av arbetet med sanktionsavgifter, marknadskontroll och standardisering.

## **5.4 Några resultat av verksamheten**

De chefer och medarbetare i Arbetsmiljöverket som vi har intervjuat är övertygade om att myndigheten på olika sätt bidrar till en bättre arbetsmiljö. Vad som mer konkret utgör ett bra, eller mindre bra, resultat av myndighetens verksamhet är lite svårare att få svar på. Svaret beror också på vem vi har frågat och vilken roll i eller perspektiv på verksamheten som personen har. I det följande inleder vi med personalens reflektioner om resultat innan vi presenterar och analyserar några resultat i inspektionsverksamheten utifrån uppgifter som finns i Arbetsmiljöverkets uppföljningssystem.

### **5.4.1 Goda resultat beskrivs oftast i kvalitativa termer**

De flesta vi har intervjuat inom myndigheten anser att de mest relevanta och intressanta aspekterna på ett bra resultat av Arbetsmiljöverkets arbete är av kvalitativ natur.

Från inspektörernas perspektiv anses myndigheten ha nått ett bra resultat när man har fått en arbetsgivare att förstå betydelsen av en bra arbetsmiljö och att ägna uppmärksamhet åt arbetsmiljöfrågor genom att starta eller utveckla ett systematiskt arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen. Ett bra resultat är också när arbetsgivaren åtgärdar de brister som myndigheten har formulerat som krav. Sådana resultat kan noteras bland annat vid uppföljande inspektioner. Andra exempel på bra resultat är när domstolen går på Arbetsmiljöverkets linje.

Många inom inspektionsverksamheten pekar på det personliga mötet mellan inspektören och arbetsgivaren som betydelsefullt för att nå bra resultat. Inspektören måste lyckas förmedla budskapet om vikten av en god arbetsmiljö, inte bara peka på brister i förhållande till reglerna. Det Arbetsmiljöverket som helhet ytterst strävar efter är att åstadkomma en beteendeförändring.

Att Arbetsmiljöverkets föreskrifter är begripliga och kända så att de också kan tillämpas är ett annat exempel på vad som anses vara ett bra resultat. Det är det också när information når fram till rätt målgrupper eller statistiken håller god kvalitet. En positiv förändring internt anses också leda till

---

<sup>66</sup> Arbetsmiljöverket (2013) *Strategi och metodik för värdering av effekter och samhällsnytta, "Samhällsnyttan, del 2"*, dnr RES 2011/100206.



något positivt externt, till exempel när rutinerna ändras så att kravställandet blir mer enhetligt.

Flera uppger att det tidigare har funnits en tanke om att alla nationella projekt ska utvärderas av någon extern konsult, men att det inte har blivit så. En insats som myndigheten nyligen har låtit utvärdera är den som omfattade skogsindustrin 2013. Genom telefonintervjuer har man försökt att mäta om arbetsgivarnas säkerhetsmedvetande och kunskap har ökat genom inspektionsinsatsen.<sup>67</sup>

#### **5.4.2 Cirka 5 procent av arbetsställena besöks per år**

Arbetsmiljöverket besökte under 2013 ungefär 5 procent av det totala antalet arbetsställen i Sverige.<sup>68</sup> Det totala antalet arbetsställebesök, även kallat förrättningar, uppgick under 2013 till drygt 31 000. Antalet var marginellt lägre jämfört med 2012. Av dessa arbetsställebesök bestod ungefär 19 000, eller 60 procent, av inspektioner.<sup>69</sup> Resten var till största delen uppföljningsbesök för att kontrollera att arbetsgivaren hade åtgärdat konstaterade brister. Vissa besök syftade också till samverkan, mätningar eller information. I årsredovisningen skriver Arbetsmiljöverket att det minskade antalet förrättningar under 2013 jämfört med tidigare år berodde på att mer resurskrävande inspektionsmetoder användes i flera av projekten.

Efter en nedgång i slutet av 1990-talet ökade antalet arbetsställebesök efter att Arbetsmiljöverket bildades 2001. Då hade myndigheten tilldelats mer resurser. Under 2006 genomfördes närmare 40 000 arbetsställebesök. Därefter minskade besöken på nytt i samband med att anslagen minskade. Under de senaste fem åren har antalet arbetsställebesök varierat mellan 30 000 och 35 000, vilket framgår av diagram 7.

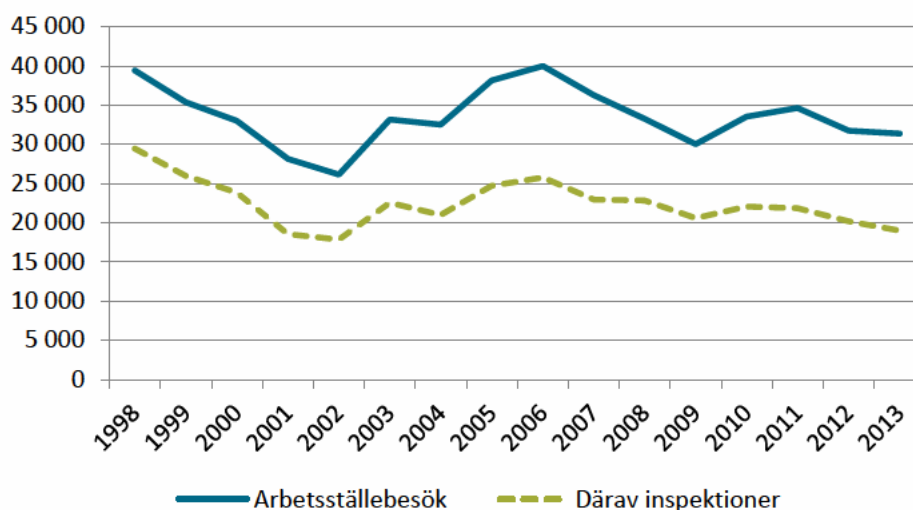
---

<sup>67</sup> Resultatsammanställningen från konsulten i februari 2014 hade inte hunnit analyseras av Arbetsmiljöverket när vi genomförde intervjun i april.

<sup>68</sup> Beräknat som besökta unika arbetsställen 2013 i förhållande till totalt antal arbetsställen med anställda i augusti 2014. Besökta unika arbetsplatsen är färre än det totala antalet arbetsställebesök under ett år eftersom samma arbetsställe kan besökas flera gånger.

<sup>69</sup> Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helår 2013.

Diagram 7 Antal arbetsställebesök 1998–2013



Källa: Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helår 2013.

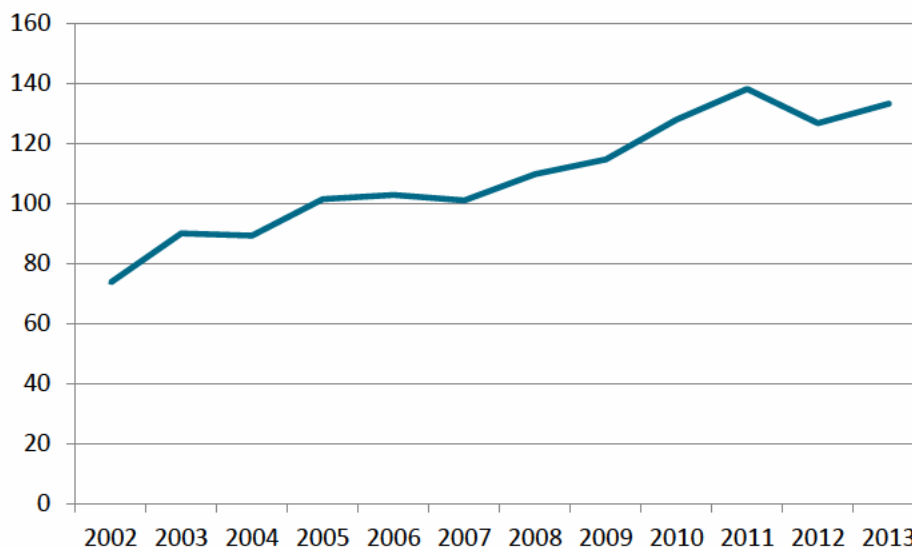
### 5.4.3 Ökad produktivitet trots minskade resurser

Produktiviteten, beräknad som antalet arbetsställebesök per inspektör, har ökat i princip kontinuerligt sedan myndigheten bildades. Det gällde även när anslaget minskade 2007–2009. Under 2013 genomförde varje inspektör i genomsnitt 133 arbetsställebesök.<sup>70</sup> Som diagram 8 visar har produktiviteten nästan fördubblats under de drygt tio år som statistiken omfattar.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Avser här antal arbetsställebesök per arbetad tid *inklusive* facklig tid. Nivån skiljer sig härvidlag marginellt från Arbetsmiljöverkets årsredovisning, där motsvarande mått anges som antal arbetsställebesök per arbetad tid *exklusive* facklig tid. Valet att här redovisa arbetsställebesök per arbetad tid inklusive facklig tid syftar till att kunna redovisa en tidsserie som sträcker sig längre bakåt i tiden.

<sup>71</sup> Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helår 2013.

