

Arbetsmiljöverkets interna styrning

och tillsynens effektivitet
efter resursförstärkningen

MISSIV

DATUM
2021-03-30
ERT DATUM
2020-07-30

DIARIENR
2020/155-5
ER BETECKNING
A2020/01665/ARM

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Analys av Arbetsmiljöverket

Regeringen gav den 30 juli 2020 Statskontoret i uppdrag att göra en analys av Arbetsmiljöverket. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Arbetsmiljöverkets interna styrning och tillsynens effektivitet efter resursförstärkningen (2021:7)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredarna Annika Gustafsson, föredragande, Magnus Medelberg och Sara Sundgren var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Annika Gustafsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets analys av Arbetsmiljöverket	13
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	13
1.2	Arbetsmiljöverket ska verka för en god arbetsmiljö	14
1.3	Vår tolkning av uppdraget	15
1.4	Genomförandet av analysen	18
1.5	Rapportens disposition	20
2	Statskontorets slutsatser och förslag	21
2.1	Statskontorets övergripande slutsatser om myndighetens utveckling sedan 2014	21
2.2	En förstärkt tillsyn genom inspektioner	21
2.3	Förbättrad styrning av verksamheten	26
2.4	Uppföljning och analys av verksamheten behöver stärkas	29
2.5	Samråden kan utvecklas både mot parterna och internt	32
3	Resursförstärkningen till Arbetsmiljöverket	35
3.1	Från resursminskning till resursförstärkning	36
3.2	Regeringen har styrt resurserna mot tillsyn	38
3.3	Inspektionsverksamheten har stärkts	39
3.4	Resursökningen har till viss del använts till annat än inspektioner	44
4	Styrning och uppföljning av verksamheten	47
4.1	Organisationen har anpassats till ändrade förutsättningar	48
4.2	Flera komplement till linjestyrningen	52
4.3	Verksamhetsstyrningen har blivit bättre	54
4.4	Prioritering av insatser viktigare framöver	60
4.5	Risk att utvecklingsarbete prioriteras ned	61
4.6	Resultatredovisningen kan bli mer analytisk	64
5	Arbetsmiljöverkets tillsyn	67
5.1	En bred tillsynsverksamhet	68
5.2	Arbetsmiljöverket utför olika slags tillsyn	71
5.3	Planerad tillsyn består till största delen av nationella tillsynsprojekt	75
5.4	Myndighetsgemensamma kontroller är en relativ ny typ av tillsyn	78
5.5	Den obligatoriska tillsynen är händelsestyrd	79
5.6	Tipshanteringen är en del av övrig tillsyn	82

5.7	Stöd och kompetensutveckling är viktigt för inspektörerna	83
5.8	Enhetlig tillsyn är fortfarande en utmaning	88
5.9	Tillsynen planeras utifrån arbetsmiljörisker	90
6	Resultat och effektivitet i tillsynsverksamheten	99
6.1	Tecken på ökad effektivitet i tillsynen	100
6.2	Svårt att värdera tillsynens resultat utifrån myndighetens redovisning	110
7	Samråd med arbetsmarknadens parter	113
7.1	Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter	114
7.2	Myndigheten samråder på flera verksamhetsnivåer	118
7.3	Myndigheten arbetar med att förbättra samråden men utmaningar kvarstår	121
7.4	Parterna delar myndighetens syn på flera av utvecklingsbehoven	123
	Referenser	129

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	135
2	Enkät till arbetsmiljöinspektörer	139
3	Fastprisberäkningen av kostnader	147

Sammanfattning

Arbetsmiljöverket ska bidra till att skapa en säker arbetsmiljö genom att bland annat utöva tillsyn, ge ut föreskrifter och förmedla information. Inspektioner på arbetsplatser är myndighetens största verksamhet och utförs som obligatorisk tillsyn, nationella projekt och myndighetsgemensamma kontroller, men också utifrån tips och anmälningar.

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat myndighetens tillsyn, interna styrning och uppföljning samt hur myndigheten genomför samråd med arbetsmarknadens parter. Vi har också följt upp några av Statskontorets iakttagelser i myndighetsanalysen av Arbetsmiljöverket 2014.

