

Regeringsuppdrag

Rapport

Regionala skyddsombud

Förslag till nya rutiner för administration och redovisning av det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet



ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se.

Datum: 2009-09-18

Dnr: 10-476/2009

ESV-nr: 2009:27

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Susanna Hammarberg

Förord

Regeringen har uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att se över rutinerna för administration och redovisning av hur det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet används och vid behov utarbeta nya rutiner för stödet.

I denna rapport presenterar ESV förslag till nya rutiner för hur det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet ska redovisas och administreras. Uppdraget är härmed avslutat.

I detta ärende har generaldirektör Hans Lindberg beslutat. Utredare Susanna Hammarberg har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också utredare Ingemar Eriksson, utredare Jolanta Feliga och avdelningschef Susanne Jansson deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	9
2.1 Uppdraget.....	9
2.2 Genomförande	9
2.3 Avgränsningar	10
3 Nuvarande utformning och fördelning av stöd till regionala skyddsombud 11	
3.1 Skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet.....	11
3.2 Regionala skyddsombud: uppdrag	12
3.3 Staten bidrar ekonomiskt till de regionala skyddsombudens verksamhet	13
3.4 Syftet med det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet.....	14
4 Dagens former för administration och redovisning	15
4.1 Fördelning och utbetalning av de statliga medlen för regional skyddsombudsverksamhet	15
4.2 Fördelning av medlen mellan arbetstagarorganisationer - LO.....	16
4.3 TCO	17
4.4 Saco	18
4.5 Återrapportering av verksamhet som bedrivs med stöd av statsbidraget till regional skyddsombudsverksamhet	18
4.6 Slutkommentarer.....	23
5 Synpunkter som framförts under utredningsarbetet	25
5.1 Arbetsmiljöverket.....	25
5.2 Arbetstagarorganisationer	25
5.3 Arbetsgivarorganisationer	26
6 Förslag	27
6.1 Utgångspunkter.....	27
6.2 Tydligare fördelning av ansvar och befogenheter	28
6.3 Utveckla återrapporteringen	33
6.4 Nya rutiner för utbetalning	37
6.5 Kontroll	38
6.6 Konsekvenser	39
6.7 Genomförande	40
6.8 De centrala arbetstagarorganisationernas synpunkter på ESV:s förslag	40
Referenser	41
Bilaga 1 – Uppdraget	44

1 Sammanfattning

Statligt bidrag till regional skyddsombudsverksamhet

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen sett över rutinerna för administration och redovisning av det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet. Det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet uppgår 2009 till drygt 100 miljoner kronor.

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) har de anställda rätt att utse skyddsombud som företräder dem i arbetsmiljöfrågor. För små arbetsplatser är det inte alltid möjligt att utse skyddsombud bland de anställda på arbetsplatsen. Därför får de fackliga organisationerna utse regionala skyddsombud på sådana arbetsplatser. Staten bidrar till att finansiera den regionala skyddsombudsverksamheten.

Arbetsmiljöverket har regeringens uppdrag att betala ut det statliga bidraget till den regionala skyddsombudsverksamheten. Bidraget betalas ut till de centrala fackliga organisationerna (LO, TCO och Saco) som varje år träffar en överenskommelse om hur medlen ska fördelas mellan dem. De fackliga centralorganisationerna fördelar därefter medlen mellan sina medlemsförbund.

Merparten av bidraget, 67 procent, betalas ut i början av året. I september betalas 15 procent ut och resterande 18 procent betalas ut efter det att slutlig redovisning inkommit till Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverkets ska också redovisa för regeringen vilken verksamhet som bedrivs med stöd av statsbidraget till regional skyddsverksamhet. Regeringen lämnar anvisningar för åiterrapporteringen i sitt regleringsbrev till Arbetsmiljöverket. Verkets redovisning bygger på den årliga inrapportering som de fackliga organisationerna lämnar.

Utgångspunkter för ESV:s förslag

När det gäller dagens redovisning av det statliga stödet till verksamheten konstaterar ESV att den inte ger någon samlad bild av hur verksamheten bedrivits eller med vilket resultat. ESV menar att ett problem är bristen på uttalat syfte med redovisningen.

ESV:s utgångspunkter för förslagen är att redovisningen av den regionala skyddsombudsverksamheten ska vara resultatorienterad och närmare kopplas till utvecklingen inom arbetsmiljöområdet. Redovisningen av verksamhetens resultat ska användas som underlag för regeringens ställningstaganden gällande den regionala skyddsombudsverksamheten men bör också vara användbar för andra aktörer (till exempel fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer). ESV anser också att kraven på redovisning måste utformas med hänsyn till att det finns stora variationer i verksamhetens utformning och att verksamheten omfattar ett stort antal förbund med varierande förmåga att åiterrapportera detaljerad information.

ESV:s förslag

Tydligare ansvar och befogenheter

- ESV anser att alla inblandade aktörers (dvs. riksdag, regering, Arbetsmiljöverket, de centrala fackliga organisationerna och deras medlemsorganisationer) ansvar och befogenheter bör tydliggöras. ESV föreslår därför att regeringen bör precisera målen för det statliga bidraget genom att exempelvis besluta om särskilt prioriterade områden eller konkreta resultatmål och att Arbetsmiljöverket ska bistå regeringen med underlag för sådana beslut.
- ESV föreslår också att Arbetsmiljöverket bör få till uppgift att följa upp och redovisa resultatet av den regionala skyddsombudsverksamheten. ESV menar att denna uppgift bör utföras inom ramen för verkets instruktionsenliga uppgift att följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet.
- ESV konstaterar att den regionala skyddsombudsverksamheten inte har utvärderats och föreslår därför att regeringen initierar en utvärdering av den regionala skyddsombudsverksamheten. ESV föreslår att regeringen ska ange som ett villkor för att få del av det statliga bidraget att de centrala fackliga organisationerna och deras medlemsförbund ska vara skyldiga att medverka vid utvärderingar av verksamheten som görs på statens initiativ.
- ESV konstaterar också att frågan om vem som har ansvar för hur det statliga bidraget för regional skyddsombudsverksamhet fördelas är oklar. ESV rekommenderar därför regeringen att ta initiativ till en översyn av formerna för fördelningen av det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet.

Utveckla återrapporteringen

- ESV anser att den årliga återrapporteringen från arbetstagarorganisationerna huvudsakligen ska avse prestationer. ESV föreslår att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppgift att fastställa vilka prestationer arbetstagarorganisationerna ska återrapportera årligen. ESV anser också att Arbetsmiljöverket bör få till uppgift att bistå arbetstagarorganisationerna med anvisningar för återrapporteringen. ESV föreslår att förbunden ska redovisa verksamheten förbundsvis.
- ESV anser att Arbetsmiljöverkets redovisning av resultatet av den regionala skyddsombudsverksamheten ska utformas så att den möjliggör en bedömning om bidraget är väl använda skattemedel med hänsyn till målen för arbetsmiljöpolitiken. ESV föreslår därför att regeringen uppdrar åt Arbetsmiljöverket att komplettera arbetstagarorganisationernas

resultatrapportering med sådan information som verket finner lämpligt för denna uppgift samt att utarbeta former för hur analyser av den regionala skyddsombudsverksamhetens effekter i samhället ska göras och återrapporteras.

Övriga förslag

- I syfte att förenkla utbetalningsrutinerna föreslår ESV att dagens rutiner med tre utbetalningar ersätts med ett system med två utbetalningar.
- ESV föreslår att regeringen bör villkora Arbetsmiljöverkets utbetalning av det statliga bidraget med en skyldighet att lämna ut det underlag som behövs för en eventuell granskning till myndigheten. Vidare föreslår ESV att regeringen, i likhet med vad som gäller för andra verksamhetsbidrag, bör ange att Arbetsmiljöverket ska återkräva de statliga medlen för regional skyddsombudsverksamhet om bidraget används för andra ändamål än avsett, om arbetstagarorganisationerna försummar sin redovisnings- eller rapportskyldighet eller har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Ekonomiska konsekvenser

ESV anser att uppgifterna att analysera och rapportera den regionala skyddsombudsverksamhetens resultat samt bistå regeringen med underlag avseende mål för den regionala skyddsombudsverksamheten ska ses som en del av Arbetsmiljöverkets instruktionsenliga uppgift att följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet. ESV föreslår därför att detta finansieras genom Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag, anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ap.1 Förvaltningskostnader (ram).

ESV anser att kostnader för administration för det statliga bidraget samt kostnader för utvärdering av verksamhet som får statligt stöd bör finansieras av det statliga bidraget.

Vad gäller kostnader för utvärdering bedömer ESV att ett utrymme om 2 miljoner kronor är rimligt som en engångskostnad. ESV föreslår att denna kostnad finansieras med medel från anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ap. 2 Partsmedel.

Arbetsmiljöverket bedömer att kostnaderna för administration av medlen (dvs. sluta överenskommelser med arbetstagarorganisationerna om utbetalning och återrapportering, utbetalning av medlen och eventuella kontroller) samt kostnader för att ta fram anvisningar för resultatredovisning årligen bör omfatta högst 1 miljon kronor (1 procent av stödet till regional skyddsombudsverksamhet). ESV föreslår att Arbetsmiljöverket får avräkna kostnader för dessa ändamål motsvarande högst 1 miljon kronor årligen från anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ap. 2 Partsmedel.

Genomförande

Förslagen innebär att Arbetsmiljöverket måste fastställa nya återrapporteringskrav för verksamheten och att arbetstagarorganisationerna därefter måste utarbeta rutiner

för att kunna leva upp till de nya kraven på återrapportering. ESV bedömer det som rimligt att parterna kan redovisa enligt förslaget tidigast 2011.

De nya rutinerna för utbetalning av bidraget bör, enligt ESV:s bedömning, kunna genomföras 2010.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 2 april 2009 att uppdra åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att se över rutinerna för administration och redovisning av hur det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet används och vid behov utarbeta nya rutiner för stödet. Det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet uppgår 2009 till drygt 100 miljoner kronor.

Under arbetets gång ska ESV inhämta synpunkter från Arbetsmiljöverket samt de centrala arbetstagarorganisationerna respektive arbetsgivarorganisationerna. Uppdraget ska avrapporteras efter samråd med arbetstagarorganisationerna senast den 18 september 2009.

Regeringen motiverar uppdraget med att det finns ett behov av att se över rutinerna för administration och redovisning av hur det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet används i syfte att försäkra sig om att de medel som anslås av allmänna skattemedel för regional skyddsombudsverksamhet används på ett effektivt sätt.

2.2 Genomförande

När det gäller *redovisning* av hur det statliga stödet har använts har ESV utgått från att innehållet bör anpassas till det behov av information olika berörda aktörer har. ESV beskriver därför nuläget och lämnar förslag med utgångspunkt i de olika aktörernas (riksdag, regering, Arbetsmiljöverket, de centrala arbetstagarorganisationerna samt arbetsgivarorganisationerna) olika roller och ansvar.