**Diagram 8** Antal arbetsställebesök per inspektör och år 2002–2013

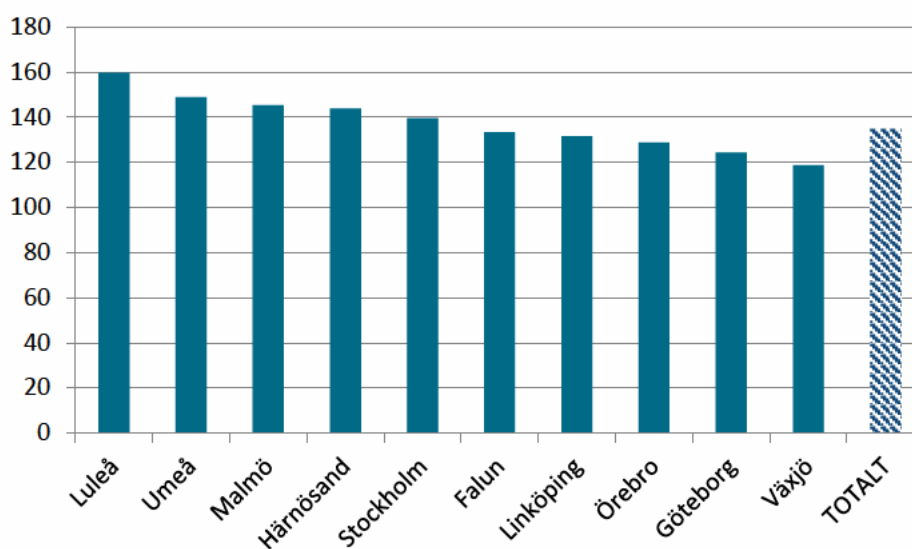


Anm. Avser antal arbetsställebesök per arbetad tid inklusive facklig tid (se fotnot).  
Källa: Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helår 2013.

#### 5.4.4 Stora regionala skillnader i produktivitet

Produktiviteten varierar förhållandevis mycket mellan olika geografiska enheter vilket diagram 9 visar. Inspektörerna i det mest produktiva distriktet 2013 gjorde en tredjedel fler arbetsställebesök jämfört med det minst produktiva distriktet.

**Diagram 9** Antal arbetsställebesök per inspektör under 2013 per distrikt



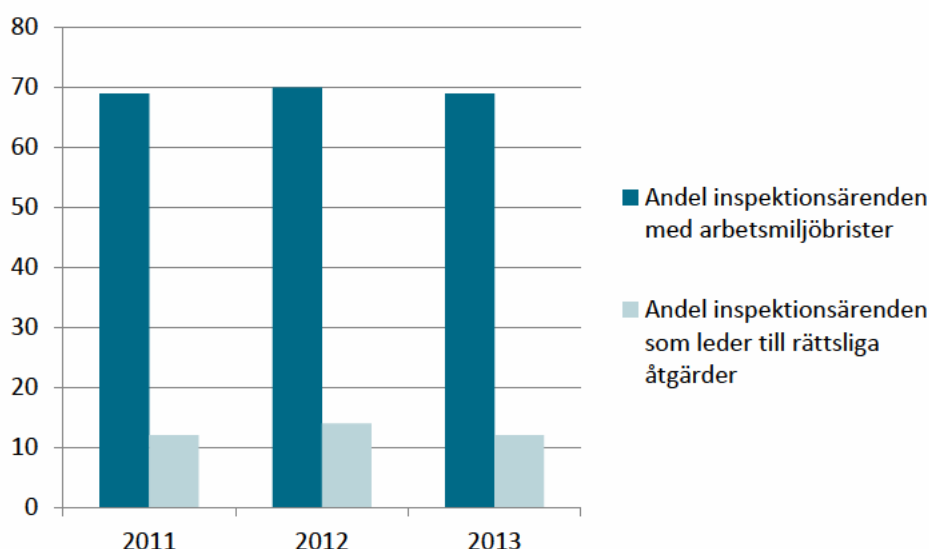
Anm. Avser antal arbetsställebesök per arbetad tid exklusive facklig tid.  
Källa: Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helår 2013.

Skillnaderna kan bero på faktorer som Arbetsmiljöverket självt kan påverka, men också på yttre faktorer. Enligt inspektionsavdelningens ledning är det inte självklart att ett mindre antal förrättningar i vissa regioner ska ses som ett sämre resultat. Det beror på de lokala förutsättningarna. Vi kan samtidigt konstatera att en uppenbar yttre faktor som avstånd mellan arbetsplatserna inte tycks ha något omedelbart samband med produktiviteten. Norrlandsdistrikten som har stora geografiska områden att täcka och långa avstånd mellan arbetsställena låg 2013 i topp.

#### 5.4.5 De flesta inspektioner leder till krav på förbättringar

Under 2013 ledde 69 procent av samtliga inspektionsärenden till att Arbetsmiljöverket ställde förbättringskrav på arbetsgivaren i någon form av kravskrivelse. Under 2011–2013 har resultatet motsvarat den interna målsättningen om 70 procent. Av samtliga inspektionsärenden 2013 ledde 12 procent till rättsliga åtgärder.<sup>72</sup> Som framgår av diagram 10 var det samma nivå som 2011 men en minskning med 2 procentenheter jämfört med 2012.

Diagram 10 Andel av det totala antalet inspektionsärenden som leder till kravskrivelse respektive rättsliga åtgärder 2011–2013, procent



Källa: Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helår 2013.

Med andra ord konstaterar Arbetsmiljöverket i de flesta fall någon form av brist som arbetsgivaren behöver åtgärda. Vid våra intervjuer har inspektörerna också gett uttryck för en egen drivkraft att inspektera arbetsplatser där det finns risk för problem. De uppfattar själva att ett arbetsställebesök där de inte påträffar några brister är slöseri med resurser och tecken på en

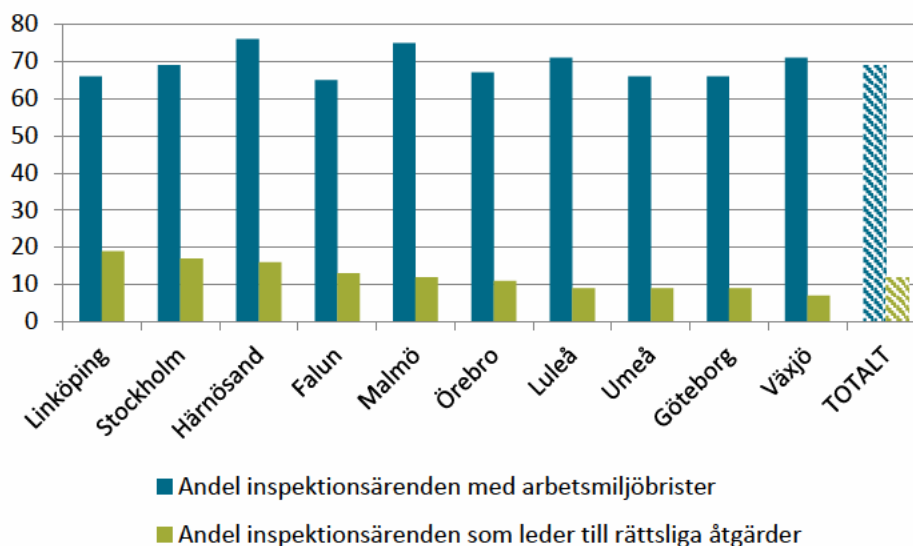
<sup>72</sup> Med rättsliga åtgärder avses föreläggande, förbud, underrättelse om föreläggande eller förbud, omedelbara beslut samt åtalsanmälningar.

miss i prioriteringen. Däremot är det en relativt liten del av det totala antalet ärenden som går så långt som till rättsliga åtgärder. Detta innebär att arbetsgivarna oftast åtgärdar de brister som Arbetsmiljöverket finner utan att myndigheten behöver tillgripa tvångsmedel.

#### 5.4.6 Regionala skillnader i krav och rättsliga åtgärder

Under 2013 varierade andelen ärenden som ledde till rättsliga åtgärder med mellan 7 och 19 procent mellan distrikten. Som framgår av diagram 11 finns det samtidigt ingen omedelbar överensstämmelse mellan hur många ärenden som först ledde till krav på arbetsgivaren att göra förbättringar och hur många ärenden som i ett senare skede ledde till rättsliga åtgärder.

**Diagram 11** Andel inspektionsärenden som ledde till krav respektive rättsliga åtgärder under 2013 per distrikt, procent



Källa: Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helår 2013.

Enligt inspektionsavdelningens ledning kan skillnaderna när det gäller rättsliga åtgärder bero både på externa faktorer och på att man i den regionala organisationen kan befinna sig i olika projektfaser. Man räknar också med att en viss del beror på att myndigheten arbetar på olika sätt i olika delar av landet. Det finns en förväntan om att omorganisationen ska öka enhetligheten när det gäller både kravställande och rättsliga åtgärder. Därmed stärks också rättssäkerheten.

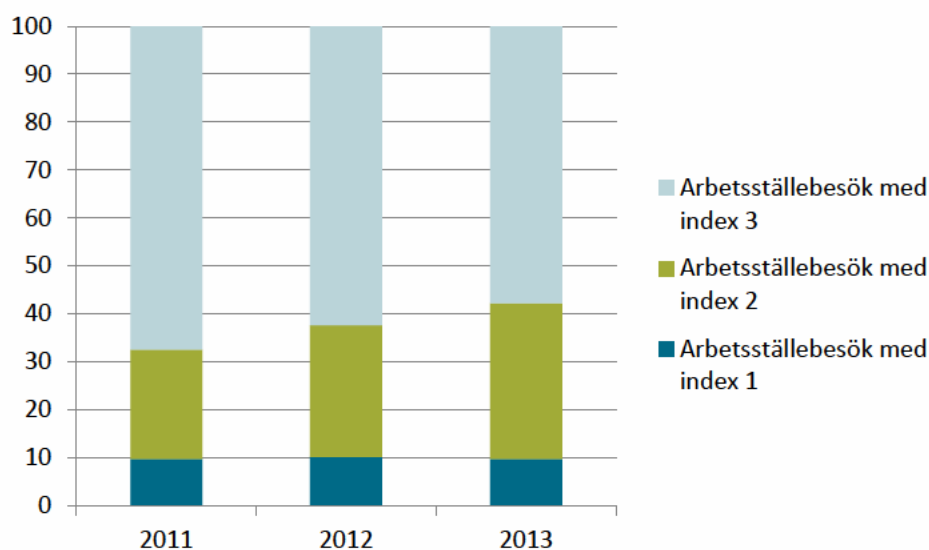
#### 5.4.7 Tillsynsindex följs inte

Arbetsmiljöverket har ett tillsynsindex som stöd för urvalet av arbetsplatser, vilket har framgått av avsnitt 4.3.3. De ungefär 10 procent av arbetsställena som uppskattas vara mest angelägna att inspektera får indexvärde 1. De ungefär 70 procent som uppskattas vara minst angelägna får indexvärde 3.