Tillsynsverksamheten har förstärkts och blivit effektivare efter anslagshöjningen

Regeringen höjde Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag stegvis 2015–2018 med totalt cirka 110 miljoner kronor. Regeringen uppmanade myndigheten att förstärka tillsynsverksamheten. Regeringen förväntade sig då att myndigheten skulle anställa fler arbetsmiljöinspektörer för att kunna göra fler inspektioner.

Vår analys visar att Arbetsmiljöverket har förstärkt sin tillsyn. Myndigheten har anställt fler arbetsmiljöinspektörer och fler inspektionsjurister. Arbetsmiljöverket har också gjort fler inspektioner 2016–2019 än före resursförstärkningen. Tillsynen har också blivit effektivare ur två aspekter. Myndigheten har gjort fler inspektioner per krona, och en större andel av inspektionerna har lett till någon form av åtgärd, som exempelvis beslut om sanktionsavgift eller föreläggande. Marknadskontroll är också en del av Arbetsmiljöverkets tillsyn, men vi ser inga tecken på att myndigheten har förstärkt den.

Arbetsmiljöverket har fokuserat sin inspektionsverksamhet alltmer på tillsyn. Vi bedömer att det är en följd av att regeringen har styr mot fler

inspektioner. Arbetsmiljöinspektörernas särskilda informationsinsatser till arbetsgivare och skyddsombud har därför minskat.

Planeringen av tillsynen utgår från arbetsmiljörisk men träffsäkerheten behöver analyseras

Arbetsmiljöverket ska planera tillsynen utifrån analyser av arbetsmiljörisk och risk för att arbetsgivare medvetet bryter mot regelverket. Det är viktigt att myndigheten träffsäkert kan välja ut de arbetsställen som de ska inspektera för att myndigheten ska använda sina resurser effektivt. Vi bedömer att Arbetsmiljöverket arbetar på ett strukturerat sätt med att bedöma risker när de planerar de nationella tillsynsprojekten. Myndigheten tar också hänsyn till arbetsmiljörisk när de väljer ut arbetsställen utifrån tips och anmälningar.

Mycket talar för att de nationella projekten är riktade mot branscher som har högre risker, men vi har svårt att bedöma om myndigheten i slutändan verkligen når de arbetsställen som har störst arbetsmiljörisk. Vi anser att myndigheten behöver göra djupare analyser av träffsäkerheten.

Den interna styrningen har förbättrats men har fortsatta utmaningar

Arbetsmiljöverket har förbättrat sin styrning sedan vi analyserade myndigheten 2014. Den myndighetsövergripande styrningen har blivit mer strategisk och förutsättningarna att styra inspektionsverksamheten har förbättrats sedan myndigheten omorganiserade verksamheten 2014.

Vi bedömer att Arbetsmiljöverkets strategiska styrning överlag är ändamålsenlig. Bland annat är de prioriterade utvecklingsområdena relevanta i förhållande till myndighetens utmaningar. Men styrningen och uppföljningen av det strategiska arbetet skulle bli effektivare om myndigheten hade tydligare mål för arbetet. Vi bedömer också att Arbetsmiljöverket behöver värna det utvecklingsarbete som på sikt kan göra verksamheten effektivare och samtidigt minska myndighetens kostnader. Myndigheten behöver därför ta sig an att digitalisera verksamheten med större kraft.

Inspektionsverksamheten har ställt om på flera sätt sedan 2014. Tillsynen har breddats och myndigheten har förändrat rutiner och arbetssätt för att uppnå målen med omorganisationen, som bland annat är att utföra en effektiv och enhetlig tillsyn. Däremot gör myndigheten sällan några djupare analyser för att bedöma vad förändringarna hittills har lett till.

Uppföljningen och analysen av verksamheten behöver stärkas

Jämfört med 2014 ser vi inte några större förbättringar i hur Arbetsmiljöverket följer upp och analyserar sin verksamhet, och inte heller i hur myndigheten redovisar verksamhetens resultat och kostnader till regeringen. Vi bedömer att myndigheten får ett sämre underlag för sina beslut om hur verksamheten ska inriktas framöver genom att inte analysera verksamhetens utveckling och resultat på ett djupare sätt. Regeringen får också svårare att bedöma verksamhetens resultat och om myndigheten använder sina resurser effektivt eller inte.