När det gäller *administration* har ESV granskat formerna för utbetalning av stödet samt för kontroll av hur stödet använts.

I utredningens slutskede har företrädare för de centrala arbetstagarorganisationerna beretts möjlighet att lämna synpunkter på ESV:s förslag.

Arbetet har bedrivits parallellt med ESV:s uppdrag från regeringen att ta fram generella principer för regeringens styrning, uppföljning och kontroll av privaträttsliga organ med statligt åtagande (ESV dnr 49-22/2009).¹

¹ Av Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Ekonomistyrningsverket framgår att: "Myndigheten ska med utgångspunkt i den genomförda kartläggningen av organ med statligt åtagande (ESV 2008:34) lämna förslag till generella principer för regeringens styrning, uppföljning och kontroll av organ som är fristående från staten, men som bedriver verksamhet som statsmakterna beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt. Om organet svarar för myndighetsutövning eller inte samt organets juridiska status ska särskilt beaktas. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2009 till regeringen (Finansdepartementet)."

2.3 Avgränsningar

Uppdraget omfattar inte den regionala skyddsombudsverksamhet som utförs av Svenska Hamnarbetarens förbund.

Vid analys av skriftliga dokument har ESV huvudsakligen använt redovisningar och material från åren 2008 och 2009.

Med *centrala arbetstagarorganisationer* avser ESV i denna rapport Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Sveriges akademikers centralorganisation (Saco).

Med *arbetstagarorganisationer* avser ESV i denna rapport de fackliga organisationer som är huvudmän för regional skyddsombudsverksamhet och som är medlemsorganisationer i en central arbetstagarorganisation.

Med *arbetsgivarorganisationer* avser ESV i denna rapport Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

3 Nuvarande utformning och fördelning av stöd till regionala skyddsombud

3.1 Skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet

Historik

Rätten för arbetstagare att utse skyddsombud infördes i svensk lag 1912. Skyddsombudens roll var att företräda arbetstagarna men också att bevaka statens intresse av bättre hälsa i arbetslivet och att hjälpa arbetsgivaren. Möjligheten att utse regionala skyddsombud infördes genom 1949 års arbetarskyddslag. Dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen fick då rätt att medge att lokal arbetstagarorganisation fick utse ett skyddsombud utanför kretsen av arbetstagare vid ett visst arbetsställe. Bestämmelsen infördes med tanke på sådan verksamhet där det var svårt att utse skyddsombud bland arbetstagare på grund av att arbetsstället eller arbetsstyrkan ofta växlade – exempelvis inom byggbranschen eller annan verksamhet av kortvarig och tillfällig karaktär.²

1973 utvidgades möjligheten att utse regionala skyddsombud i den nya arbetarskyddslagen. Förändringarna syftade bland annat till att skapa en tillfredsställande skyddsorganisation vid små arbetsställen. På ett arbetsställe med få anställda ansågs det vara svårt att få fram lämpliga och frivilliga skyddsombud. Yrkesinspektionens medgivande krävdes för att arbetstagarorganisationen skulle få utse regionala skyddsombud. Detta krav togs dock bort 1990.³

Lokala skyddsombud, skyddskommitté, regionala skyddsombud

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) ska arbetsgivare och anställda samarbeta för att skapa en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön och de anställda har rätt att utse skyddsombud med rätt att företräda dem i arbetsmiljöfrågor.⁴ Lokala skyddsombud ska finnas på alla arbetsplatser som har fler än fem anställda. Ett skyddsombud utses normalt av den arbetstagarorganisation som sluter kollektivavtal med arbetsgivaren men det finns inte några krav på facklig anslutning för skyddsombud. Skyddsombudet ska verka för en bra arbetsmiljö, bevaka skydd mot ohälsa och olycksfall samt bevaka att arbetsgivaren uppfyller kraven i arbetsmiljölagen. De har rätt till den ledighet som behövs för uppdraget med bibehållen lön och övriga anställningsförmåner.

På arbetsplatser med minst femtio anställda ska det finnas en skyddskommitté som är sammansatt av företrädare för arbetsgivare och arbetstagare. En skyddskommitté är ett samrådsorgan mellan företrädare för arbetsgivaren och företrädare för arbetstagarna. Skyddskommittén ska delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet och

² Bättre arbetsmiljöregler, SOU 2007:43.

³ Ibid.

⁴ Arbetsmiljölagen (1977:1160), kap 6.

följa utvecklingen i skyddsfrågor. Förutom arbetsställets skyddskommitté kan man tillsätta lokala skyddskommittéer eller andra typer av arbetsmiljöorgan/skyddsorgan.⁵

För arbetsställen där skyddskommitté inte har tillsatts får arbetstagarorganisationen utse ett skyddsombud som inte arbetar på arbetsstället, dvs. ett regionalt skyddsombud. En arbetstagarorganisation kan utse ett skyddsombud för ett arbetsställe där organisationen har minst en medlem. De regionala skyddsombuden behöver inte arbeta på arbetsstället.

3.2 Regionala skyddsombud: uppdrag

De regionala skyddsombudens verksamhet regleras på samma sätt som de lokala skyddsombudens av arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetsmiljöförordningen (1977:1166). Utöver regeln om tillsättande av regionalt skyddsombud finns inga andra bestämmelser om regionala skyddsombud. Bestämmelserna om skyddsombudens uppgifter och befogenheter finns i 6 kap. i arbetsmiljölagen. Vidare finns regler i arbetsmiljöförordningen om bland annat mandattid för skyddsombud och underrättelseskyldighet gentemot arbetsgivaren vid val av skyddsombud som också gäller i fråga om regionala skyddsombud.

Skyddsombudens huvuduppgift framgår av 6 kap. 4 § första stycket i arbetsmiljölagen:

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och skall verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a § .

I förarbetena till lagen anges att huvuduppgiften för regionala skyddsombud är att aktivera det lokala skyddsarbetet.⁶ Detta anges dock inte direkt i lagen.

Arbetslivsinstitutet gjorde 1996 en undersökning om regionala skyddsombud och deras verksamhet. Rapporten beskriver de regionala skyddsombudens verksamhet som att de huvudsakligen övervakar arbetsmiljön och ser till att brister åtgärdas. De arbetar också för att försöka utse, utbilda och stödja lokala skyddsombud och att främja arbetsmiljöarbetet i de små företagen. Enligt rapporten besöker de regionala skyddsombuden små arbetsplatser och bidrar till att få lokala skyddsombud utsedda och utbildade samt ge dessa stöd i det fortsatta arbetet. Vid besöken tar skyddsombuden ofta upp traditionella arbetsmiljörisker som olycksfall, kemikalier, ergonomiska problem men också problem med konflikter och stress.⁷

Den senaste studien som gjorts av regionala skyddsombud och deras verksamhet är en enkätstudie som LO genomförde till sina regionala skyddsombud 2006. Frågor

⁵ Arbetsmiljöverket, www.arbetsmiljoverket.se, 2009-05-25.

⁶ SOU 2007:43

⁷ Arbetslivsinstitutet: De regionala skyddsombudens verksamhet, s. 47 ff.

i undersökningen togs delvis från Arbetslivsinstitutets studie från 1996 och bekräftar den bild som gavs i denna studie av de regionala skyddsombudens verksamhet.⁸

3.3 Staten bidrar ekonomiskt till de regionala skyddsombudens verksamhet

En utgångspunkt för arbetsmiljölagsstiftningen är att arbetsmiljöarbetet ska vara en del av produktionskostnaderna. Lokala skyddsombud har därför rätt till ledighet med bibehållen lön och övriga anställningsförmåner för att utföra sitt uppdrag. Modellen går dock inte att tillämpa när det gäller de regionala skyddsombudens verksamhet eftersom dessa är fackliga förtroendevalda eller ombudsmän som verkar på arbetsplatser där de inte är anställda. Därför bidrar staten till att finansiera denna verksamhet. Det skedde ursprungligen med medel från arbetarskyddsavgiften via Arbetarskyddsfonden, sedermera Arbetsmiljöfonden. Sedan år 1995 finansieras det statliga stödet med anslag, närmare bestämt anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket, anslagspost 2 Partsmedel.⁹ Det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet uppgår 2009 till drygt 100 miljoner kronor. Det statliga bidraget täcker inte helt kostnaderna för de regionala skyddsombudens verksamhet. Arbetstagarorganisationerna skjuter i varierande utsträckning till egna medel för verksamheten.

År 2002 gjordes en särskild utredning på Arbetsmiljöverkets uppdrag i syfte att sammanställa kostnaderna för verksamheten med regionala skyddsombud. Utredningen skulle även redogöra för arbetstagarorganisationernas bedömning av det framtida behovet av resurser för verksamheten. Utredningen föreslog en uppräknings av anslaget med 60 miljoner kronor (2002 uppgick anslaget till 72,7 miljoner kronor) i syfte att uppnå full kostnadstäckning (det vill säga att staten står för hela kostnaden för verksamheten). Utredningen föreslog även en översyn av verksamheten.¹⁰ År 2003 tillförde statsmakterna medel till verksamheten till att omfatta dagens nivå.

Tabell 1: Statens bidrag till regional skyddsombudsverksamhet 2002–2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Löpande priser Mnkr	72,7	99,2	101,7	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6
Fasta priser ^a Index 2009=100	87	113	114	112	107	104	101	100

^a Enhetsarbetskraftskostnaden för staten enligt Nationalräkenskaperna har använts som deflator. Index talet för 2009 har räknats fram med hjälp prognos i Konjunkturläget, augusti 2009.

⁸ LO: Samverkan för bättre arbetsmiljö. (Undersökningen avser regionala skyddsombud inom LO-förbunden.)

⁹ Anslagsposten omfattar medel för regional skyddsombudsverksamhet (år 2009 drygt 100 mnkr) och medel för parternas deltagande i standardiseringsarbete (år 2009 1,5 mnkr).

¹⁰ Lind: Regionala skyddsombud – kostnader m.m., s. 11.

3.4 Syftet med det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet

Det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet ska, enligt Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för 2008, ”bidra till förbättringar i arbetsmiljöarbetet”.¹¹ Arbetsmiljöarbetet sker på arbetsplatserna och syftar till att främja en god arbetsmiljö. Det betyder att arbetsmiljön

[...] ska förebygga ohälsa och olycksfall samt motverka att människor utestängs från arbetet. En god arbetsmiljö tar hänsyn till människors olika förutsättningar och bidrar till utveckling av både individer och verksamhet.¹²

Men det handlar inte bara om att förhindra en dålig arbetsmiljö, utan

[...] i mycket högre grad om att se arbetsmiljön som utvecklande för såväl individer som verksamhet och som en framgångsfaktor och ett konkurrensmedel. Arbetsmiljön och arbetsmiljöpolitiken har vidare stor betydelse för att möjliggöra regeringens jobbpolitik, en politik som innebär att alla som kan arbeta ska ha möjlighet att göra det utifrån sina egna förutsättningar.¹³

De regionala skyddsombudens uppgift är att ”aktivera och vara ett stöd för arbetstagsidan i det lokala arbetsmiljöarbetet” på arbetsställen där det inte finns någon skyddskommitté, dvs. i första hand små arbetsplatser. De regionala skyddsombuden har ”i princip samma befogenheter som de ’vanliga’ skyddsombuden”. De ska

[...] företräda arbetstagsarna, samverka med arbetsgivaren och vaka över dennes åligganden för arbetsmiljöförhållandena.