Indexet har konstruerats så att de arbetsställen som har indexvärde 1 är fler än det totala antalet arbetsställen som Arbetsmiljöverket kan inspektera under ett år. Med andra ord skulle alla arbetsställen som inspekteras i idealfallet ha indexvärde 1.<sup>73</sup>

I praktiken gör inspektörerna en klar majoritet av sina besök på arbetsställen som har indexvärde 3, vilket framgår av diagram 12. Indexvärde 1 har i flera år stått för endast runt 10 procent av besöken. Sett till indexvärden är fördelningen av de faktiska besöken i princip densamma som om man skulle göra ett slumpvis urval av alla arbetsställen.

Diagram 12 Andel arbetsställebesök med olika värden i tillsynsindex 2011–2013, procent



Källa: Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helår 2013. Statskontorets bearbetning.

Att tillsynsindexet inte följs kan bero på flera saker. En möjlighet är att inspektörerna själva väljer att inte följa indexets rekommendation utan besöker andra arbetsställen. Huruvida detta i så fall förbättrar eller försämrar urvalet och resultatet jämfört med att följa index är svårt att avgöra. En annan möjlighet är att andra, överordnade prioriteringar i samband med kampanjer och nationella projekt medför att indexet följs i lägre utsträckning. Vi har inte kunnat göra någon närmare bedömning av vad avvikelser från index beror på. Arbetsmiljöverket har emellertid tagit initiativ till en översyn av tillsynsindex.

---

<sup>73</sup> Arbetsmiljöverket (2013) *Tillsynsindex, systemet för urval*.

## **5.5 Tyngdpunktsförändringar över tid**

Det har inträffat några tyngdpunktsförändringar i verksamheten under de senaste åren, vilka vi behandlar i det följande. De kan förklaras av såväl yttre påverkan som myndighetens beslut.

### **5.5.1 Inspektionens andel minskar långsamt**

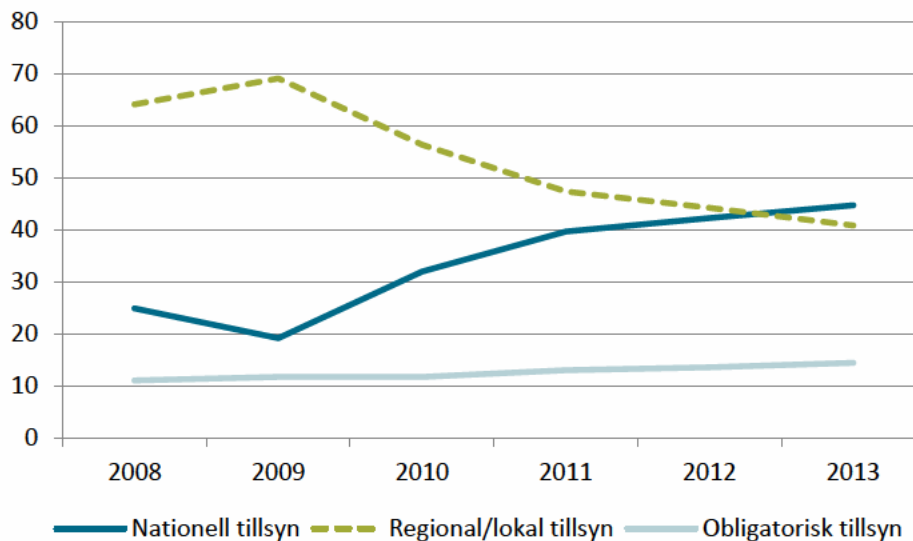
Som vi tidigare har konstaterat i avsnitt 3.4.7 har inspektörerna minskat till såväl antal som andel av de anställda i Arbetsmiljöverket. Tyngdpunkten förskjuts därmed långsamt bort från inspektionsverksamheten. Enligt våra intervjuer beror detta till viss del på medvetna prioriteringar från myndighetsledningen. Myndigheten har bland annat satsat resurser på svarstjänsten, omvärldsanalys och informationsspridning. Vid något tillfälle bedömde ledningen också att regelavdelningen hade minskat så mycket att den behövde undantas från den årliga neddragning som följer av pris- och löneomräkningen. Detta fick till följd att övriga avdelningar fick göra relativt sett större neddragningar.

Arbetsmiljöverket har i sitt budgetunderlag uppskattat att antalet inspektörer kan komma att minska ytterligare de närmaste åren. Samtidigt uppger företrädare för myndighetens ledning att en förtätning inom inspektionsverksamheten har högsta prioritet om myndigheten skulle tilldelas mer resurser.

### **5.5.2 Nationella projekt utgör en allt större del av besöken**

Nationella tillsynsprojekt har de senaste åren kommit att utgöra en gradvis större andel av arbetsställebesöken, vilket framgår av diagram 13. Av myndighetens totalt drygt 31 000 besök 2013 gjordes 45 procent i nationella projekt. Andelen har mer än fördubblats sedan 2009 då den uppgick till 19 procent. Ökningen har främst skett på bekostnad av lokala tillsynsaktiviteter i respektive distrikt.

**Diagram 13** Andel av arbetsställebesöken som har gjorts inom olika typer av tillsynsprojekt 2008–2013, procent



Källa: Arbetsmiljöverkets månadsrapporter, helår 2010–2013. Statskontorets bearbetning.

Ett fåtal stora nationella projekt står för en stor andel av arbetsställebesöken. Detta ligger i linje med ledningens prioriteringar. Under 2013 var det en EU-gemensam kampanj med inriktning på arbetsgivares riskbedömningar som stod för flest besök. I denna kampanj gjorde Arbetsmiljöverket 3 500 besök, vilket var 11 procent av myndighetens samtliga besök under året. Andra stora insatser var kopplade till byggföretag (7 procent), unga i arbete (6 procent) respektive kvinnors arbetsmiljö (5 procent).<sup>74</sup>

### 5.5.3 Antalet obligatoriska tillsynsärenden har ökat

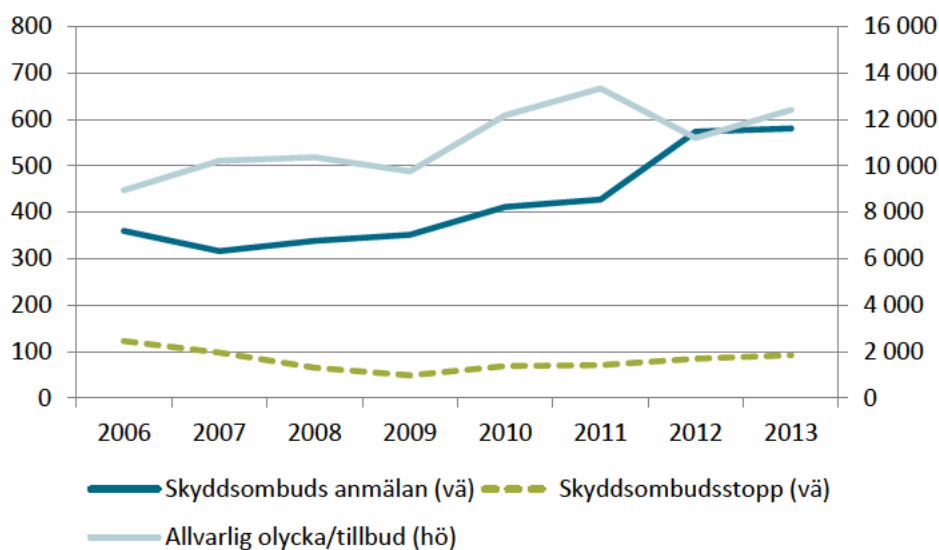
Antalet obligatoriska tillsynsärenden uppvisar en ökande trend under senare år. Det gäller i princip samtliga tre ärendetyper, vilket framgår av diagram 14.<sup>75</sup> Skyddsombudsstoppen uppgår till ett knappt hundratal per år. Anmälningarna från skyddsombud har de senaste fem åren ökat från 350 till närmare 600. Antalet allvarliga olyckor och tillbud uppgick till över 12 000 under 2013 mot runt 10 000 fem år tidigare.

<sup>74</sup> Arbetsmiljöverket (2014) *Arbetsskade- och inspektionsstatistik 2013*, dnr 2014/103876.

<sup>75</sup> Ibid.



Diagram 14 Antal obligatoriska tillsynsärenden efter ärendetyp



Källa: Arbetsmiljöverkets arbetsskade- och inspektionsstatistik 2013. Statskontorets bearbetning.

#### 5.5.4 Obligatorisk tillsyn tar något mer av resurserna

Alla obligatoriska tillsynsärenden kräver inte akuta insatser från Arbetsmiljöverket. Alla ärenden leder heller inte till inspektion. I fråga om allvarliga olyckor och tillbud sker inspektion endast i ungefär 20 procent av ärendena.

Under 2013 gjorde Arbetsmiljöverket 4 500 inspektioner med anledning av obligatoriska tillsynsärenden. Det innebär att obligatorisk tillsyn stod för 14 procent av myndighetens arbetsställebesök. De senaste fem åren har denna andel ökat med i genomsnitt 0,7 procentenheter per år, vilket framgår av diagram 13. Detta är en följd av att antalet obligatoriska tillsynsärenden har blivit fler och att det totala antalet arbetsställebesök har minskat något sedan 2010–2011. Sammantaget har det också medfört att den obligatoriska tillsynen har ökat något i förhållande till den egeninitierade.