Regeringen har nyligen beslutat om en arbetsmiljöstrategi för perioden 2021–2025. Jämfört med den föregående strategiperioden kommer Arbetsmiljöverket att få ta ett större ansvar för att välja effektiva insatser och att följa upp resultatet av dem. Vi bedömer därför att myndigheten behöver stärka sin analysförmåga och förbättra sin resultatstyrning.

Samråden med parterna har förbättrats men kan bli ännu bättre

Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter i vissa sammanhang, bland annat innan myndigheten beslutar om föreskrifter. Myndigheten har samråd med arbetsmarknadens parter både på central myndighetsnivå och på verksamhetsnära nivå.

Regeringen har gett Arbetsmiljöverket utrymme att tolka vad samråden syftar till. Myndigheten har relativt nyligen tolkat att syftet är att ta in synpunkter och information från parterna som underlag för myndighetens beslut. Men även om parterna och myndigheten på övergripande nivå har en relativt samstämmig bild av samrådets syfte så har de ändå skilda förväntningar på samråden, till exempel hur mycket parterna ska kunna

påverka myndighetens beslut. Vi bedömer att Arbetsmiljöverket kan öka samsynen genom att tydligare kommunicera sin tolkning.

Arbetsmiljöverket har hittills gjort flera insatser för att förbättra samråden med parterna. Exempelvis har myndigheten gett mer utrymme för dialog vid samråden och har tillsatt en samordnare för arbetet. Vi bedömer att samråden har förbättrats på ett sätt som ger myndigheten både bredare underlag för sina beslut och bättre förutsättningar att genomföra samråden. Parterna ser positivt på myndighetens utvecklingsarbete, men pekar bland annat på att myndighetens kallelser kommer för sent in på samrådet och att det är otydligt för parterna vad de förväntas bidra med. Vi bedömer att det finns goda förutsättningar för Arbetsmiljöverket att fortsätta förbättra arbetet med samråden.

Våra förslag till Arbetsmiljöverket

För att ge bättre förutsättningar för verksamheten framöver föreslår vi att Arbetsmiljöverket gör följande:

- Arbetsmiljöverket bör skapa tillräckligt utrymme i planeringen och budgeten för att kunna ta sig an att digitalisera verksamheten med större kraft. Fokus bör vara på de investeringar som ger störst nytta för myndighetens verksamhet och som minskar kostnaderna.
- Arbetsmiljöverket bör summera hur långt myndigheten har kommit i förändringsarbetet inom inspektionsverksamheten i förhållande till målen, identifiera de största hindren för att nå målen och ta fram en plan med prioriteringar för det fortsatta arbetet.

För att förbättra uppföljningen av inspektionsverksamheten föreslår vi att Arbetsmiljöverket:

- förbättrar sin uppföljning och analys av inspektionsverksamhetens resultat, kostnader och utveckling
- med lämpligt mellanrum gör en djupare analys av hur träffsäker myndigheten är i sina riskbedömningar
- på ett systematiskt sätt analyserar hur enhetlig myndigheten är i sina bedömningar av arbetsmiljön och i sina beslut om åtgärder.

För att förbättra resultatredovisningen till regeringen av inspektionsverksamheten föreslår vi att Arbetsmiljöverket:

- redovisar resultat och kostnader för myndighetens olika tillsynstyper
- utvecklar analysen och bedömningarna av tillsynens produktivitet
- redovisar längre tidsserier än tre år när det är lämpligt.

För att förbättra samråden med arbetsmarknadens parter föreslår vi att Arbetsmiljöverket:

- dokumenterar och kommunicerar sin definition av samråd för att skapa en gemensam referensram för vad samråden har för syfte
- inför en mer central styrning och uppföljning av myndighetens verksamhetsnära samråd för att bland annat förbättra den interna samordningen.

1 Statskontorets analys av Arbetsmiljöverket

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att analysera Arbetsmiljöverket ur några aspekter. Arbetsmiljöverket är den statliga myndighet som ansvarar för arbetsmiljöfrågor. Myndigheten ska genom bland annat tillsyn, föreskrifter och information bidra till att skapa en god arbetsmiljö så att människor inte skadar sig eller blir sjuka av sitt arbete.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret fick den 30 juli 2020 i uppdrag av regeringen att analysera Arbetsmiljöverket. I uppdraget har det ingått att:

- analysera verksamhetens effektivitet och resultat med särskilt fokus på resultatet av regeringens ekonomiska satsningar på myndigheten sedan 2015
- analysera planeringen och utfallet av tillsynsverksamheten mot bakgrund av förändringarna i instruktionen 2018
- analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i Arbetsmiljöverkets interna ledning, styrning och uppföljning av verksamheten
- analysera om myndigheten har genomfört samråd med arbetsmarknadens parter och andra organisationer på ett ändamålsenligt sätt, och belysa aktörernas förväntningar på samrådet.