Ombuden har dock inget tillsynsansvar.¹⁴

¹¹ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsmiljöverket, s.3.

¹² Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 14, s. 58.

¹³ Ibid., s. 73.

¹⁴ Arbetsmarknadsdepartementet (2007), s. 2 ff.

4 Dagens former för administration och redovisning

4.1 Fördelning och utbetalning av de statliga medlen för regional skyddsombudsverksamhet

Arbetsmiljöverket har regeringens uppdrag att betala ut medlen till de centrala arbetstagarorganisationerna efter rekvisition. I regleringsbrevet till Arbetsmiljöverket anger regeringen vissa återrapporteringskrav för verksamheten. Arbetsmiljöverket ansvarar också för att lämna en preliminär redovisning över hur medlen använts.

I Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för 2009 tilldelade regeringen drygt 100 miljoner kronor till verksamheten. De centrala arbetstagarorganisationerna träffar årligen en överenskommelse om hur medlen ska fördelas mellan dem. Arbetsmiljöverket sluter därefter överenskommelser med respektive centralorganisation som bland annat reglerar formerna för utbetalning och redovisning.

De centrala arbetstagarorganisationerna har hittills använt två fördelningsnycklar för att fördela medlen sinsemellan. Den fördelningsnyckel som använts för merparten av medlen bygger på arbetstagarorganisationernas respektive andelar av dåvarande Arbetsmiljöfondens intäkter av arbetarskyddsavgiften och innebär att LO får 90,5 procent av medlen, TCO 8,2 procent och Saco 1,3 procent.¹⁵ För den andel av de statliga medlen som motsvarar de medel som statsmakterna tillsköt 2003 har hittills använts den fördelningsnyckel som användes för de extra medel som utgick för utbildning av de regionala skyddsombuden 2001 och 2002, nämligen att LO fick 85 procent, TCO 12 procent och Saco 3 procent.¹⁶

De statliga medlen för regional skyddsombudsverksamhet 2009 fördelades enligt nedan.

Tabell 2: Fördelning av de statliga medlen till regional skyddsombudsverksamhet 2009¹⁷

Organisation	Mnkr
LO	83,6
TCO	14,1
Saco	2,2
Svenska Hamnarbetareförbundet	0,2
Summa	100,1

Källa: Överenskommelse om fördelning av verksamhetsbidrag för regionala skyddsombud, dnr. LS 2009/322, Arbetsmiljöverket.

¹⁵ Regionala skyddsombud. Ds 1988:61, s. 37.

¹⁶ Lindh, s. 11.

¹⁷ Förutom de statliga medel för regional skyddsombudsverksamhet som betalas ut till de centrala arbetstagarorganisationerna får Svenska Hamnarbetareförbundet del av de statliga medlen. 2009 fick Svenska Hamnarbetareförbundet 190 000 kronor för sådan verksamhet.

Merparten av bidraget (67 procent) betalas ut i början av året när överenskommelserna skrivits under av respektive central arbetstagarorganisation och Arbetsmiljöverket. I september betalas 15 procent ut och resterande 18 procent betalas ut efter det att slutlig redovisning samt intyg från revisorerna inkommit till Arbetsmiljöverket, dvs. senast den 31 mars året efter.

4.2 Fördelning av medlen mellan arbetstagarorganisationer - LO

LO består av 15 medlemsförbund med totalt 1,7 miljoner enskilda medlemmar.¹⁸ LO får den största delen av de statliga medlen för regional skyddsombudsverksamhet, vilket år 2009 var 83,6 miljoner kronor. Inom LO är det 14 av 15 medlemsförbund som bedriver regional skyddsombudsverksamhet. LO fördelar de statliga medlen mellan sina förbund enligt en fördelningsnyckel som LO:s styrelse beslutade 1991.

Tabell 3: Fördelning av statliga medel för regional skyddsombudsverksamhet mellan LO:s förbund (2009)

Förbund	Andel (procent)
Byggnadsarbetareförbundet	15,6
Elektrikerförbundet	4,0
Fastighetsanställdas förbund	6,6
Grafiska Fackförbundet	1,6
Handelsanställdas förbund	15,0
Hotell och restaurangfacket	6,7
Industrifacket Metall	10,8
Kommunalarbetareförbundet	9,1
Livsmedelsarbetareförbundet	1,9
Musikerförbundet	3,0
Målareförbundet	4,8
SEKO	3,0
Skogs- och träfacket	4,3
Transportarbetareförbundet	13,5
Summa	100

Källa: LO Fördelning av regionala skyddsombudsmedel. Dnr 20090027.

LO behåller en del av medlen för administration, projekt och gemensamma aktiviteter, till exempel utbildning och utbildningsmaterial för regionala skyddsombud. LO har en arbetsgrupp som består av arbetsmiljöansvariga från tio av de medlemsförbund som har regional skyddsombudsverksamhet. Gruppen har bland annat arbetat fram en mall för åiterrapportering av medlen. Mallen bygger på överenskommelsen mellan Arbetsmiljöverket och de centrala arbetstagarorganisationerna och innehåller huvudsakligen följande krav på åiterrapportering:

¹⁸ www.lo.se, 2009-05-28.

- Organisation.
- Bedriven verksamhet.
- Förändringar i arbetsmiljön.
- Kostnader.
- Utbildning.
- Ekonomiska insatser inkl. blankett för ekonomisk slutredovisning.

De medlemsförbund som får medel för regional skyddsombudsverksamhet beslutar om hur verksamheten ska bedrivas. LO samordnar återrapporteringen av verksamheten.

2008 utgjorde det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet 62 procent av verksamhetens totala kostnader.¹⁹

4.3 TCO

TCO består av 16 medlemsförbund med totalt cirka 1,2 miljoner enskilda medlemmar.²⁰ År 2009 fick TCO drygt 14 miljoner kronor för regional skyddsombudsverksamhet. När TCO fått besked från Arbetsmiljöverket om hur mycket av medlen som tillfaller TCO, får TCO:s medlemsförbund ansöka hos TCO om del av dessa medel. Vanligtvis är det samma förbund som söker medel men här finns också viss rörelse då vissa förbund tillkommer och andra inte har möjlighet att utföra verksamheten varje år. TCO:s styrelse fattar därefter ett preliminärt beslut om fördelning av medlen till samtliga förbund. Medlemsförbundens medelsanspråk överstiger de resurser som TCO har att fördela.

TCO använder en fördelningsnyckel som gör att även små förbund får pengar. Denna fördelningsnyckel diskuteras kontinuerligt. Ett slutgiltigt beslut om medel fattas när medlemsförbunden inkommit med sina slutliga redovisningar till TCO.

Tabell 4: Fördelning av totala kostnader för regional skyddsombudsverksamhet mellan TCO:s förbund (2008)

Förbund	Medel (mkr)
Unionen	20,4
Journalistförbundet	0,6
Skogs- och lantbrukstjänstemannaförbundet	0,6
Läraryrket	3,9
SKTF	1,3
Sveriges yrkesmusikerförbund	0,2
Teaterförbundet	1,6
Summa	28,6

Källa: TCO:s redovisning av verksamhet med regionala skyddsombud 2008.

¹⁹ LO: Slutredovisning och rekvisition av resterande medel för regionala skyddsombudsverksamheten 2008, 2009-03-27.

²⁰ www.tco.se, 2009-05-21.

Inte heller TCO styr medlemsförbundens verksamhet. Det är respektive förbund som själva planerar och genomför verksamheten.

2008 utgjorde det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet 49 procent av verksamhetens totala kostnader.²¹

4.4 Saco

Saco består av 23 medlemsförbund med knappt 590 000 enskilda medlemmar.²² Saco fick 2009 2,2 miljoner kronor för regional skyddsombudsverksamhet. Två av Sacos 23 förbund – KyrkA och Lärarnas Riksförbund - får medel för sin verksamhet med regionala skyddsombud. Denna fördelning har funnits under en längre tid. Det finns ett uttryckt behov och intresse från andra medlemsförbund att bedriva regional skyddsombudsverksamhet men Saco har valt att koncentrera de begränsade medlen i syfte att de ska kunna ge bättre effekt. Fördelningen av de statliga medlen mellan de två förbunden varierar något mellan åren beroende på vilka utgifter förbunden haft för verksamheten. Planering och genomförande av verksamheten görs av respektive förbund.

Tabell 5: Fördelning av totala kostnader för regional skyddsombudsverksamhet mellan Saco:s förbund (2008)

Förbund	Medel (mnkr)
Kyrkans Akademikerförbund	1,7
Lärarnas riksförbund	0,9
Summa	2,6

Källa: Saco: Slutlig redovisning av bidrag till verksamhet med regionala skyddsombud för Saco år 2008, 2009-03-25

2008 utgjorde det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet 85 procent av verksamhetens totala kostnader.²³

4.5 Åtterrapporering av verksamhet som bedrivs med stöd av statsbidraget till regional skyddsombudsverksamhet

Åtterrapporeringskraven

Enligt bestämmelser i Arbetsmiljöverkets regleringsbrev ska verket redogöra för den verksamhet som bedrivs med stöd av statsbidraget till regional skyddsombudsverksamhet. För verksamheten 2008 ställdes följande krav:²⁴

²¹ TCO: Ref: redovisning av verksamhet med regionala skyddsombud (RSO), 2009-03-30

²² Saco medlemsstatistik 2008-12-31, 2009.

²³ Saco: Slutlig redovisning av bidrag till verksamhet med regionala skyddsombud för Saco år 2008, 2009-03-25

²⁴ För verksamheten 2009 gäller huvudsakligen samma krav.

Av redogörelsen ska framgå hur bidraget fördelas på regional skyddsombudsverksamhet, utbildning av regionala skyddsombud samt standardiseringsverksamhet, bidragens fördelning på olika branscher, liksom en översiktlig bedömning av effekterna av insatserna. Vad gäller den del av bidraget som används till utbildning ska verket översiktligt beskriva innehållet i utbildningen.

En översiktlig redovisning ska också göras av mottagarnas egna bidrag och insatser inom de områden där bidrag lämnas till regional skyddsverksamhet.²⁵

Vilka uppgifter om den regionala skyddsombudsverksamheten som mottagarna av stödet (det vill säga arbetstagarorganisationerna) ska lämna specificeras i överenskommelsen mellan Arbetsmiljöverket och de centrala arbetstagarorganisationerna. I överenskommelsen 2008 efterfrågades följande uppgifter, här återgivna omstuvade och ordnade under rubriker.