Från arbetstagarnas sida har man under våra intervjuer påtalat att ökningen av skyddsombuds anmälan kan bero på att det uppfattas vara det enda sättet att få Arbetsmiljöverket att inspektera den egna arbetsplatsen. Som vi tidigare har nämnt menar Arbetsmiljöverket att anmälningsbenägenheten ibland ökar som en bieffekt av myndighetens projekt och kampanjer. Det skulle i så fall innebära att egeninitierad och obligatorisk tillsyn till viss del samvarierar. Vi har dock inte haft möjlighet att studera detta närmare.

### **5.5.5 Underlag saknas för att analysera tillsynens kostnader**

Eftersom inspektörerna blir färre riskerar den obligatoriska tillsynen på sikt att ta allt mer av inspektionsresurserna i anspråk. Detta framhåller Arbetsmiljöverket i sin årsredovisning. Det är emellertid svårt att göra någon närmare analys av konsekvenserna för myndighetens resurser eftersom det inte går att särskilja kostnaderna för besök inom obligatorisk tillsyn från andra besök. Det går heller inte att skilja kostnaden för olika typer av obligatorisk tillsyn från varandra.

Förändringar i redovisningen gör också att det är svårt att analysera utvecklingen av andra kostnadsposter inom tillsynen, till exempel OH-kostnaderna. Vår analys av kostnadsdata visar dock att det interna målet om att öka inspektörernas utetid tycks ha bidragit till att kostnaderna för inspektionens besök och resor har ökat något över tid, mätt som andel av de totala kostnaderna för tillsynen. Kostnaderna för inspektionernas för- och efterarbete har dock minskat relativt sett.

## **5.6 Redovisningen av verksamhetens resultat**

I detta avsnitt granskar vi om resultatredovisningen i Arbetsmiljöverkets årsredovisning utgör ett bra underlag för regeringen att kunna bedöma verksamhetens resultat och måluppfyllelse.

### **5.6.1 Resultatredovisningen utgår ifrån verksamhetslogiken**

Arbetsmiljöverket inleder sin resultatredovisning med verksamhetsområdet analys, det vill säga det kostnadsmässigt minsta (se avsnitt 3.3.1). Området ges textmässigt dubbelt så stort utrymme i resultatredovisningen som vart och ett av de tre övriga verksamhetsområdena regler, kommunikation och tillsyn. Resultatredovisningen avslutas med tillsynen som är den mest resurskrävande verksamheten. Dispositionen utgår därmed ifrån den interna verksamhetslogiken.

### **5.6.2 Främst en beskrivning av aktiviteter och antal**

Det är svårt att på grundval av de presenterade uppgifterna i årsredovisningen för 2013 bedöma i vilken mån Arbetsmiljöverket har uppnått eftersträvarade resultat. Resultatredovisningen innehåller främst beskrivningar av de aktiviteter som myndigheten har genomfört. Aktiviteterna handlar exempelvis om vilka föreskrifter som har reviderats, vilka möten myndigheten har deltagit i, hur många tillstånd som har hanterats, hur många inslag i medierna som har noterats, vilka myndigheter man har samverkat med, hur många och vilken typ av frågor som har inkommit, hur många förrättningar som har gjorts, vilka kunskapssammanställningar som har publicerats och andra projekt som har bedrivits.

En årsredovisning kan rimligen inte täcka in allt som myndigheten har genomfört under året. Det centrala blir då att välja ut vad som är viktigast att redovisa samt grunden för denna prioritering. Arbetsmiljöverket uppger att man redovisar ett urval av bland annat inspektioner och kommunikationsaktiviteter. I vilken mån dessa är representativa för verksamhetens resultat eller varför de lyfts fram framför andra anges däremot inte.

### 5.6.3 Resultatanalysen saknas oftast

I de fall regeringen inte har operationaliserat de övergripande målen för verksamheten anser Ekonomistyrningsverket att det är lämpligt att myndigheten redovisar måluppfyllelse i förhållande till egna mål som har satts upp.<sup>76</sup> Trots att Arbetsmiljöverket under flera år har arbetat utifrån ett stort antal verksamhetsmål finns inget av dem omnämnda i resultatredovisningen. Därmed finns heller ingen information om i vilken mån myndigheten har nått dem. Som framgått av avsnitt 5.3.1 har myndigheten inte heller gjort en bedömning av måluppfyllelsen. Ibland framhåller dock Arbetsmiljöverket att man har uppnått goda resultat, utan att utveckla vilket underlag bedömningen vilar på.

I samband med beskrivningen av specifika insatser nämner myndigheten ibland vad insatsen har syftat till att uppnå. Utfallet finns det däremot sällan någon information om. Arbetsmiljöverket nämner till exempel att arbetet med regelförenkling har utgått från en handlingsplan i 24 punkter. Det finns dock ingen bedömning i årsredovisningen av hur långt myndigheten har kommit i förhållande till planen eller någon analys av vad som har uppnåtts hittills, trots att myndigheten har följt upp arbetet internt.

Ett annat exempel är EU-kampanjen den europeiska arbetsmiljöveckan där vissa kunskapseffekter hos arbetsgivarna eftersträvades. Som resultat av kampanjen nämner Arbetsmiljöverket det stora mediala genomslaget samt hur många krav på förbättringar som har ställts. Det saknas dock en analys av om antalet krav är högt i förhållande till förväntningarna eller tidigare erfarenheter, eller i vilken mån arbetsgivarna har vidtagit åtgärder i förhållande till kraven. Sannolikt beror det på att myndigheten inte har gjort en sådan analys. Eftersom Arbetsmiljöverket bara ibland gör uppföljande undersökningar är det i det här fallet sannolikt inte heller möjligt att redovisa i vilken mån arbetsgivarna anser att de har blivit bättre upplysta. Intressenterna i vår undersökning lyfter trots allt fram denna kampanj som ett exempel på en bra insats i största allmänhet.

---

<sup>76</sup> Ekonomistyrningsverket 2012:42, *Handledning Resultatredovisning*.

#### **5.6.4 Svårt att få en bild av hur resurserna har använts**

Det är svårt att utifrån årsredovisningen få en bild av hur Arbetsmiljöverket har använt sina resurser. Utifrån den ekonomiska översikten i slutet av årsredovisningen går det att utläsa vad de fyra verksamhetsområdena kostar totalt. Som vi tidigare har visat i avsnitt 3.3.1 är områdena sinsemellan av olika storlek, samtidigt som ett område kan innehålla kostnader för många olika typer av verksamheter och insatser.

Inom varje verksamhetsområde redovisar Arbetsmiljöverket ett urval av prestationer med antal och kostnader för de tre senaste åren. Dessa sätts dock inte i relation till kostnaderna för hela verksamhetsområdet. Enligt våra beräkningar täcks i genomsnitt 45 procent av myndighetens totala kostnader av de redovisade prestationerna. För området regler är täckningsgraden 12 procent, medan den för området tillsyn är 54 procent.

För tillsynen, vilken 2013 kostade nära 380 miljoner kronor, redovisar myndigheten enbart sina kostnader för det totala antalet förrättningar. Regeringen får ingen upplysning om vad marknadskontrollen kostade, trots att sådana uppgifter finns i den interna redovisningen. Regeringen får heller ingen information om vad den obligatoriska tillsynen kostade i förhållande till den egeninitierade eller hur mycket resurser myndigheten satsade på nationella projekt. Som tidigare framgått beror detta på att man inte följer upp kostnaderna på ett sådant sätt. Arbetsmiljöverket hävdar dock att den obligatoriska tillsynen tar en allt större del av de totala inspektörsdagarna, men redovisar inga uppgifter som styrker detta. Vi har tidigare i kapitlet visat att sådana uppgifter finns att tillgå i den interna uppföljningen.

### **5.7 Utmaningar och framtida resursbehov**

Arbetsmiljöverket har i de två senaste budgetunderlagen angett att det finns behov av en betydande resursförstärkning till följd av flera yttre faktorer. I detta avsnitt granskar vi hur väl underbyggt framför allt det senaste budgetunderlaget är.

#### **5.7.1 Arbetsmiljöverket ser behov av mer resurser**

Arbetsmiljöverket beskriver i budgetunderlagen en rad strukturella förändringar på arbetsmarknaden i kombination med en försvagning av såväl de partsgemensamma strukturerna för arbetsmiljöarbetet som företagshälsovårdens förebyggande insatser. Enligt Arbetsmiljöverket medför detta på olika sätt krav på myndigheten att utveckla och anpassa verksamheten samt genomföra fler och mer resurskrävande inspektioner. Arbetsmiljöverket pekar också på att Sverige distanserar sig allt mer från ILO:s rekommendation om antal inspektörer i förhållande till antal sysselsatta. I våra intervjuer är det dock flera som menar att måttet inte är särskilt relevant. Det används inte heller i den interna uppföljningen.

Arbetsmiljöverket bedömer i budgetunderlaget för 2015–2017 att den nya organisationen från 2014 gör myndigheten bättre rustad för att möta nuvarande och kommande utmaningar. Myndigheten menar också att man genom internt utvecklings- och effektiviseringsarbete klarar dagens uppdrag och det generella effektiviseringskravet. För att klara uppdraget framöver anser Arbetsmiljöverket dock att anslaget behöver höjas med totalt 120 miljoner kronor fram till 2017. Höjningen föreslås ske i etapper. Därtill ser myndigheten att anslaget behöver öka med ytterligare 20–30 miljoner 2018. Medlen ska användas för att öka täckningsgraden i inspektionerna, förbättra råd och stöd till Arbetsmiljöverkets intressenter samt för att fortsätta utveckla myndighetens analys-, regel- och EU-arbete. Myndigheten äskar därutöver en höjning av anslaget med ytterligare totalt 18 miljoner kronor fram till 2016 för den nationella funktionen för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv.