Syftet med Statskontorets analys är enligt regeringen att identifiera utvecklingsbehov. Uppdraget finns i bilaga 1.

1.2 Arbetsmiljöverket ska verka för en god arbetsmiljö

Arbetsmiljöverket ska på olika sätt arbeta för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden. Men det är arbetsgivaren som har huvudansvaret för arbetsmiljön på arbetsplatsen och som ska samverka med arbetstagarna i arbetet för en god arbetsmiljö.¹

Arbetsmiljöverkets främsta uppgifter enligt instruktionen är att

- meddela föreskrifter och allmänna råd enligt arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen
- ha tillsyn över att arbetsgivarna följer arbetsmiljölagen, arbetstidslagen och myndighetens föreskrifter till dessa lagar
- utföra marknadskontroll av produkter inom de sex produktområdena maskiner, personlig skyddsutrustning, enkla tryckkärl, utrustningar för explosionsfarlig miljö, tryckbärande anordningar och produkter som inte omfattas av harmoniserad EU-lagstiftning
- upprätthålla ett register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige och ha tillsyn över att dessa företag följer bestämmelserna om anmälnings skyldighet vid utstationering
- ta fram och tillhandahålla information inom sitt ansvarsområde
- ansvara för officiell statistik om arbetsmiljö och arbetsskador
- ansvara för ett informationssystem om arbetsskador.²

Arbetsmiljöverket ska också främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare inom arbetsmiljöområdet. Myndigheten ska också samråda med arbetsmarknadens parter och med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten.

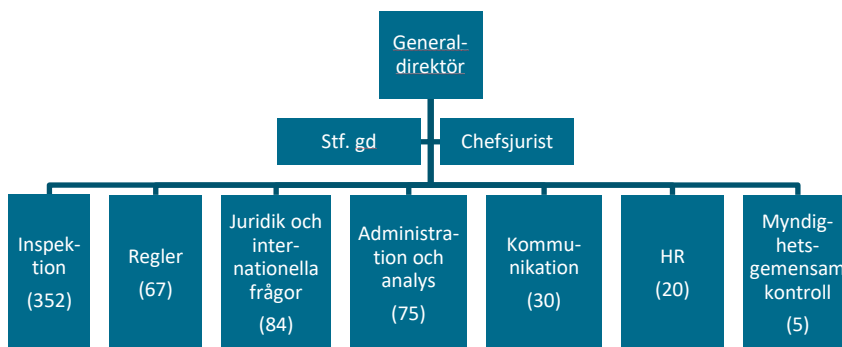
Arbetsmiljöverket har drygt 630 anställda och har organiserat verksamheten i sju avdelningar (figur 1). Avdelningen för inspektion är störst med

¹ 6 kap. Arbetsmiljölagen (1977:1160).

² Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

cirka 350 anställda. Inspektionsverksamheten är organiserad i fem regioner (nord, mitt, öst, väst och syd) med kontor på 12 orter. Myndighetens operativa tillsyn utförs i den regionala organisationen.

Figur 1. Arbetsmiljöverkets organisation och antal anställda i december 2020.



1.3 Vår tolkning av uppdraget

Regeringsuppdraget är inriktat på Arbetsmiljöverkets interna styrning, resultat och effektivitet. Frågorna är av olika karaktär men de tre första uppdragsfrågorna överlappar varandra till en del. Vi ska utgå från Statskontorets iakttagelser i myndighetsanalysen av Arbetsmiljöverket 2014 och från regeringens beslut därefter, om bland annat att ge mer resurser till myndigheten.