Effekterna av den regionala skyddsombudsverksamheten

- Översiktlig bedömning av effekterna av de regionala skyddsombudsinsatserna för hela organisationen.

Insatserna inom den regionala skyddsombudsverksamheten

- Redovisning av insatser inom de verksamhetsområden där partsmedlen används.
- Bedömning/jämförelse mellan planerad verksamhet och faktiskt utfall.

Utbildningen av regionala skyddsombud

- Översiktlig beskrivning av innehållet i utbildningen.
- Antal utbildningsdagar.
- Antal berörda av utbildningsinsatser.

Användningen av statsbidraget till den regionala skyddsombudsverksamheten

- Uppdelning av bidraget på regional skyddsombudsverksamhet, utbildning av regionala skyddsombud och standardiseringsverksamhet.
- Uppdelning av bidraget på bransch.
- Översiktlig redovisning av mottagarnas egna bidrag och insatser.

Kostnaderna i den regionala skyddsombudsverksamheten

- Lönekostnader.
- Andra kostnader.

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsmiljöverket, s. 3.

Den regionala skyddsombudsverksamhetens omfattning

- Antal förbund med regional skyddsombudsverksamhet.
- Antal regionala skyddsombud per förbundsområde.
- Antal regionala skyddsombud omräknat till årsarbetskrafter (en årsarbetskraft motsvarar 1 800 timmar).
- Antalet berörda arbetsplatser per förbundsområde.
- Antal arbetsplatsbesök per förbundsområde.

Några iakttagelser om redovisningen av den regionala skyddsombudsverksamheten 2008

Effekterna av den regionala skyddsombudsverksamheten

Effekterna av den regionala skyddsombudsverksamheten beskrivs genomgående i allmänna ordalag och i allmänhet i termer av förändringar i arbetsmiljöarbetet, till exempel på följande sätt:

Den regionala skyddsombudsverksamheten har lett till ökat intresse och engagemang i arbetsmiljöfrågorna.

Utän tillgången på regionala skyddsombud skulle arbetsmiljöarbetet troligen vara obefintligt på dessa [små] arbetsplatser.

Den regionala skyddsombudsverksamheten har lett till att fler skyddsombud har utsetts och att kunskapsnivån både hos de nya och befintliga har höjts.

Bättre kunskap hos de lokala arbetsmiljöombuden leder till ökad trygghet i hanteringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsplatsen.

Ökad kunskap hos arbetsgivarna om deras ansvar för arbetsmiljö.

Säkrare och tryggare arbetsplatser.

Att arbetsmiljöarbetet är fokus för redovisningen av effekter är rimligt med tanke på att syftet med statsbidraget är att ”bidra till förbättringar i arbetsmiljöarbetet”.²⁶ Det är också det slags effekter som det ligger närmast till hands att beskriva. Att gå längre i effektkedjan och bedöma effekter på arbetsmiljön, de anställda eller företagen blir genast mer komplicerat. Redovisningen kan dock inte sägas ge underlag för några generella slutsatser om den regionala skyddsombudsverksamhetens betydelse för arbetsmiljöarbetet.

²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsmiljöverket, s. 3.

Insatserna inom den regionala skyddsombudsverksamheten

Den regionala skyddsombudsverksamheten beskrivs med varierande grad av konkretion. Redogörelserna innehåller såväl rapporter om aktuella arbetsmiljöproblem som beskrivningar av problem med bristande resurser.

Den fråga som dominerat verksamhetsåret har varit de utökade antalen arbetsplatsolyckor, framförallt den ökning av arbetsplatsolyckor som lett till dödsfall.

Frågor om arbetstid, stress, hög arbetsbelastning, enformigt arbete vid dator och brister i ledarskap står för stora arbetsmiljöproblem.

[...] rehabiliteringsärenden, våld och hot, mobbning och kränkande särbehandling lyfts fram som en växande problematik.

Mestadels har verksamheten varit inriktad på utåtriktade insatser som skyddsronder och uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Förutom den sedvanliga verksamheten med arbetsplatsbesök, skyddsronder, uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet har prioritet varit att rekrytera lokala skyddsombud.

Verksamheten har [...] riktat sig mot rörliga arbetsplatser såsom festivaler, kommunala kulturtillställningar, gällande buller, belysning, tunga lyft m.m.

Projektet 'Ordning och reda i skogen' har bedrivits i Västerbotten. Länet har 400–500 utländska arbetare inom skogsbruket under säsongen. De regionala skyddsombuden har kartlagt arbetsmiljön och säkerställa [sic] att de verksamma skogsentreprenörerna följer lagar och avtal. I detta projekt har många skyddsronder med uppföljning genomförts.

Arbetsbelastningen har ökat för de regionala skyddsombuden.

Vi tvingas återigen framhålla att framtida resursfördelning måste lösas på ett sätt som innebär att förbundets medlemmar inte tvingas skjuta till medel av medlemsintäkterna som är till för den fackliga verksamheten i förbundet eller att de regionala skyddsombuden tvingas genomföra uppdrag på sin fritid.

[...] ytterligare ekonomiska medel behöver tillföras för att komma tillrätta med påtalade problem.

[...] vi tvingas finansiera en del av den regionala skyddsverksamheten med egna medel vilket inte är långsiktigt acceptabelt.

Beskrivningarna av arbetsmiljöproblemen inom de olika förbundens verksamhetsområden och redogörelserna för konkreta insatser har ett allmänt informationsvärde. Beskrivningarnas karaktär gör dock att det är svårt att få en samlad bild av den regionala skyddsombudsverksamheten. Det är möjligt att man

skulle kunna få ut mer av informationen om förbunden fick rapportera mer systematiskt och enligt gemensamt formulär med frågor av typen:

- Vilka är de dominerande arbetsmiljöproblemen på de arbetsplatser som berörs av den regionala skyddsombudsverksamheten?
- Vilka insatser har de regionala skyddsombuden genomfört mot bakgrund av den rådande problembilden på dessa arbetsplatser?

Utbildningen av regionala skyddsombud

Även utbildningsinsatserna beskrivs med en varierande grad av konkretion, till exempel på följande sätt:

Förbundet har hållit endagsutbildningar i regionerna för 33 av sina regionala skyddsombud (RSO), dessutom en tredagarsutbildning för 31 regionala skyddsombud.

Sex av förbundets regionala skyddsombud har genomgått LO och Mälardalens högskolas arbetslivsutbildning med inriktning på de psykosociala arbetsmiljöfrågorna i småföretag.

I huvudsak har det handlat om säkerhetsutbildning för butiksanställda men också ergonomifrågor har behandlats flitigt samtliga branscher som butik, lager, frisör, tjänstemän m.fl.

Utbildningsinsatser gällande asbest, riskbedömning, belastningsergonomi, kvartsdamm, kemikaliehantering, arbetsanpassning och rehabilitering.

Förbundet anordnade under hösten en tvådagarsutbildning för de regionala skyddsombuden. Innehållet berörde bland annat arbetsmetoder, Arbetsmiljöverkets tillsynsprojekt för branschen, tips på åtgärder för bullerbekämpning, redovisning av IVL:s städprojekt, aktuell information om rehabiliteringsfrågor m.m.

ESV konstaterar att uppgifterna är relevanta men svåra att analysera samlat och därmed att dra slutsatser av.

Användningen av statsbidraget till den regionala skyddsombudsverksamheten

Redovisningen av hur statsbidraget använts med fördelning på regional skyddsombudsverksamhet och utbildning av regionala skyddsombud är i vissa fall ofullständig. Det gäller också fördelningen av bidraget på bransch.

I regleringsbrevet specificeras hur mycket Arbetsmiljöverket efter rekvisition högst får betala i stöd till regional skyddsverksamhet. Det finns dock inget krav på att stödet till den regionala skyddsombudsverksamheten ska användas till något speciellt ändamål. Idag finansieras verksamheten både med statliga medel och med arbetstagarorganisationernas egna medel. För förbunden kan det då knappast spela någon roll vilken del av den regionala skyddsombudsverksamheten respektive utbildningen som finansieras med statligt stöd eller med egna medel (en krona är så god

som en annan). Det kan vara förklaringen till att redovisningen i vissa fall brister. Möjligen skulle det vara lättare för förbunden att redovisa hur *de samlade resurserna* använts. Det borde i så fall vara en väl så intressant information. Riktigt intressant skulle det vara om fördelningen gällde utbildning jämte *ett antal representativa typer av prestationer i den regionala skyddsombudsverksamheten* (mer om det nedan).

Regeringen efterfrågar en branschvis uppdelning av redovisningen. Uppgifterna lämnas dock idag *förbundsområdesvis*, vilket förmodligen är den branschindelning som är relevant för arbetstagarorganisationerna. Om en branschvis fördelning av statsbidraget behövs jämte en förbundsområdesvis bör branschbegreppet preciseras, lämpligen utifrån svensk näringsgrensindelning (SNI 2007).

Kostnaderna i den regionala skyddsombudsverksamheten

Kostnaderna delas upp på lönekostnader respektive andra slags kostnader. Som väntat dominerar lönekostnaderna (de svarar för runt 80 procent av den regionala skyddsombudsverksamhetens totala kostnader). Från analytisk synpunkt vore det intressantare med en fördelning av kostnaderna på olika slags prestationer, till exempel rekrytering av skyddsombud, rådgivning, genomförda skyddsronder och insatser i akuta situationer. På så sätt kopplas verksamhet och ekonomi samman. Det förutsätter dock någon form av tidredovisning för den regionala skyddsombudsverksamheten.

Den regionala skyddsombudsverksamhetens omfattning

Uppgifterna om antal regionala skyddsombud, antal berörda arbetsplatser, arbetsplatsbesök etc. är information som är intressant som komplement till uppgifter om verksamhetens kostnader om man vill få en uppfattning av verksamhetens omfattning. Det är också siffror som förbunden verkar kunna lämna utan större svårigheter, vilket är önskvärt i en årlig uppföljning.

4.6 Slutkommentarer

Regeringen tilldelar den regionala skyddsombudsverksamheten statliga medel genom en särskild anslagspost på anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket har sedan i uppdrag att utbetala medlen till de centrala arbetstagarorganisationerna efter rekvisition.

Utbetalningen av medlen görs enligt en överenskommelse som sluts mellan de centrala arbetstagarorganisationerna för respektive verksamhetsår. Överenskommelsen har hittills huvudsakligen byggt på den fördelningsnyckel som presenterades i utredningen Regionala skyddsombud (Ds 1988:61). Därutöver betalar Arbetsmiljöverket ut medel till Svenska Hamnarbetareförbundet som inte ingår någon av de centrala arbetstagarorganisationerna. De centrala arbetstagarorganisationerna fördelar medlen mellan sina medlemsförbund och använder då olika fördelningsprinciper.