### **5.7.2 Svårt att utläsa hur medlen ska användas**

I vissa fall pekar Arbetsmiljöverket på behovet av att upprätthålla eller öka antalet inspektioner för att möta en viss utveckling, eller att inspektionerna kan förutses bli mer resurskrävande. Som regel finns det dock inte specificerat hur mycket inspektionerna i så fall behöver öka. I andra sammanhang konstaterar Arbetsmiljöverket endast att man behöver anpassa verksamheten till ett visst förutsett problem eller rikta sin uppmärksamhet mot ett visst område. Det blir därför i allmänhet mycket svårt att bedöma omfattningen av de olika förutsedda utmaningarna, men också att utläsa vilka konkreta insatser myndigheten planerar eller ser som mest angelägna.

Arbetsmiljöverket önskar därutöver mer resurser för ett antal andra behov. Det rör bland annat medel för en extern utvärdering av sanktionsreformen och för att förstärka kompetensen på kemikalieområdet. Inte heller när det gäller dessa äskanden finns omfattning eller resursbehov specificerat för varje enskild del. Vi har heller inte kunnat få mer utförliga beräkningsunderlag från Arbetsmiljöverket.

Sammantaget går det därför inte att bedöma hur väl underbyggt myndighetens önskemål om mer resurser är och hur ett medelstillskott ska användas. Det är heller inte möjligt att bedöma vilka resultat regeringen skulle kunna förvänta sig av ett eventuellt anslagstillskott. När de olika insatser som myndigheten ser framför sig inte är tydligt specificerade och kostnadsberäknade försvårar det regeringens möjlighet att göra prioriteringar. Äskandet om extra medel för den nationella kunskapsfunktionen är den enda insats där kostnaderna särredovisas.

### **5.7.3 Alternativa åtgärder redovisas översiktligt**

När Arbetsmiljöverket lämnar förslag som beräknas leda till ökade kostnader ska myndigheten också redovisa förslag till åtgärder inom den egna verksamheten som leder till motsvarande minskning av kostnaderna.<sup>77</sup> Arbetsmiljöverket gör en allmän bedömning av vilka följder oförändrade resurser skulle få för den egna verksamheten. Bedömningarna är i princip desamma som motiven för högre anslag. Inte heller på denna punkt är det tydligt vilka konkreta åtgärder myndigheten avser att vidta om anslagstilldelningen hålls oförändrad. Det är inte heller angivet vilka effektiviseringar som har uppnåtts eller förväntas genom redan genomförda eller påbörjade utvecklingsprojekt. Det torde därför vara svårt för regeringen att göra en väl avvägd bedömning av följderna av att hålla anslagstilldelningen oförändrad.

## **5.8 Statskontorets sammanfattande iakttagelser**

### **Överlag positiva omdömen om verksamheten och förvaltningen**

Regeringen är överlag nöjd med hur Arbetsmiljöverket hanterar sitt uppdrag. Riksrevisionen har inte haft några invändningar mot den ekonomiska redovisningen och förvaltningen. Både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer lyfter fram Arbetsmiljöverkets information samt satsningar på nationella tillsynsprojekt och kampanjer som bra insatser. Samtidigt finns kritiska synpunkter på att bland annat branschanknytningen har minskat i olika avseenden och på hur myndigheten tar sig an de psykosociala arbetsmiljöproblemen. När det gäller regelförenklingen är intressenterna inte lika nöjda med resultaten som myndigheten själv. Intressenterna anser även att den nationella kunskapsfunktionen bör vara mer omfattande och att ansvaret för den bör ligga på någon annan än Arbetsmiljöverket.

### **Samverkan med parterna är viktig för framgång i arbetet**

Arbetsmarknadens parter har inte sällan olika förväntningar på vad Arbetsmiljöverket ska lägga tonvikt vid. Detta kan botten i att Arbetsmiljöverkets uppdrag ger utrymme för tolkning och att det i vissa fall inte är tydligt vad regeringen vill uppnå med de olika kraven på samråd och samverkan. Arbetsmiljöverket är dock för sin framgång och trovärdighet i framför allt den normerande verksamheten beroende av att samverkan med parterna fungerar väl. Parterna är överlag också nöjda med hur det centrala partsrådet fungerar, även om de vill vara mer involverade i strategiska frågor. Däremot anser man att samråden på branschnivå har försämrats och att resultatet ibland blir lidande eftersom Arbetsmiljöverket väljer att inte samråda i en del frågor.

---

<sup>77</sup> 9 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

## **Uppföljningen är inriktad på det som enkelt går att mäta**

Styrningen mot uppföljningsbara resultat är en svaghet i Arbetsmiljöverkets styrmodell. Uppföljningen har i huvudsak koncentrerats på det som enkelt går att mäta. Det innebär att den löpande uppföljningen och de resultatmått som tas fram övervägande är av kvantitativ karaktär. Inspektionsverksamheten följs betydligt mer ingående än andra delar av verksamheten, vilket kan vara motiverat mot bakgrund av de resurser verksamheten kräver. Det finns dock ingen omedelbar överensstämmelse mellan myndighetens strategiska mål och de indikatorer som följs upp löpande. Därmed kan det bli otydligt för medarbetarna vad som är styrande och vad som i slutändan ska ses som ett gott resultat. Ett starkt fokus på den kvantitativa uppföljningen innebär också att uppföljningen av verksamhetens kvalitet, till exempel hur intressenterna tar till sig myndighetens information och inspektioner eller uppfattar de förenklade reglerna, kommer i skymundan.

## **Ambitionen om effektmätningar är fortfarande i sin linda**

Samtidigt som uppföljningen utgår ifrån kvantitativa mått bedömer många inom Arbetsmiljöverket att det är resultat av mer kvalitativ natur som är mest intressant. Myndigheten har sedan flera år en ambition att kunna påvisa sin samhällsnytta, eller åtminstone vilka effekter insatserna har lett till. Detta arbete är fortfarande i sin linda.

## **Brist på resultatanalys påverkar återrapporteringen**

Den interna resultatstyrningens utformning medför att Arbetsmiljöverket har svårt att analysera och bedöma resultaten av sina insatser eller sin egen måluppfyllelse. Detta bidrar i sin tur till att myndigheten i sin resultatredovisning till regeringen främst presenterar aktiviteter och i viss mån prestationer. Bristen på resultatanalys, tillsammans med en knapphändig redovisning av hur resurserna har använts, medför sammantaget att den sista länken i styrkedjan mellan Arbetsmiljöverket och regeringen blir svag. Regeringen får därmed svårt att bedöma hur angelägna myndighetens äskanden om mera resurser är och vilka förbättrade resultat som mer resurser kan förväntas leda till.

## **Urvalet av tillsynsobjekt baseras på mer än bara risker**

Regeringen har uttalat att tillsynen ska inriktas mot arbetsställen med störst risk för ohälsa och olycksfall. Sådana riskbedömningar styr Arbetsmiljöverkets urval av tillsynsobjekt. Det gör även ett internt mål om att myndigheten i 70 procent av fallen ska ställa någon form av krav på arbetsgivaren. Det indexsystem som har tagits fram som grund för riskbedömningen följs dock i liten utsträckning. Samtidigt ställer Arbetsmiljöverket krav i enlighet med det uppsatta målet. Sammantaget blir det otydligt i vilken mån risker är styrande för urvalet.

## **Ändrad omfattning och inriktning för tillsynen**

Tyngdpunkten i Arbetsmiljöverkets verksamhet förskjuts långsamt bort från tillsyn inom inspektionsverksamheten. Det är en följd av att myndigheten ska hantera fler uppgifter än tidigare med i stort oförändrade resurser. Det är också en följd av interna prioriteringar i syfte att bland annat värna annan viktig kärnverksamhet och att kunna hantera framtida utmaningar. Andra utvecklingstendenser är att de obligatoriska tillsynsärendena tar en något större andel av resurserna än tidigare och att den egeninitierade tillsynen till allt större del utgörs av nationella projekt. Samtidigt har produktiviteten i inspektionsverksamheten kontinuerligt ökat sedan Arbetsmiljöverket bildades. Den största förändringen inträffade efter resursneddragningen och som en effekt av ledningens mål om att öka inspektörernas utetid. Arbetsmiljöverket kan trots detta inte besöka mer än runt 5 procent av det totala antalet arbetsställen i Sverige varje år.



## **6 Viktiga frågor för resultaten framöver**

Statskontoret gör i det följande en samlad bedömning av hur Arbetsmiljöverket utför sitt uppdrag utifrån de iakttagelser vi har gjort i myndighetsanalysen. Vi lyfter också fram och analyserar de förhållanden som vi bedömer är särskilt viktiga för Arbetsmiljöverkets resultat och verksamhetens effektivitet framöver. Med utgångspunkt i dessa förhållanden lämnar vi rekommendationer till såväl regeringen som Arbetsmiljöverket.

### **6.1 Statskontorets samlade bedömning**

#### **6.1.1 Arbetsmiljöverket fullgör sitt samlade uppdrag**

Statskontoret bedömer att Arbetsmiljöverket i stort fullgör sitt samlade uppdrag. Parallellt med att utföra sina kärnuppgifter har Arbetsmiljöverket tagit sig an nya uppgifter och uppdrag som regeringen har lagt på myndigheten. Insatserna har i många fall även syftat till att möta förändringarna i arbetslivet och arbetsmiljön, till exempel vad gäller belastningsskador, utländsk arbetskraft och psykosociala arbetsmiljörisker. Arbetsmiljöverket har också förmått hantera den kraftiga neddragningen av anslagen 2007–2009. Ekonomin har varit i balans och produktiviteten i inspektionsverksamheten har ökat.