1.3.1 Följa upp hur den interna styrningen och uppföljningen har utvecklats

I myndighetsanalysen från 2014 gjorde Statskontoret en bred och översiktlig analys av Arbetsmiljöverkets verksamhet och resultat. Vi har tolkat att vi i det här uppdraget ska följa upp de iakttagelser i myndighetsanalysen som har en tydlig koppling till de frågor som regeringen nu lyfter fram. Det innebär att vi ska följa upp hur myndighetens centrala styrning och uppföljning har utvecklats sedan 2014, och göra en djupare uppföljning och analys av myndighetens tillsyn och av samråden med arbetsmarknadens parter.

Vi har analyserat hur Arbetsmiljöverket har utvecklat sin interna styrning och uppföljning på myndighetsövergripande nivå. Det innebär att vi bland annat har studerat hur myndigheten planerar, prioriterar samt analyserar och redovisar sina resultat. Vi har också följt upp och analyserat hur styrningen av inspektionsverksamheten har utvecklats sedan 2014.

Regeringen har under 2020 gett två uppdrag till Arbetsmiljöverket som tangerar frågor i vårt uppdrag. Ett av uppdragen gäller resultatindikatorer, och ett annat gäller samråden med arbetsmarknadens parter. Vi har tagit hänsyn till myndighetens återrapportering av dessa uppdrag i vår analys.

1.3.2 Tyngdpunkt på hur inspektionsverksamheten har utvecklats och fungerar

Vi har ägnat en relativt stor del av analysen åt hur Arbetsmiljöverkets tillsyn inom inspektionsverksamheten har utvecklats sedan 2014 och hur den fungerar i dag. Regeringen höjde under perioden 2015–2018 anslaget till Arbetsmiljöverket för att myndigheten skulle kunna anställa fler arbetsmiljöinspektörer och öka sin närvaro på arbetsplatserna.

Vår analys ska enligt uppdraget ge regeringen ett fördjupat underlag om vad de ekonomiska satsningarna har lett till. Vi har utgått från vad regeringen har velat uppnå med att ge mer resurser och vi har analyserat om Arbetsmiljöverket har använt resurserna i linje med förväntningarna eller inte. Vi har också analyserat vad de har lett till för resultat, framför allt om tillsynen har blivit effektivare. Därutöver har vi analyserat hur myndigheten styr och följer upp inspektionsverksamheten, och om de planerar sin tillsyn med utgångspunkt i analyser av arbetsmiljörisk och risk för att aktörer medvetet bryter mot regelverket. Regeringen införde kravet på riskbaserad tillsyn i myndighetens instruktion 2018.

1.3.3 Fokus på samråden med arbetsmarknadens parter och parternas syn på samråden

Regeringen betonar i uppdraget att samråden med arbetsmarknadens parter och andra organisationer är av stor vikt för myndighetens verksamhet. Vi har avgränsat vår analys av samråden till att omfatta samråden med arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna, eftersom det främst är dessa organisationer som myndigheten samråder med. Vi beskriver i rapporten hur Arbetsmiljöverket tolkar begreppet samråd, vilka former för

samråd som myndigheten har och hur de genomför samråden. Både Arbetsmiljöverket och de centrala partsorganisationerna har fått ge sin syn på hur samråden fungerar. Avgränsningen till samråd innebär att vi inte har analyserat hur andra former av samverkan mellan Arbetsmiljöverket och parterna fungerar.

Enligt uppdraget ska vi också belysa parternas förväntningar på samråden. I detta ingår enligt vår tolkning parternas syn på samråden som sådana, men inte deras åsikter om hur till exempel Arbetsmiljöverket fördelar sina resurser mellan olika verksamheter, eller om hur arbetsmiljöreglerna ska se ut. Vi har därmed fokuserat på parternas uppfattningar om samrådets syften och former, och Arbetsmiljöverkets arbete med att utveckla detta. Samtidigt påverkar parternas åsikter i sak troligtvis hur de bedömer att samråden med myndigheten fungerar. Vi har tagit hänsyn till detta så gott vi har kunnat i vår analys.

1.3.4 Övriga avgränsningar

Vi har analyserat tillsynens resultat och myndighetens inre effektivitet, men inte tillsynens effekter på arbetsmiljön eller hur arbetsgivare och arbetstagare som slutliga målgrupper uppfattar myndighetens tillsyn. I rapporten berör vi Arbetsmiljöverkets övriga verksamhetsområden, men vi har inte gjort någon närmare analys av dessa områden.