ESV kan konstatera att frågan om vem som har ansvar för hur det statliga bidraget för regional skyddsombudsverksamhet fördelas mellan arbetstagarorganisationerna är oklar. Det leder bland annat till att det är otydligt vem som kan ta initiativ till en förändrad fördelningsmodell.

Vad gäller redovisning av medlen verkar arbetstagarorganisationerna ha gjort vad de kunnat under rådande omständigheter för att ta fram de efterfrågade uppgifterna om den regionala skyddsombudsverksamheten.

Det stora problemet är bristen på uttalat syfte med redovisningen. För vem är de insamlade uppgifterna intressanta? Vad ska de användas till? Hittills har uppgifterna legat till grund för en åiterrapportering i Arbetsmiljöverkets årsredovisning. Veterligen har uppgifterna inte använts till någon analys och inte heller i styrningen av de statliga insatserna.

5 Synpunkter som framförts under utredningsarbetet

Under ESV:s utredningsarbete har huvudsakligen följande synpunkter framförts från Arbetsmiljöverket, arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer.

5.1 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har regeringens uppdrag att betala ut medlen till den regionala skyddsombudsverksamheten samt att återrapportera verksamheten. De anser inte att de har något uppdrag att styra verksamheten eller att analysera den verksamhet som utförs.

Arbetsmiljöverket har framfört att uppgiften att återrapportera verksamheten är svår eftersom det saknas tydliga mål för regional skyddsombudsverksamhet. Dagens återrapporteringskrav är svåra att uppfylla, anser Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket känner inte till motiven bakom återrapporteringskraven och vet inte hur regeringen använder återrapporteringen för att styra verksamheten.

Vidare anser verket att de inte har uppdraget att göra någon närmare analys av de uppgifter som arbetstagarorganisationerna presenterar.

5.2 Arbetstagarorganisationer

Arbetstagarorganisationernas huvudsakliga invändning mot dagens system med regionala skyddsombud är att det är underfinansierat, det vill säga att parterna själva måste stå för en del av finansieringen. Detta anses bland annat leda till att det är svårt att arbeta förebyggande eftersom "akututryckningar" tar alltför stor del av nuvarande resurser. Arbetstagarorganisationerna anser sig behöva mer stabila planeringsförutsättningar för verksamheten än det nuvarande systemet med finansiering på årlig basis.

Vidare anser arbetstagarorganisationerna att den nuvarande fördelningen av det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet inte förmår fånga upp de behov av de regionala skyddsombudens verksamhet som en förändrad struktur på arbetsmarknaden innebär. Inom flera sektorer har behovet av regionala skyddsombud ökat eftersom antalet små arbetsställen har blivit fler. I flera sektorer är också ohälsoproblemen av en annan art idag än tidigare.

Arbetstagarorganisationerna anser också att nuvarande system med återrapporteringskrav är tidsödande, resurskrävande och svåra att leva upp till. Flera representanter för arbetstagarorganisationerna efterfrågar metodstöd eller dialog med Arbetsmiljöverket kring dessa frågor.

5.3 Arbetsgivarorganisationer

Arbetsgivarorganisationerna framför att ett problem med dagens system med regionala skyddsombud är att det ibland sker viss sammanblandning mellan ombudens fackliga uppdrag och det uppdrag som de har som regionalt skyddsombud. Uppdraget som regionalt skyddsombud är, enligt arbetsgivarorganisationernas uppfattning, offentligt och omfattar samtliga arbetstagare, till skillnad från uppdraget som fackligt ombud.

Arbetsgivarorganisationerna anser att kraven på återrapportering bör vara rimliga men menar att med tydliga krav på återrapportering så kan det också bli tydligare för ombuden att uppdraget som regionalt skyddsombud ska skilja sig från uppdraget som facklig ombudsman.

Även arbetsgivarorganisationerna anser att den nuvarande fördelningen av statliga medel för regional skyddsombudsverksamhet inte förmår fånga upp den förändrade strukturen på arbetsmarknaden. Inom flera sektorer har behovet av regionala skyddsombud ökat eftersom antalet små arbetsställen har blivit fler.

6 Förslag

6.1 Utgångspunkter

ESV konstaterar att behoven av och möjligheterna att bedriva arbetsmiljöarbete varierar stort mellan olika branscher. ESV uppfattar att en grundprincip med dagens modell med regionala skyddsombud är att arbetstagarorganisationerna som huvudmän inom ramen för tillgängliga resurser ges frihet att utforma verksamheten efter aktuella behov.

Verksamhetens utformning varierar mellan de olika arbetstagarorganisationerna både till sitt innehåll och med vilka resurser verksamheten bedrivs. När det gäller dagens redovisning av det statliga stödet till verksamheten konstaterar ESV att den inte ger någon samlad bild av hur verksamheten bedrivits eller med vilket resultat. ESV menar att ett problem är bristen på uttalat syfte med redovisningen.

ESV:s utgångspunkter för förslagen är att redovisningen av den regionala skyddsombudsverksamheten ska vara resultatorienterad och närmare kopplas till utvecklingen inom arbetsmiljöområdet. Redovisningen av verksamhetens resultat ska användas som underlag för regeringens ställningstaganden gällande den regionala skyddsombudsverksamheten men bör också vara användbar för andra aktörer (till exempel arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer). ESV anser också att kraven på redovisning måste utformas med hänsyn till att det finns stora variationer i verksamhetens utformning och att verksamheten omfattar ett stort antal aktörer med varierande förmåga att återrapportera detaljerad information.

6.2 Tydligare fördelning av ansvar och befogenheter

ESV *föreslår* att regeringen preciserar målen för det statliga bidraget genom att exempelvis ange särskilt prioriterade områden eller konkreta resultatmål inom den regionala skyddsombudsverksamheten.

ESV *föreslår* att Arbetsmiljöverket får i uppdrag att bistå regeringen med underlag för ställningstaganden gällande den regionala skyddsombudsverksamheten.

ESV *föreslår* att Arbetsmiljöverket får till uppgift att följa upp och redovisa resultatet av den regionala skyddsombudsverksamheten. Resultatredovisningen ska utformas på ett sådant sätt att det möjliggör en bedömning av om bidraget är väl använda skattemedel med hänsyn till målen för arbetsmiljöpolitiken. Uppgiften bör utföras inom ramen för verkets instruktionsenliga uppgift att följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet.

ESV *föreslår* att regeringen initierar en utvärdering av den regionala skyddsombudsverksamheten.

ESV *föreslår* att regeringen anger som ett villkor för att få del av det statliga bidraget att de centrala arbetstagarorganisationerna och arbetstagarorganisationerna är skyldiga att medverka vid utvärderingar av verksamheten som görs på statens initiativ.

En förutsättning för en tydlig och transparent styrning och uppföljning av den regionala skyddsombudsverksamheten är att alla inblandade aktörers ansvar och befogenheter är klargjorda. En tydlig ansvarsfördelning kan göras genom att ange vem som ansvarar för att:

- Ta fram syfte och ramar (verksamhetsmässiga och finansiella) för verksamheten.
- Formulera övergripande mål och sprida dessa till andra aktörer.
- Definiera hur utvecklingen av verksamheten mäts och när den följs upp.
- Bestämma vilken information i form av olika dokument som ska tas fram samt hur och till vem informationen sprids.

ESV lämnar följande *förslag* till fördelning av ansvar och befogenheter mellan olika aktörer avseende regional skyddsombudsverksamhet. De berörda aktörerna är riksdag, regering, Arbetsmiljöverket, centrala arbetstagarorganisationer samt de arbetstagarorganisationer som bedriver regional skyddsombudsverksamhet. De förändringar gällande ansvar som ESV *föreslår* rör huvudsakligen regeringen och Arbetsmiljöverket.

Riksdagen

Riksdagen beslutar om arbetsmiljölagen som fastställer att arbetsgivare och arbetstagare har ett gemensamt ansvar för arbetsmiljön på arbetsplatsen. Av lagen framgår att arbetstagarorganisationerna får utse regionala skyddsombud. Lagen anger skyddsombudens huvudsakliga uppgifter. Riksdagen anvisar även medel för anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket. ESV föreslår inte någon ändring i dessa avseenden.

Regeringen

Till regeringens uppgifter hör att fastställa ramarna för det statliga bidraget till den regionala skyddsombudsverksamheten, att återrapportera verksamhetens resultat till riksdagen och att uppmärksamma riksdagen på eventuella behov av förändringar i arbetsmiljölagen.

ESV konstaterar att de mål som gäller för regional skyddsombudsverksamhet är allmänt formulerade. För att kunna avgöra om det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet är väl använda skattemedel är det nödvändigt att förtydliga vilka specifika mål som gäller för verksamheten. Regeringen kan göra detta genom att exempelvis ange särskilt prioriterade områden eller konkreta resultatmål inom den regionala skyddsombudsverksamheten.

ESV anser att utvärdering är ett viktigt led i utvecklingen av styrning av all statlig verksamhet. ESV anser att det också är viktigt att utvärdera verksamhet som får statligt stöd. Veterligen har den regionala skyddsombudsverksamheten inte utvärderats. *ESV föreslår* därför att regeringen initierar en utvärdering av den regionala skyddsombudsverksamheten.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket träffar överenskommelser med de centrala arbetstagarorganisationerna om formerna för utbetalningen av det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet samt för organisationernas återrapportering. Arbetsmiljöverket kontrollerar att arbetstagarorganisationerna uppfyller de krav som ställs i överenskommelserna. Arbetsmiljöverket återrapporterar verksamheten till regeringen.

ESV konstaterar att Arbetsmiljöverket bör ha den sakkunskap som behövs för att analysera den regionala skyddsombudsverksamhetens samlade resultat och lämna rekommendationer till regeringen avseende vilka mål som bör formuleras för verksamheten. *ESV föreslår* därför att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppgift att inom ramen för verkets instruktionsenliga uppgift att följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet följa upp den regionala skyddsombudsverksamhetens resultat. Resultatredovisningen ska utformas på ett sådant sätt att det möjliggör en bedömning av om bidraget är väl använda skattemedel med hänsyn till målen för arbetsmiljöpolicen.

Som underlag för Arbetsmiljöverkets redovisning av den regionala skyddsombudsverksamhetens resultat ska arbetstagarorganisationerna bistå med årligt underlag avseende verksamhetens prestationer enligt förslaget nedan.

De centrala arbetstagarorganisationerna

De centrala arbetstagarorganisationerna (LO, TCO och Saco) sammanställer arbetstagarorganisationernas åiterrapportering och ser till att samtliga uppgifter finns med. ESV anser att i detta ingår även att förmedla de anvisningar och sådan information som framkommer vid de centrala arbetstagarorganisationernas kontakter med Arbetsmiljöverket och regeringen.