Uppdragets karaktär och sakområdenas bredd kräver att Arbetsmiljöverket samråder och samverkar med bland andra arbetsmarknadens parter och andra myndigheter. Det är också något som myndigheten gör vid behov. De intressenter vi har tillfrågat är överlag nöjda med hur Arbetsmiljöverket hanterar sin samrådsskyldighet. På ett övergripande plan är de också tillfreds med hur myndigheten utför sitt uppdrag, även om vissa kritiska synpunkter på och önskemål om mer resurser till verksamheten har framförts. Arbetsmiljöverket självt, men även regeringen, bedömer att myndigheten klarar sina uppgifter.

Arbetsmiljöverket lägger vikt vid att hålla isär de roller som uppdraget innebär. Särskild vikt läggs vid att inte blanda den myndighetsutövande rollen med den främjande i en och samma person eller funktion. Detta är samtidigt en balansgång eftersom myndigheten strävar efter att kombinera sina verktyg för att få större genomslag för arbetsmiljöfrågorna. De nationella projekt eller kampanjer där tillsyn används tillsammans med främjande inslag, såsom riktad information om regler och om vinster med en god arbetsmiljö, har uppskattats av intressenterna. Sammantaget tyder detta på att de främjande uppgifterna har gett ett positivt bidrag till verksamheten.

Även om Arbetsmiljöverket i stort fullgör sitt uppdrag bedömer Statskontoret att verksamheten kan utföras mer effektivt, både i sin helhet och i sina olika delar. Det finns flera otydligheter i styrkedjan som gör att det är svårt att utläsa vem som bär ansvaret för verksamhetens utfall vad gäller både resultat och resursanvändning. Förbättringar kan göras i såväl regeringens som Arbetsmiljöverkets styrning och uppföljning.

### **6.1.2 Oklart vad regeringen vill prioritera och se för resultat**

Regeringens styrning av Arbetsmiljöverket har med åren blivit allt mer övergripande. I både resultatstyrningen och den finansiella styrningen har regeringen gett Arbetsmiljöverket relativt stor frihet att utforma verksamheten, men också att bestämma vilka resultat som ska nås.

Styrdokumenterna för Arbetsmiljöverket samt målet för arbetsmiljöpolitiken ger enligt vår bedömning mycket liten vägledning för hur verksamheten och resultaten ska bedömas. Varken instruktionen eller regleringsbrevet anger i mer konkreta termer vad Arbetsmiljöverket förväntas uppnå för resultat eller vilka mått på utveckling eller förbättring som ska uppnås.

Styrdokumenterna ger heller inte tydligt uttryck för vad regeringen vill att myndigheten ska prioritera. I samband med resursneddragningen 2007–2009 uttalade regeringen att tillsynsverksamheten skulle värnas. Kort därefter tillkom dock nya uppgifter och uppdrag som medförde att myndigheten bland annat skulle lägga ökad tonvikt vid information och kunskaps-spridning, det vill säga de främjande uppgifterna. Det är svårt att utläsa vilken balans mellan uppgifterna regeringen vill se i dag och om den motsvarar förväntningarna.

### **6.1.3 Karaktären av tillsynsmyndighet mindre framträdande**

Tillsyn dominerar fortfarande Arbetsmiljöverkets verksamhet. Flera av våra iakttagelser pekar dock på att tillsynen gradvis får mindre utrymme i myndighetens samlade uppdrag vad gäller personal och resurser. Ju längre denna utveckling fortsätter, desto mindre framträdande blir myndighetens karaktär av tillsynsmyndighet.

När Arbetsmiljöverket bildades uttryckte regeringen önskemål om en fortsatt regional organisation för inspektionsverksamheten. Med nuvarande tillsynsmetoder krävs det bred kompetens regionalt och därmed en viss volym för att upprätthålla en rikstäckande verksamhet. Om tillsynen minskar ytterligare till följd av att övriga uppgifter kräver mer resurser ser Statskontoret att det kan finnas en risk för att myndigheten på sikt kan få svårt att upprätthålla en regional tillsynsorganisation. Risken hänger nära samman med framgången i det förändringsarbete som Arbetsmiljöverket bedriver. Hur mycket effektivare tillsynen kommer att bli utifrån alla nu pågående förändringar vad gäller organisation, arbetssätt och styrning kan varken

Arbetsmiljöverket eller Statskontoret bedöma i dag. Myndigheten beräknar att större effektivitetsvinster kan uppstå först på några års sikt.

#### **6.1.4 Arbetsmiljöverkets resultatanalys är otillräcklig**

Med det mandat Arbetsmiljöverket har fått av regeringen krävs att myndigheten själv måste ta ett stort ansvar för att tolka regeringens viljeinriktning samt prioritera och styra verksamheten mot goda resultat. Med detta mandat följer också ett ansvar för myndigheten att analysera sina resultat och återredovisa underlag som gör det möjligt för regeringen att bedöma hur verksamheten utvecklas och om uppdraget utförs på ett väl avvägt och effektivt sätt. Statskontoret bedömer att Arbetsmiljöverket har problem med både sin resultatstyrning och resultatanalys. Detta får återverkningar för redovisningen till regeringen och i nästa steg regeringens rapportering till riksdagen.

Arbetsmiljöverkets årsredovisning ger inte tillräckligt underlag för en bedömning av vad myndigheten åstadkommer. Det förklaras av att Arbetsmiljöverket i liten utsträckning har analyserat sina resultat. Myndigheten har heller inte följt upp och utvärderat verksamheten på ett systematiskt sätt. Det gäller i förhållande till såväl de egna verksamhetsmålen som de effekter som har eftersträvat i de specifika insatserna.

Resultatanalysen och bedömningen av måluppfyllelse försvåras också av att Arbetsmiljöverket har byggt upp en relativt komplex styrmodell där många mål inte är mätbara eller är formulerade i termer av effekter på samhällsnivå. Myndigheten har inte tydliggjort sin roll i effektkedjan och har ännu ingen strategi för hur effekterna av myndighetens insatser ska följas upp och mätas.

Beslut om nya insatser och vägval bygger i högre grad på omvärldsanalyser och personalens erfarenhet av tidigare insatser än gedigna resultatanalyser. Arbetsmiljöverket har i detta avseende hittills haft en fördel i att personalen har arbetat länge i verksamheten. Den förestående generationsväxlingen talar dock för att detta är en riskfylld strategi framöver.

#### **6.1.5 Stora budgetäskanden är bristfälligt underbyggda**

Statskontoret bedömer att varken Arbetsmiljöverkets årsredovisning eller budgetunderlag ger regeringen tillräckligt underlag för att avgöra om verksamheten behöver tillföras mer resurser. I det senaste budgetunderlaget har Arbetsmiljöverket framfört behov av rejält höjda anslag de kommande åren för att kunna hantera ett antal utmaningar av olika karaktär. Regeringen får dock mycket lite information om vilka av dessa utmaningar som Arbetsmiljöverket anser är mest angelägna att ta sig an. Budgetunderlaget speglar i så måtto myndighetens svårigheter att prioritera i sin interna styrning. Informationen är också knapp vad gäller hur myndigheten har tänkt sig att mer konkret angripa utmaningarna, vad de tänkta insatserna skulle komma att

kosta och förväntas ge för resultat. Vi menar därför att regeringen inte får tydliga förslag som underlag för ställningstaganden och prioriteringar.

### **6.1.6 Viktigt förändrings- och effektiviseringsarbete återstår**

Behovet av högre effektivitet och flexibilitet i resursanvändningen samt ökad likformighet i myndighetsutövningen utgjorde motiv för att inrätta Arbetsmiljöverket 2001. Arbetsmiljöverket har enligt Statskontorets bedömning fortfarande en utmaning i att få till stånd en verksamhet som svarar mot intentionerna. Vi har exempelvis noterat att det inom inspektionsverksamheten finns regionala skillnader i produktivitet och arbetssätt som talar för att såväl effektivitet som enhetlighet kan öka. Först 2014 har Arbetsmiljöverket tagit avgörande steg i riktning mot en sammanhållen och effektiv inspektionsverksamhet, även om flera initiativ har tagits tidigare genom bland annat nationella tillsynsprojekt och kampanjer.

## **6.2 Rekommendationer till regeringen**

Statskontoret bedömer att regeringen behöver ge Arbetsmiljöverket tydligare ramar för verksamheten. Det gäller framför allt vilka uppgifter som ska prioriteras utifrån de tilldelade resurserna och vilka resultat regeringen vill se. På så sätt skulle styrkedjan och Arbetsmiljöverkets ansvar för uppnådda resultat också bli tydligare. Sådana ramar skulle även bidra till att skapa en tydlighet gentemot myndighetens intressenter om gränserna för det statliga åtagandet. I dag har parterna olika förväntningar på vad staten genom Arbetsmiljöverket ska kunna åstadkomma. Det finns också olika syn på vilken uppgift myndigheten ska lägga mest vikt vid.

Med detta menar Statskontoret inte att regeringen ska detaljstyra myndigheten. Både Arbetsmiljöverket och Arbetsmarknadsdepartementet har förklarat sig nöjda med den kombination av stort ansvar, öppenhet och dialog som har präglat styrningen de senaste åren. Vi tror ändå att regeringen genom att tydligare uttrycka sina förväntningar ger Arbetsmiljöverket bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag framöver. De rekommendationer vi lämnar i det följande kan vara steg i en sådan riktning.

### **6.2.1 Se över Arbetsmiljöverkets instruktion**

Statskontoret rekommenderar regeringen att se över Arbetsmiljöverkets instruktion. En sådan översyn kan omfatta flera av de aspekter på styrningen som vi har uppmärksammat i myndighetsanalysen.

En utgångspunkt vid översynen bör vara att instruktionen omfattar samtliga uppgifter som Arbetsmiljöverket förväntas utföra mer permanent. De uppgifter som återkommer oförändrade i regleringsbrevens år efter år bör i normalfallet flyttas till instruktionen. Vi har tidigare i rapporten identifierat några sådana uppgifter.