ESV *föreslår* att regeringen anger som ett villkor för att få del av det statliga bidraget att de centrala arbetstagarorganisationerna är skyldiga att medverka vid utvärderingar av verksamheten som görs på statens initiativ.

Arbetstagarorganisationerna

Arbetstagarorganisationerna är huvudmän för verksamheten. De avgör hur de övergripande mål och ramar som staten sätter ska tillämpas inom deras verksamhetsområde genom att prioritera, planera och genomföra verksamheten.

ESV *föreslår* att de fortsatt ska åiterrapportera verksamhetens resultat årligen enligt de anvisningar som fastställs av Arbetsmiljöverket.

ESV *föreslår* att regeringen anger som ett villkor för att få ta del av det statliga bidraget att arbetstagarorganisationerna ska vara skyldiga att medverka vid utvärderingar av verksamheten som görs på statens initiativ.

ESV:s förslag till fördelning av ansvar och befogenheter avseende regional skyddsombudsverksamhet

Riksdagen	Regeringen	Arbetsmiljöverket	Centrala arbetstagarorganisationer	Arbetstagarorganisationer
<p>Beslutar om arbetsmiljölagen.</p> <p>Anvisar medel för verksamheten genom anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.</p>	<p>Tilldelar statligt bidrag till regional skyddsombudsverksamhet genom anslag 2:1 Arbetsmiljöverket, anslagspost 2 partsmedel samt anger villkor för bidraget.</p> <p>Beslutar om mål för det statliga bidraget.</p> <p>Initierar utvärderingar av verksamheten.</p> <p>Rapporterar verksamhetens resultat till riksdagen.</p>	<p>Sluter överenskommelser med arbetstagarorganisationerna om utbetalning och återrapportering. Betalar ut medlen och kontrollerar redovisningen.</p> <p>Tar fram anvisningar för resultatrapportering.</p> <p>Bistår regeringen med underlag avseende mål.</p> <p>Analyserar och rapporterar verksamhetens resultat.</p>	<p>Samordnar arbetstagarorganisationernas resultatredovisning.</p> <p>Förmedlar anvisningar och information som framkommer vid kontakter med Arbetsmiljöverket och regeringen.</p> <p>Medverkar vid utvärderingar.</p>	<p>Planerar och genomför verksamheten.</p> <p>Återrapporterar verksamhetens resultat enligt anvisningar från Arbetsmiljöverket.</p> <p>Medverkar vid utvärderingar.</p>

Klargör ansvar avseende resurstilldelning

ESV rekommenderar regeringen att ta initiativ till en översyn av formerna för fördelningen av det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet.

ESV:s uppdrag omfattar inte frågan om hur det statliga bidraget för regional skyddsombudsverksamhet fördelas mellan arbetstagarorganisationerna. Behovet av att se över formerna för detta har dock påtalats av samtliga arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer samt Arbetsmiljöverket.

ESV kan konstatera att frågan om vem som har ansvar för hur det statliga bidraget för regional skyddsombudsverksamhet fördelas är oklar. Regeringen tilldelar medel för stöd till regional skyddsombudsverksamhet genom en särskild anslagspost på anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket har sedan i uppdrag att utbetala medlen till de centrala arbetstagarorganisationerna efter rekvisition. Arbetsmiljöverket fördelar medlen i enlighet med den överenskommelse de centrala arbetstagarorganisationerna träffar för respektive verksamhetsår avseende hur medlen ska fördelas. Överenskommelsen har hittills huvudsakligen utgått från det förslag som presenterades i utredningen Regionala skyddsombud (Ds 1988:61). Därutöver betalar Arbetsmiljöverket ut medel till Svenska Hamnarbetareförbundet som inte tillhör någon av de centrala arbetstagarorganisationerna. De centrala arbetstagarorganisationerna fördelar medlen mellan sina medlemsförbund.

ESV rekommenderar regeringen att ta initiativ till en översyn av formerna för fördelningen av det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet. Mot bakgrund av ESV:s ovanstående förslag, anser ESV att Arbetsmiljöverkets uppgift även skulle kunna omfatta att fortlöpande följa upp verksamheten och vid behov föreslå regeringen en revidering av fördelningsmodellen för det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet.

Angående former för återrapportering

ESV noterar att regeringen tidigare efterfrågat delredovisningar av den regionala skyddsombudsverksamheten. I Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för 2009 skriver dock regeringen att verksamheten ska återrapporteras vid ett tillfälle och att Arbetsmiljöverket ska redovisa verksamheten i särskild ordning. Arbetstagarorganisationerna slipper därmed redovisa verksamheten vid två tillfällen (preliminärt och slutligt) – något som de gjorde tidigare för att göra det möjligt för Arbetsmiljöverket att redovisa verksamheten i sin årsredovisning.

ESV anser att formerna för återrapportering i möjligaste mån ska utformas med hänsyn till arbetstagarorganisationernas möjlighet att inkomma med rapportering. ESV anser inte att det är nödvändigt att resultatredovisningen finns med i Arbetsmiljöverkets årsredovisning. ESV anser därför att det är bra att Arbetsmiljöverkets redovisning av resultatet av den regionala

skyddsombudsverksamheten rapporteras i särskild ordning. ESV anser att rapporteringen ska ske årligen och på sådant sätt att det är möjligt för regeringen att redovisa verksamhetens resultat för riksdagen.

6.3 Utveckla återrapporteringen

ESV anser att den årliga återrapporteringen från arbetstagarorganisationerna huvudsakligen ska avse prestationer. *ESV föreslår* att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppgift att fastställa vilka prestationer arbetstagarorganisationerna ska återrapportera årligen. *ESV föreslår* att Arbetsmiljöverket ska bistå arbetstagarorganisationerna med anvisningar för återrapporteringen. ESV anser att återrapporteringskraven ska utvecklas i samarbete med arbetstagarorganisationerna, vara rimliga och anpassade till att den regionala skyddsombudsverksamheten varierar både avseende på utformning och omfattning.

ESV föreslår att arbetstagarorganisationerna redovisar verksamheten förbundsvis.

ESV anser att Arbetsmiljöverket bör få till uppgift att årligen redovisa resultatet av den regionala skyddsombudsverksamheten till regeringen. Denna redovisning ska utformas så att den utgör ett underlag som möjliggör en bedömning om bidraget är väl använda skattemedel med hänsyn till målen för arbetsmiljöpolicen. *ESV föreslår* därför att regeringen uppdrar åt Arbetsmiljöverket att:

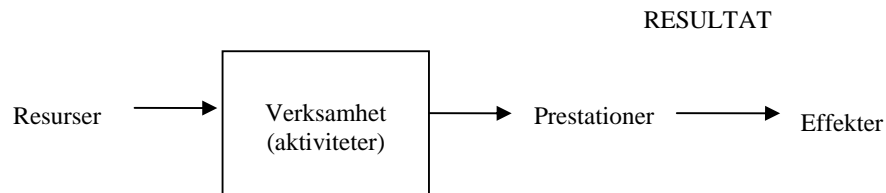
- Komplettera arbetstagarorganisationernas resultatrapportering med sådan information som verket finner lämpligt för denna uppgift.
- Utarbeta former för hur analyser av den regionala skyddsombudsverksamhetens effekter i samhället ska göras och rapporteras.

ESV anser att ett viktigt syfte med återrapporteringen bör vara att uppgifterna ska kunna ligga till grund för bedömningar av om det statliga bidraget till den regionala skyddsombudsverksamheten är väl använda skattemedel. Den bör också kunna användas som underlag för att utveckla verksamheten och således även vara till nytta för de fackliga organisationer som svarar för verksamhetens innehåll. I båda sammanhangen är det viktigt att kunna koppla samman verksamhet och ekonomi, vilket är en förutsättning för att man ska kunna väga kostnader mot nytta.

En generell princip för återrapportering av statlig verksamhet är att den ska vara fokuserad på verksamhetens resultat. ESV anser att denna princip även bör gälla för verksamhet som bedrivs av organ som inte är statliga, men som får stöd av statliga medel. I statens verksamhet brukar resultat beskrivas i termer av prestationer och effekter.

- *Prestationer* är varor eller tjänster som verksamheten producerar och som är till direkt nytta för medborgarna.
- *Effekter* är de förändringar i samhället som beror på myndigheternas prestationer och som inte kan förklaras på något annat sätt.

Utbildning är ett exempel på en prestation. Att ta fram utbildningsmaterial, ordna lokaler och genomföra utbildningsinsatser är aktiviteter som kan ingå som moment i produktionen av prestationen utbildning. Men dessa aktiviteter betraktas inte i sig som prestationer. Effekter är de förändringar som utbildningen leder till, t.ex. att medvetenheten om arbetsmiljöfrågornas betydelse ökar hos anställda och arbetsgivare, vilket i sin tur kan antas leda till att arbetsmiljön förbättras och till de att anställdas hälsa och trivsel ökar.



För att kunna ta fram relevanta återrapporteringskrav måste man utgå från syftet (den förväntade nyttan) med verksamheten och klargöra sambanden mellan resurser, aktiviteter, prestationer och effekter (eller hur man föreställer sig att dessa samband ser ut). Prestationerna kan vara mer eller mindre nyttiga beroende på vilka effekter de leder till och vad de kostar. God hushållning innebär att verksamheten, inom ramen för befintliga resurser (eller med andra ord en given kostnadsram), får en prestationsmix som ger största möjliga nytta. Det är med sikte på att göra den typen av bedömningar möjlig som återrapporteringen bör utformas.

Årlig återrapportering från arbetstagarorganisationerna bör avse prestationer

ESV *föreslår* en resultatriktad årlig återrapportering från arbetstagarorganisationerna som kopplar samman verksamhet och ekonomi. ESV *föreslår* därför att den årliga återrapporteringen av verksamhetens resultat huvudsakligen ska avse prestationer.

I en prestationsinriktad återrapportering kopplas verksamhet och ekonomi samman genom att verksamhetens kostnader fördelas på verksamhetens olika prestationer. Systemet förutsätter ett bra uppföljningssystem som gör det möjligt att beräkna kostnaderna för prestationerna. Alla kostnader som finns i verksamheten (löner, resor, lokaler, administration med mera) fördelas på aktiviteter som i sin tur kopplas

till ett antal prestationer. Fördelningen av kostnader kan göras med hjälp av tidredovisning eller schabloner.

Vilka prestationer som arbetstagarorganisationerna ska åiterrapportera till Arbetsmiljöverket styrs av vad som är viktigt att redovisa i förhållande till de mål som regeringen har formulerat för verksamheten.

ESV föreslår att regeringen ger Arbetsmiljöverket som uppgift att fastställa vilka prestationer arbetstagarorganisationerna ska åiterrapportera årligen. ESV anser att detta arbete ska göras i samverkan med arbetstagarorganisationerna.

Prestationerna kan i sin tur kopplas samman i gemensamma verksamhetsområden så att resultatinformationen blir lätt att överblicka.

Nedan lämnar ESV förslag på tänkbara prestationer. ESV menar att de regionala skyddsombudens prestationer bör delas in i framåtsyftande/förebyggande respektive åtgärdsinriktade.

Exempel på framåtsyftande/förebyggande prestationer:

- Utbildning av arbetstagare och arbetsgivare
- Upprättande av arbetsmiljöpolicy
- Konsultation/rådgivning
- Systematiskt arbetsmiljöarbete
- Riskanalys
- Stöd för arbetsmiljöadministrativt arbete

Exempel på åtgärdsinriktade prestationer:

- Rapport från arbetsmiljögranskning
- Handläggning av arbetsskada
- Delaktighet i rehabilitering

ESV anser att även sådana kostnader för verksamhet som bedrivs inom ramen för den regionala skyddsombudsverksamheten och med statliga medel men som inte direkt går att hänföra till prestationerna ska ingå i kostnadsredovisningen. Det kan exempelvis handla om verksamhetsgemensamma kostnader, kostnader för tidredovisning och liknande som inte direkt resulterar i prestationer. Sådana indirekta kostnader bör fördelas på prestationerna med hjälp av fördelningsnycklar. ESV anser att Arbetsmiljöverket bör utforma anvisningar även för detta.

Vidare anser ESV att uppgifter om prestationer bör kompletteras med information som närmare beskriver dessa. Det är exempelvis viktigt att ta fram information som beskriver prestationernas kvalitet. Därtill kan det vara viktigt med beskrivningar av särskilda förutsättningar för verksamheten som har betydelse för prestationerna - ett exempel kan vara att verksamheten inom vissa sektorer präglas av att arbetsställena är utspridda över stora geografiska avstånd och därför är förenad med kostnader för resor. Utveckling av prestationerna över tid bör också beskrivas och kommenteras.

Andra uppgifter som redovisas idag bör även fortsättningsvis vara av intresse för statsmakterna, däribland:

- Uppgifter om vilka förbund som bedriver regional skyddsombudsverksamhet.
- Det totala antalet regionala skyddsombud även omräknat till årsarbetskrafter.
- Antal arbetsställen som berörs.
- Förbundens kostnader för verksamheten.

ESV *föreslår* att Arbetsmiljöverket ska bistå arbetstagarorganisationerna med anvisningar för åiterrapporteringen. ESV anser att åiterrapporteringskraven ska utvecklas i samarbete med arbetstagarorganisationerna, vara rimliga och anpassade till att verksamheten varierar både till utformning och omfattning.

Idag ställer regeringen krav på att verksamheten ska redovisas branschvis. ESV konstaterar att förbundens åiterrapportering inte lever upp till detta krav. Detta är också svårt att åstadkomma eftersom arbetstagarorganisationerna saknar förutsättningar att göra en sådan indelning. Om en branschvis fördelning av statsbidraget behövs jämte en förbundsområdesvis bör branschbegreppet preciseras, lämpligen utifrån svensk näringsgrensindelning (SNI 2007). ESV *föreslår* dock att arbetstagarorganisationerna redovisar verksamheten förbundsvis.

Arbetsmiljöverket avgör hur resultat i termer av effekter bör redovisas

Målet för det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet är att förbättra arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöarbetet ska på sikt bidra till förändringar i arbetsmiljön som leder till att de anställda mår bättre. Detta kan i sin tur medföra att de presterar bättre och att produktiviteten och företagets lönsamhet och lönebetalningsförmåga ökar.²⁷ Allt detta främjar i slutändan välfärdsutvecklingen i samhället som helhet. Effekterna av den regionala skyddsverksamheten kan mot den bakgrunden beskrivas med olika fokus:

- Arbetsmiljöarbetet,
- arbetsmiljön,
- anställda,
- företagen eller
- samhället.

Arbetsmiljön påverkas av många olika faktorer, som det i en mätsituation kan vara svårt eller omöjligt att kontrollera (hålla konstanta). Det är med andra ord inte lätt att bedöma i vilken utsträckning (om någon) en observerad förändring i arbetsmiljön beror på åtgärder kopplade till arbetsmiljöarbetet eller på andra omständigheter. Till de senare hör drivkrafterna till strukturomvandlingen i näringslivet, som i ett historiskt perspektiv påverkat arbetsinnehållet och arbetsmiljön på ett fundamentalt sätt. Svårigheterna att spåra effekterna av arbetsmiljöarbetet ökar naturligtvis när fokus förskjuts från arbetsmiljön till de anställdas hälsa och välbefinnande,

²⁷ Forskningen tyder på att "arbetsmiljön har en påtaglig och högst reell påverkan på verksamheternas effektivitet och därmed lönsamhet" (SOU 2009:47, s. 42).

företagens lönsamhet eller välfärdsutvecklingen i stort i samhället.²⁸ Ett annat problem är att det kan ta mycket lång tid, ofta många år, innan åtgärderna ger effekt.

ESV anser att det är Arbetsmiljöverket som bör ha kompetens för att utarbeta former för hur analyser av effekter av den regionala skyddsombudsverksamheten ska göras och rapporteras. *ESV föreslår* att regeringen ska ge Arbetsmiljöverket som uppgift att utarbeta former för hur analyser av effekter av den regionala skyddsombudsverksamheten ska göras och rapporteras.

6.4 Nya rutiner för utbetalning

ESV föreslår nya rutiner för utbetalning.

Utbetalning av statliga medel till myndigheter anpassas efter verksamhetens behov. ESV anser att denna princip även bör gälla det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet. Den regionala skyddsombudsverksamheten bedrivs fortlöpande under året. När löpande verksamhet utförs av myndigheter betalas medlen vanligen ut månadsvis i tolfte delar. Eftersom bidraget till regional skyddsombudsverksamhet förmedlas till ett flertal organisationer i olika led anser ESV att utbetalning i tolfte delar är förenat med alltför stora kostnader och därför inte är lämpligt.

ESV föreslår att dagens modell med tre utbetalningar av statsbidraget till regional skyddsombudsverksamhet ersätts med en preliminär utbetalning i början av verksamhetsåret och en slutlig betalning året efter. *ESV föreslår* att merparten av medlen, 67 procent, utbetalas i början av verksamhetsåret.

Arbetstagarorganisationerna har framfört önskemål att staten i förväg anger hur mycket medel som kommer att avsättas för bidrag till regional skyddsombudsverksamhet. Detta skulle ge arbetstagarorganisationerna bättre planeringsförutsättningar för verksamheten. ESV har förståelse för behovet av goda förutsättningar att planera verksamheten. ESV konstaterar samtidigt att bidraget för regional skyddsombudsverksamhet har varit relativt konstant under en längre tid. ESV menar därför att arbetstagarorganisationerna torde ha relativt goda förutsättningar för att planera en verksamhet i nivå med tidigare verksamhetsår. Detta kan jämföras med andra former av statliga verksamhetsstöd som omfattas av ett årligt ansökningsförfarande.

²⁸ Se t.ex. Arbetsmiljöverket (2003) och Eklund m.fl. (2006).

6.5 Kontroll

ESV *föreslår* att regeringen villkorar Arbetsmiljöverkets utbetalning av det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet med en skyldighet att lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning.

ESV *föreslår* även att regeringen anger att Arbetsmiljöverket ska återkräva de statliga medlen för regional skyddsombudsverksamhet om bidraget används för andra ändamål än avsett, om arbetstagarorganisationerna försummar sin redovisnings- eller rapportskyldighet eller har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

För att göra den slutliga utbetalningen av de statliga medlen för regional skyddsombudsverksamhet kräver Arbetsmiljöverket idag att arbetstagarorganisationernas redovisning ska vara granskad av bidragsmottagande organisations auktoriserade revisor och undertecknad av behörig firmatecknare. ESV anser att det är viktigt att god revision av räkenskaper och redovisning avseende statliga medel kommer till stånd och att dessa krav fortsatt ska ställas.

ESV konstaterar att statliga verksamhetsbidrag vanligtvis är förenade med en skyldighet för mottagaren att på begäran av den utbetalande myndigheten lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning samt att former för återkrävande av medlen ska vara tydliga. ESV anser att dessa villkor även ska gälla för det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet.

ESV *föreslår* därför att regeringen villkorar Arbetsmiljöverkets utbetalning av det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet med en skyldighet att lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning. Detta gör det möjligt för Arbetsmiljöverket att göra närmare kontroller av exempelvis den ekonomiska redovisningen om det finns särskilda skäl för att göra detta.

ESV *föreslår* också att regeringen anger att Arbetsmiljöverket ska återkräva de statliga medlen för regional skyddsombudsverksamhet om bidraget används för andra ändamål än avsett, om arbetstagarorganisationerna försummar sin redovisnings- eller rapportskyldighet eller har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

6.6 Konsekvenser

ESV *föreslår* att de kostnader för Arbetsmiljöverket som uppdragen att analysera och rapportera den regionala skyddsombudsverksamhetens resultat samt bistå regeringen med underlag avseende mål för den regionala skyddsombudsverksamheten medför, bör finansieras genom Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag, anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ap.1 Förvaltningskostnader (ram).

ESV *föreslår* att kostnader för en utvärdering av verksamheten finansieras med medel från anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ap. 2 Partsmedel.

ESV *föreslår* att Arbetsmiljöverket får avräkna högst 1 miljon kronor årligen för kostnader för administration av stöd till regional skyddsombudsverksamhet samt att ta fram anvisningar för resultatredovisningen, från anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ap. 2 Partsmedel.

ESV:s bedömning är att förslagen inledningsvis innebär merarbete för såväl Arbetsmiljöverket som de centrala arbetstagarorganisationerna och arbetstagarorganisationerna.

ESV:s bedömning är att den största omställningen rör Arbetsmiljöverket då förslaget innebär att myndigheten måste skapa nya rutiner, ta fram anvisningar och underlag. ESV bedömer dock behovet av insatser från Arbetsmiljöverket som relativt marginella och att de kan ses som ett led i Arbetsmiljöverkets instruktionsenliga uppgift att följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet.

ESV anser att uppgifterna att analysera och rapportera den regionala skyddsombudsverksamhetens resultat samt bistå regeringen med underlag avseende mål för den regionala skyddsombudsverksamheten ska ses som en del av verkets instruktionsenliga uppgift att följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet. ESV *föreslår* därför att detta finansieras genom Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag, anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ap.1 Förvaltningskostnader (ram).

ESV anser att kostnader för administration av statligt stöd samt kostnader för utvärderingar av verksamhet som får statligt stöd bör finansieras av det statliga bidraget.

Vad gäller kostnader för utvärdering bedömer ESV att ett utrymme om 2 miljoner kronor är rimligt som en engångskostnad. ESV *föreslår* att denna kostnad finansieras med medel från anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ap. 2 Partsmedel.