En annan utgångspunkt bör vara att instruktionen ger Arbetsmiljöverket tydligare vägledning för vad som ska prioriteras. En väg att gå kan vara att peka ut en eller flera huvuduppgifter. Om regeringen vill att Arbetsmiljöverket i huvudsak ska ägna sig åt tillsyn bör detta i så fall tydliggöras. Inspiration kan härvidlag hämtas från de inledande paragraferna i instruktionen för andra myndigheter, exempelvis Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg. Regeringen har tidigare gjort uttalanden om bland annat vilka kriterier som ska vara styrande för hur tillsynen ska inriktas, men också om tillsynens organisation. Regeringen bör i sammanhanget ta ställning till om dessa uttalanden fortfarande gäller och i vilken mån de i så fall bör avspeglas i instruktionen.

Ytterligare en utgångspunkt bör vara att klargöra vilka resultat regeringen förväntar sig att Arbetsmiljöverket ska uppnå, till exempel genom en mer utförlig portalparagraf. I detta sammanhang kan regeringen även överväga att konkretisera förväntningarna på myndigheten när det gäller kraven på samråd och samverkan. I de fall regeringen ser skäl att tydliggöra specifika förväntade resultat eller mått på utveckling lämpar sig regleringsbrevet bättre.

### **6.2.2 Ta bort ansvaret för den nationella kunskapsfunktionen**

Statskontoret rekommenderar regeringen att överväga att ta bort Arbetsmiljöverkets uppgift att ansvara för den nationella funktionen för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv. Arbetsmarknadens parter motsatte sig i princip enhälligt det ursprungliga förslaget till funktionens utformning och placering. Parterna representerar den huvudsakliga målgruppen för funktionen. Den slutliga dimensioneringen har kommit att ligga ännu längre ifrån den som målgruppen anser sig vara i behov av. Statskontoret bedömer att en funktion som tycks ge ett mycket begränsat mervärde inte kan motiveras från resurssynpunkt. Uppgiften ger därutöver Arbetsmiljöverket ytterligare en roll att hantera vid sidan av de övriga. Statskontoret tar dock inte ställning till om funktionen i sig bör finnas kvar och var den i så fall bör vara placerad.

### **6.2.3 Avskaffa insynsrådet**

Statskontoret rekommenderar regeringen att överväga att avskaffa Arbetsmiljöverkets insynsråd. Myndigheten anser sig ha relativt liten nytta av insynsrådet och ser ett större behov av ett vetenskapligt råd. Vi kan inte se att regeringen har uttryckt några särskilda ambitioner vad gäller insynsrådets funktion. Vi bedömer också att Arbetsmiljöverket redan har många andra krav på sig att samverka och samråda som bland annat tillförsäkrar insyn i verksamheten.

Statskontoret har i en tidigare rapport rekommenderat regeringen att i de fall syftet med insynsrådet endast är att ge råd och stöd bör det i första hand överlåtas till myndighetschefen att sätta samman ett sådant råd.<sup>78</sup> Myndighetsledningens behov av stöd kan förändras över tid. Detta talar för att Arbetsmiljöverket i så fall självt råder över beslutet om vilken typ av råd som myndigheten vill ha och vilka kompetenser som ska vara företrädna.

#### **6.2.4 Skärp uppföljningen av hur statsbidraget används**

Statskontoret rekommenderar regeringen att skärpa uppföljningen av hur statsbidraget till centrala arbetstagarorganisationer för regional skyddsombudsverksamhet används. Arbetsmiljöverket har löpande till uppgift att betala ut det årliga statsbidraget på drygt 100 miljoner kronor. Utöver att uppgiften lämpligen bör framgå av myndighetens instruktion bör regeringen överväga att ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att analysera organisationernas återrapporering. Statskontoret ser annars en liten nytta med de införda kraven på återrapporering som har ålagts organisationerna. Arbetsmiljöverket bör också ges rätt att vid behov kunna kontrollera om medlen används på det sätt som regeringen har avsett. Detta kan dock kräva att regeringen blir tydligare med statsbidragets syfte.

### **6.3 Rekommendationer till Arbetsmiljöverket**

Statskontoret bedömer att Arbetsmiljöverket behöver bli bättre på att analysera sin verksamhet och sina insatser vad gäller såväl resultat som kostnader. Det innebär att myndigheten i högre grad behöver inrikta styrningen mot uppföljningsbara resultat. Arbetsmiljöverket behöver också utveckla analysen av vad viktigare utvecklingsprojekt har inneburit i form av intern kostnadseffektivitet eller nytta för intressenterna. Sådana lärdomar bedömer vi som viktiga för myndighetens beslut om nya insatser och vägval samt fortsatt förändringsarbete. En utvecklad analys i dessa avseenden är också viktig för att Arbetsmiljöverkets årsredovisningar och budgetunderlag ska kunna underbyggas bättre.

Inom den närmaste tiden har Arbetsmiljöverket särskilda utmaningar i att driva och slutföra alla pågående projekt till följd av organisationsbeslutet och därigenom även minska de regionala skillnaderna. Parallellt med detta och annat pågående förändringsarbete behöver myndigheten hantera den nära förestående generationsväxlingen. Detta kräver sammantaget att myndighetsledningen är uthållig och tydlig i sina prioriteringar. I det följande utvecklar vi några av rekommendationerna.

#### **6.3.1 Utveckla analysen av resultat och kostnader**

Statskontoret rekommenderar Arbetsmiljöverket att utveckla sin analys av verksamhetens resultat och kostnader. Arbetsmiljöverkets löpande uppfölj-

---

<sup>78</sup> Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

ning har hittills främst avsett mått på inspektionsverksamhetens produktion. Det innebär samtidigt att övriga delar av myndighetens verksamhet, såsom arbetet med exempelvis regler och statistik, har kommit i skymundan. Det samma gäller även kvalitativa och kostnadsmässiga aspekter på verksamheten. Statskontoret ser därför ett behov av att myndigheten får en bättre balans i resultatuppföljningen i dessa avseenden. Vi ser också ett behov av att myndigheten, utöver att mäta effekter av vissa insatser, utvecklar fler resultatmått eller indikatorer som över tid kan ge en bild av hur verksamheten och genomslaget för den utvecklas.

Statskontoret har inom ramen för denna rapport analyserat vissa uppgifter i myndighetens interna verksamhets- och ekonomisystem som skulle kunna användas och utvecklas vidare. Myndighetens medarbetare har också flera idéer om vad som kunde vara intressanta att följa upp utifrån ett mer kvalitativt perspektiv. Det kan handla om att göra intressentundersökningar för att till exempel ta reda på arbetsgivarnas kunskap om vissa regler eller deras synpunkter på myndighetens insatser för regelförenkling eller e-tjänster. Det kan också handla om att bättre ta till vara och analysera det som observeras vid de uppföljande inspektionerna vad gäller åtgärder och förbättringar i arbetsmiljön.

Statskontoret bedömer också att Arbetsmiljöverket behöver tydliggöra sin roll i effektkedjan genom att anpassa verksamhetsmålen till det som myndigheten själv kan påverka. På så sätt tror vi att Arbetsmiljöverket också kan komma vidare i sin ambition att mäta effekter av sin egen verksamhet. Myndigheten behöver också besluta sig för när det är kunskaps- och resursmässigt motiverat att göra effektmätningar och vad man vill kunna dra slutsatser om.

När det gäller att analysera verksamhetens kostnader ser Statskontoret behov av att Arbetsmiljöverket följer och analyserar kostnaderna för bland annat sådana uppgifter som är styrda utifrån. Det gäller framför allt EU-styrt arbete och obligatorisk tillsyn. Sådana uppgifter ger underlag för att bedöma myndighetens utrymme för egeninitierade insatser. Myndigheten kan också behöva analysera sina OH-kostnader närmare, inte minst mot bakgrund av att de har ökat de senaste åren samtidigt som andelen kärnkompetens har minskat.

Bestämmelserna om att det främst är prestationernas volym och kostnader som ska redovisas i resultatredovisningen utesluter inte att Arbetsmiljöverket även redovisar annan väsentlig information för resultatbedömningen. Statskontoret bedömer att information om måluppfyllelse, verksamhetens kvalitet och resursanvändning väsentligt skulle öka nyttan av årsredovisningen.

### **6.3.2 Prioritera att slutföra det pågående förändringsarbetet**

Statskontoret rekommenderar Arbetsmiljöverket att fortsatt prioritera att slutföra förändringsarbetet till följd av omorganisationen. Vi har noterat att omorganisationen har tagit kraft av, men också skapat vissa motsättningar inom myndigheten. Arbetsmiljöverkets ledning har dock visat en stark vilja att slutföra förändringarna enligt plan och har i detta avseende en styrgrupp som stöd. Vi bedömer att omorganisationen och de förändringar som ska genomföras som ett led i denna är angelägna. De är angelägna dels för att resursläget kräver det, dels för att minska de regionala skillnaderna i arbetsätt som kan medföra att arbetsgivarna inte behandlas lika i myndighetsutövningen.

På sikt är det också viktigt att Arbetsmiljöverket säkerställer att de förväntade effekterna och effektivitetsvinsterna infrias så att resurser kan frigöras för fler inspektörer. Det gäller också att följa upp att förändringarna vad gäller till exempel minskad branschanknytning och lokal närvaro inte ger negativa konsekvenser för tillsynens genomslag.

### **6.3.3 Ta fram en samlad kompetensförsörjningsstrategi**

Statskontoret rekommenderar Arbetsmiljöverket att ta fram en samlad strategi för myndighetens kompetensförsörjning. Stora pensionsavgångar väntar de närmaste åren. Samtidigt förändrar myndigheten sin organisation, sitt arbetssätt och sina yrkesroller. Arbetsmiljöverket har även pekat på ett antal utmaningar i arbetsmiljöarbetet under de kommande åren, exempelvis utländska företag och arbetstagare. Möjligen kan även utmaningarna komma att påverka vilken typ av kompetens som myndigheten behöver.

Om situationen hanteras på ett bra och genomtänkt sätt kan det finnas fördelar med att de interna förändringarna sammanfaller med generationsväxlingen. Detta ställer samtidigt krav på ett mer samlat och långsiktigt förhållningssätt till myndighetens kompetensförsörjning framöver. Ansvaret för detta vilar på myndighetsledningen.

### **6.3.4 Tydliggör urvalskriterierna för tillsynen**

Statskontoret rekommenderar Arbetsmiljöverket att utreda och återkomma till regeringen med förslag om vilken eller vilka principer som bör vara vägledande för prioriteringar och urval i tillsynen och hur myndigheten avser att styra mot dessa. Arbetsmiljöverket arbetar utifrån regeringens tidigare uttalanden om att inrikta tillsynen på de arbetsplatser där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Vi kan dock inte se att de faktiska arbetsplatsbesöken avspeglar denna prioritering. Det gäller såväl i urvalet av potentiella nationella projekt i den centrala planeringen som vid inspektörens urval av arbetsställen. Vår bedömning skiljer sig alltså inte nämnvärt från den som Riksrevisionen gjorde för tio år sedan.



Tillsynsverksamheten tar en stor del av Arbetsmiljöverkets resurser i anspråk. Det är därför av största vikt att medlen används effektivt, särskilt med tanke på att myndigheten bara kan besöka en bråkdel av alla arbetsställen varje år. Detta gäller oberoende av nivån på anslagstilldelningen. Om risker för ohälsa och olycksfall även fortsättningsvis ska vara vägledande för tillsynen bör den närmare innebörden konkretiseras. En avvägning kan till exempel göras av hur starkt fokus som ska ligga på att förebygga de allvarligaste olyckorna i förhållande till att mer allmänt förebygga ohälsa. En mer konkret princip att pröva skulle till exempel kunna vara att Arbetsmiljöverket ska sträva efter att minimera de samhällsekonomiska kostnaderna för en dålig arbetsmiljö.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Se exempelvis Arbetsmiljöverket (2010) *Samhällsekonomiska kostnader för arbetsmiljöproblem. Kunskapsöversikt*. Rapport 2010:2.



## Referenser

### Offentligt tryck

Förordning (2001:1211) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Proposition 1999/2000:141 *Lag om ändring i arbetsmiljölagen m.m.*

Proposition 2000/2001:1 *Budgetpropositionen för 2001.*

Proposition 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007.*

Proposition 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008.*

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013.*

Proposition 2012/13:143 *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna.*

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014.*

Regeringens skrivelse 2009/10:248 *En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan 2010–2015.*

Regleringsbrev avseende Arbetsmiljöverket för budgetåren 2007–2014.

SOU 1976:1 *Arbetsmiljölag.*

SOU 2009:40 *En ny modell för arbetsmiljötillsyn.*

SOU 2013:25 *Åtgärder för ett längre arbetsliv.*

### Rapporter och interna dokument från Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket (2010) *Samhällsekonomiska kostnader för arbetsmiljöproblem. Kunskapsöversikt.* Rapport 2010:2.

Arbetsmiljöverket 2011-11-08 *Uppdrag att ta fram mätbara prestationer för den verksamhet som bedrivs av regionala skyddsombud, dnr AG 2011/100384.*

Arbetsmiljöverket 2012-03-31 *AV 2020 Vilka utmaningar står vi inför?, dnr 2011/101440.*

Arbetsmiljöverket 2012-01-25 *Styrning av Arbetsmiljöverkets verksamhet.*

Arbetsmiljöverket (2012) *Uppdrag enligt regleringsbrev 2012 – Slutrapport positiva arbetsmiljöindikatorer.*

Arbetsmiljöverket (2013) *Arbetssskador 2012.*

Arbetsmiljöverket (2013) *Uppdragsdirektiv: Ny organisation 2014, dnr 2013-106015.*

Arbetsmiljöverket 2013-10-21 *Ny organisation 2014 – Den nya inspektionsavdelningen.*

Arbetsmiljöverket 2013-10-21 *Ny organisation 2014 – En ny funktion för internationella frågor.*

Arbetsmiljöverket 2013-10-21 *Ny organisation 2014 – Juristfunktionernas roll och ansvar.*

Arbetsmiljöverket (2013) *Redovisning för inrättandet av en nationell funktion för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv, dnr 2012/101272.*

Arbetsmiljöverket (2013) *Strategi och metodik för värdering av effekter och samhällsnytta, "Samhällsnyttan, del 2", dnr RES 2011/100206.*

Arbetsmiljöverket (2013) *Tillsynsindex, systemet för urval.*

Arbetsmiljöverket (2014) *Arbetssskade- och inspektionsstatistik 2013, dnr 2014/103876.*

Arbetsmiljöverket (2014) *Arbetssskador 2013.*

Arbetsmiljöverket (2014) *Den administrativa rollen inom avdelningen för inspektion.*

Arbetsmiljöverket (2014) *Inspektion – rutiner. Interna styrdokument 13/2014.*

Arbetsmiljöverket (2014) *Redovisning av arbetsmiljöindikatorer enligt regeringsuppdrag.*

Arbetsmiljöverket 2014-09-17 *Uppföljning av sanktionsreformen, återrporteringskrav enligt regleringsbrev, dnr 2014/114614.*

Arbetsmiljöverket (2014) *Vidareutveckling och konkretisering av kompetensområdesansvar.*

Arbetsmiljöverkets arbetsordning, beslutad 2013-04-16.

Arbetsmiljöverkets budgetunderlag för 2014–2016 och 2015–2017.

Arbetsmiljöverkets medarbetarundersökning 2011.

Arbetsmiljöverkets månadsrapporter, helår 2010–2013.

Arbetsmiljöverkets verksamhetsplaner för åren 2012–2014.

Arbetsmiljöverkets årsredovisningar för åren 2004–2013.

Inriktningsbeslut 2011, dnr 2010/100849.

Inriktningsdokument 2012, dnr AE 2011/101151.

Inriktningsdokument 2013, dnr 2012/100891.

Interna styrdokument 7/2012 *Rutiner för förvaltning och styrning av processer.*

Interna styrdokument 18/2013 *Rutiner för planeringsprocessen.*

Interna styrdokument 4/2014 *Uppföljningsprocessen – rutiner* samt presentationsmaterial av styrmodellen och planeringsprocessen.

Redovisningsplan för Arbetsmiljöverket 2014.

Strategisk plan 2014–2016, dnr 2013/102820.

*Utveckling av Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet*, PM – Arbetsmaterial till AV:s ledningsgrupp.

Överenskommelse med LO, TCO och Saco om bidrag för stöd till deltagande i standardiseringsverksamheten, dnr 2014/105 038.

Överenskommelse med LO, TCO, Saco resp. Svenska Hamnarbetarförbundet om bidrag till regional skyddsombudsverksamhet, dnr AE 2013/112 248.

## **Övrigt**

Arrius G. m.fl. *Med kunskap blir det lättare att göra rätt – en sammanhållande aktör för kunskapsförmedling inom arbetsmiljöområdet.* Tillgänglig på <http://www.svensktnaringsliv.se>, citerad 2014-07-04.

Ekonomistyrningsverket 2008:35 *Riksrevisionens OH-kostnader.*

Ekonomistyrningsverket 2009:27 *Regionala skyddsombud. Förslag till nya rutiner för administration och redovisning av det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet.*

Ekonomistyrningsverket 2012:42 *Handledning Resultatredovisning.*

Riksrevisionen 2004:14 *Arbetsmiljöverkets tillsyn.*

Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.* Om offentlig sektor 14.

Statskontoret (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning.* Om offentlig sektor 18.

Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.*



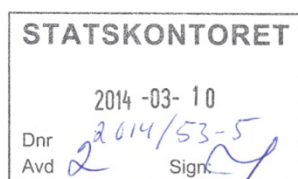
## Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut 1 2  
2014-02-27 A2014/908/ARM

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



**Uppdrag till Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av  
Arbetsmiljöverket**

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket med utgångspunkt i den myndighetsanalysmodell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten Modell för myndighetsanalyser (Fi2007/8016).

Statskontoret ska analysera:

- hur Arbetsmiljöverket fullgör sitt uppdrag enligt förordningen (2007:913) instruktion för Arbetsmiljöverket, regleringsbrev och andra regeringsbeslut,
- hur interna faktorer och omvärldsfaktorer påverkar Arbetsmiljöverkets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag och bidra till att målen för arbetsmiljöpolitiken uppnås, samt beskriva interna faktorer och omvärldsfaktorer av särskilt vikt för Arbetsmiljöverkets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag framöver
- hur Arbetsmiljöverkets samverkan med andra aktörer fungerar,
- vilka faktorer som är av särskild betydelse för effektiviteten i verksamheten, samt
- om formerna för regeringens styrning är tydlig och effektiv i förhållande till Arbetsmiljöverkets uppdrag.

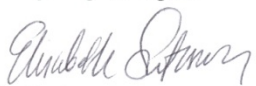
Arbetsmiljöverket ska i tillämpliga delar och efter samråd bistå Statskontoret med de underlag och upplysningar som behövs för analysen. Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 1 oktober 2014.

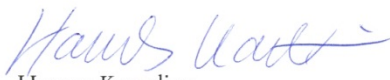
Postadress 103 33 Stockholm Telefonväxel 08-405 10 00 E-post: a.registrator@regeringskansliet.se  
Besöksadress Mäster Samuelsgatan 70 Telefax 08-411 36 16

2

På regeringens vägnar



Elisabeth Svantesson



Hannes Kantelius

Kopia till

Finansdepartementet/BA  
Socialdepartementet/SFÖ  
Statsrådsberedningen/SAM  
Arbetsmiljöverket