ESV konstaterar att Arbetsmiljöverket idag har kostnader för administration av det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet. Dessa finansieras av medel från anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ap.1 Förvaltningskostnader (ram).

Arbetsmiljöverket bedömer att kostnaderna för administration av medlen (dvs. sluta överenskommelser med arbetstagarorganisationerna om utbetalning och

återrapportering, utbetalning av medlen och eventuella kontroller) samt kostnader för att ta fram anvisningar för resultatredovisning årligen bör omfatta högst 1 miljon kronor (1 procent av stödet till regional skyddsombudsverksamhet).

ESV föreslår att Arbetsmiljöverket får avräkna högst 1 miljon kronor årligen för kostnader för administration av stöd till regional skyddsombudsverksamhet samt kostnader för att ta fram anvisningar för resultatredovisningen, från anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ap. 2 Partsmedel.

6.7 Genomförande

ESV:s förslag innebär bland annat att Arbetsmiljöverket ska fastställa nya återrapporteringskrav för den regionala skyddsombudsverksamheten. ESV konstaterar att arbetstagarorganisationerna därefter måste utarbeta rutiner för att kunna leva upp till nya krav på återrapportering. ESV bedömer det som rimligt att parterna kan redovisa enligt förslaget tidigast 2011.

De nya rutinerna avseende utbetalning av bidraget bör enligt ESV:s bedömning kunna införas redan 2010.

6.8 De centrala arbetstagarorganisationernas synpunkter på ESV:s förslag

ESV har i enlighet med uppdraget lämnat LO, Saco och TCO möjlighet att yttra sig över huvuddragen i ESV:s förslag.

De centrala arbetstagarorganisationerna är positiva till att ansvaret för den regionala skyddsombudsverksamheten tydliggörs. De är också positiva till att Arbetsmiljöverket får en förändrad roll.

De centrala arbetstagarorganisationerna är huvudsakligen positiva till förändrade återrapporteringskrav. De poängterar vikten av förankring med parterna och behovet av långsiktighet. De framhåller att kraven på återrapportering måste vara tydliga och rimliga.

De centrala arbetstagarorganisationerna är positiva till förslaget att statsbidraget till regional skyddsombudsverksamhet betalas ut vid två tillfällen. De framhåller dock att den första utbetalningen bör vara större än 67 procent av de totala medlen då det annars kan medföra likviditetsproblem för mindre arbetstagarorganisationer.

De centrala arbetstagarorganisationerna har inget att erinra angående ESV:s förslag om att regeringen villkorar Arbetsmiljöverkets utbetalning av det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet med en skyldighet att lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning samt anger skäl för återkrävande av medel.

De centrala arbetstagarorganisationerna är starkt emot att finansiera kostnader för administration och utvärdering med medel från anslag 2:1 Arbetsmiljöverket ap. 2 Partsmedel.

Referenser

Riksdagstryck

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Arbetsmiljöförordning (1977:1166).

Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Regeringens proposition 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension m.m.

Regeringens proposition 2008/09:1 Budgetpropositionen för 2009, Utgiftsområde 14.

Regeringsbeslut m.m.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsmiljöverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsmiljöverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Ekonomistyrningsverket.

Statens offentliga utredningar samt Departementsserien

SOU 2007:43 Bättre arbetsmiljöregler.

SOU 2009:47 God arbetsmiljö – en framgångsfaktor?

Ds 1988:61 Regionala skyddsombud.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljölagen med kommentarer. 2009.

Arbetsmiljöverkets årsredovisning för 2007.

Arbetsmiljöverkets årsredovisning för 2008.

Rapport 2003:4: Effektvärdering inom Arbetsmiljöverket – En beskrivning av insatser inom utvärderingsområdet.

Skyddsombud (informationsskrift).

Överenskommelser avseende medel för regional skyddsombudsverksamhet:

Överenskommelse mellan Arbetsmiljöverket och LO, LS 2007/52964.

Överenskommelse mellan Arbetsmiljöverket och TCO, LS 2007/52964.

Överenskommelse mellan Arbetsmiljöverket och Saco, LS 2007/52964.

Överenskommelse om fördelning av verksamhetsbidrag för regionala skyddsombud:

Överenskommelse mellan Arbetsmiljöverket och LO, AKL 2009/322.

Överenskommelse mellan Arbetsmiljöverket och TCO, AKL 2009/322.

Överenskommelse mellan Arbetsmiljöverket och Saco, AKL 2009/322.

Överenskommelse mellan Arbetsmiljöverket och Svenska Hamnarbetareförbundet, AKL 2009/322.

Redovisning avseende statliga medel för regional skyddsombudsverksamhet

LO: Översiktlig redovisning gällande 2008 års regionala skyddsombudsverksamhet, 2009-01-12.

TCO: Preliminär redovisning av RSO-insatser för TCO 2008.

Saco: Preliminär redovisning av bidrag för verksamhet med regionala skyddsombud för verksamhetsåret 2008, 2009-01-09.

LO: Slutredovisning och rekvisition av resterande medel för regionala skyddsombudsverksamheten 2008, 2009-03-27.

TCO: Ref: redovisning av verksamhet med regionala skyddsombud (RSO), 2009-03-30.

Saco: Slutlig redovisning av bidrag till verksamhet med regionala skyddsombud för Saco år 2008, 2009-03-25.

LO: Mall för förbundens delredovisning av regionala skyddsombudsverksamheten för år 2008.

LO: Fördelning och utbetalning av verksamhetsmedel till regionala skyddsombudsverksamheten 2009/2010, 2009-02-09.

Rapporter från Ekonomistyrningsverket

ESV 2001:16: Verksamhetslogik.

ESV 2007:32: Resultatindikatorer – en idéskrift.

ESV 2006:26 Verksamhetsstyrning ger resultat.

ESV 2008:25: Kartläggning av asylverksamheten i termer av verksamhetslogik.

Handledning om resultatredovisning (arbetskopia)

Övrigt

Arbetslivsinstitutet: *De regionala skyddsombudens verksamhet*. 1996.

Arbetsmarknadsdepartementet PM: *Regionala skyddsombud*, 2007-03-21.

Eklund, Jörgen, Hansson, Bo, Karlqvist, Lena, Lindbeck, Lars & Neumann, E Patrick (2006), *Arbetsmiljöarbete och effekter – en kunskapsöversikt*, Arbetslivsinstitutet, Vetenskaplig skriftserie, NR 2006:17.

Landsorganisationen: *Regionala skyddsombud – en handledning från LO*. 2001.

Landsorganisationen: *Samverkan för en bättre arbetsmiljö*. 2007.

Rolf Lind: *Regionala skyddsombud (RSO) – kostnader m.m.* 2006.

Saco: Medlemsstatistik, 2009.

Unionen: *Regional arbetsmiljöombudsverksamhet i Unionen – handbok*

Elektroniska källor

www.arbetsmiljoverket.se

www.lo.se

www.tco.se

Muntliga källor

Intervjuer med representanter från följande organisationer:

Arbetsmiljöverket

LO

TCO

Saco

SKL

Arbetsgivarverket

Svenskt Näringsliv

Resultat från workshop där representanter från följande organisationer deltog:

IF Metall

Kommunalarbetareförbundet

Kyrkans Akademikerförbund

LO

Lärarnas riksförbund

Saco

Transport

Transportfackens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd

TransportGruppen

Unionen

Vårdförbundet

Ekonomistyrningsverket

Bilaga 1 – Uppdraget



REGERINGEN

Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringsbeslut 13

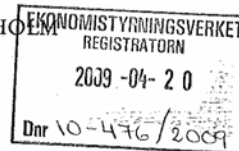
2009-04-02

A2008/937/ARM

Ekonomistyrningsverket

Box 45316

104 30 STOCKHOLM



Uppdrag i fråga om regional skyddsombudsverksamhet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att se över rutinerna för administration och redovisning av hur det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet används och vid behov utarbeta nya rutiner för stödet. ESV ska under arbetets gång inhämta synpunkter från Arbetsmiljöverket (AV), arbetstagarorganisationerna Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco) samt arbetsgivarorganisationerna Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Arbetsgivarverket. Uppdraget ska avrapporteras efter samråd med arbetstagarorganisationerna.

AV ska bistå ESV med underlag.

Redovisning av uppdraget ska ske till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 18 september 2009.

AV ska efter rekvisition från ESV utbetala högst 350 000 kronor för att utföra uppdraget. Utgifterna ska belasta det under utgiftsområde 14 uppförda anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket, ap. 2 Partsmedel. Ej förbrukade medel ska återbetalas till AV senast den 30 november 2009.

Bakgrund till det statliga stödet för regional skyddsombudsverksamhet

Formerna för administrationen och finansieringen av de s.k. partsmedlen har varierat något. Stödet till den regionala skyddsombudsverksamheten har alltid utgjort den största delen av partsmedlen. Sedan nedläggningen av Arbetstlivsinstitutet den 30 juni 2007 och indragningen av de partsmedel som hanterades där kvarstår de partsmedel om drygt 100 miljoner kronor som hanteras av Arbetsmiljöverket. En mycket liten del av dessa (högst 1,5 miljoner kronor) avser stöd till de fackliga organisationernas deltagande i standardiseringsarbete. Återstoden, dvs. 100 miljoner kronor, är stöd till den regionala skyddsombudsverksamheten.

2

En grundläggande utgångspunkt för arbetsmiljölögnstiftningen är att produktionen eller verksamheten ska bära kostnaderna för arbetsmiljöarbetet. I linje med denna utgångspunkt slog riksdagen i början av 1970-talet fast att kostnaden för regionala skyddsombud ska bäras av produktionen och bekostas av en särskild arbetarskyddsavgift. Fr.o.m. 1999 upphörde denna avgift. Arbetsmiljöverket fördelar numera stödet till de regionala skyddsombuden med hjälp av en schablonmodell mellan LO, TCO och SACO, som därefter fördelar medlen. En mindre del av medlen går direkt till Svenska Hamnarbetarförbundet (SHF).

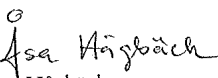
De fackliga organisationerna tillskjuter också egna medel till verksamheten. Under de senaste åren har de fackliga medlen svarat för ca hälften av de totala kostnaderna för regional skyddsombudsverksamhet.

Skälen för regeringens beslut

För att försäkra sig om att de medel som anslås av allmänna skattemedel till den regionala skyddsombudsverksamheten används på ett effektivt sätt är det motiverat att se över rutinerna för administration och redovisning av hur det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet används och vid behov utarbeta nya rutiner.

På regeringens vägnar


Sven Otto Littorin


Åsa Hågbäck

Kopia till
Arbetsmiljöverket
LO
TCO
Saco
Arbetsgivarverket
Svenskt Näringsliv
Sveriges kommuner och landsting (SKL)
SHF
FI/ESA
FI/SMS
FI/BA

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.