Vår analys ligger på en övergripande nivå. Det innebär att vi exempelvis inte har analyserat specifika tillsynsprojekt eller granskat enskilda ärenden. Vi har heller inte analyserat Arbetsmiljöverkets interna arbetsmiljöarbete och förvaltningskultur.

Vi har utgått från regeringens styrning av Arbetsmiljöverket och studerat hur myndigheten har hanterat styrningen. Men det har inte ingått i vårt uppdrag att analysera regeringens styrning. Statskontoret har i ett separat uppdrag utvärderat regeringens arbetsmiljöstrategi som styrmedel.³

³ Statskontoret. (2020:4). *Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*.

1.4 Genomförandet av analysen

Statskontoret har genomfört analysen av Arbetsmiljöverket under perioden september 2020 till mars 2021. Underlaget för analysen består huvudsakligen av intervjuer, svar på skriftliga frågor, finansiell information, offentliga och myndighetsinterna dokument samt verksamhetsstatistik. De skriftliga källorna består främst av Arbetsmiljöverkets interna styrdokument, uppföljningar och årsredovisningar samt offentligt tryck av olika slag som rör myndighetens verksamhet. Datainsamlingen genomfördes huvudsakligen under oktober–december 2020.

1.4.1 Intervjuer med ledning, chefer och medarbetare

På Arbetsmiljöverket har vi intervjuat drygt 30 personer, däribland myndighetens ledning, samtliga avdelningschefer och ett urval av övriga chefer och medarbetare. Vi har bland annat intervjuat chefer och medarbetare från två av inspektionsavdelningens fem regioner, varav en storstadsregion. Vi har även intervjuat personer med särskilda funktioner, till exempel myndighetens ekonomichef, controllrar och analytiker. Urvalet av intervjupersoner har vi gjort för att kunna följa hela styrkedjan och därmed få en bild av hur myndighetens styrning och uppföljning fungerar i praktiken. Vi har strävat efter att fånga upp olika perspektiv på hur myndighetens verksamhet har utvecklats sedan 2014.

1.4.2 Enkät till arbetsmiljöinspektörer

Vi har genomfört en enkätundersökning bland samtliga arbetsmiljöinspektörer som arbetade i den regionala inspektionsverksamheten i november 2020 för att kunna dra mer generella slutsatser om Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet. Enkäten är en totalundersökning som gick ut till 260 arbetsmiljöinspektörer under december 2020.⁴ Svarsfrekvensen var 90 procent. Det begränsade bortfallet är jämnt fördelat mellan de fem regionerna. Frågorna i enkäten rör framför allt olika delar av Arbetsmiljöverkets tillsyn och inspektörernas arbete. Vi redovisar samtliga frågor och svarsfördelningen i bilaga 2.

⁴ Under slutet av 2020 anställde Arbetsmiljöverket 26 nya inspektörer. De deltog inte i enkätundersökningen.

1.4.3 Synpunkter från arbetsmarknadens parter

I vår analys av hur väl myndighetens samråd med arbetsmarknadens parter fungerar har det varit viktigt att få med parternas synpunkter. Samtliga nio partsorganisationer som ingår i myndighetens centrala samråd har fått möjlighet att svara skriftligt på ett antal frågor om samråden.⁵ Vi har även genomfört två sonderande intervjuer, en med en arbetsgivarorganisation och en med en arbetstagarorganisation. Vi har bland annat frågat parterna om hur de ser på samrådets syfte, deras förväntningar på samråden och vad som fungerar bra respektive mindre bra med olika typer av samråd. Vi har fått svar från samtliga organisationer.

Vi har vänt oss till ledamöterna i Arbetsmiljöverkets centrala samråd eftersom vi har uppfattat att de har bäst överblick över hur samråden fungerar. Ledamöterna har fått möjlighet att fånga in synpunkter från andra i deras organisation som har deltagit i andra typer av samråd på Arbetsmiljöverket.

1.4.4 Pandemin har påverkat vår analys

Sedan våren 2020 har coronapandemin påverkat Arbetsmiljöverkets arbete och resultat. På grund av detta har vi huvudsakligen analyserat verksamhetens resultat till och med 2019. Men eftersom vår datainsamling har pågått under pandemin kan både intervju- och enkätsvar ha färgats av hur pandemin har förändrat myndighetens omständigheter. I vår enkät till inspektörerna har vi uppmanat dem att svara utifrån hur tillsynen normalt brukar fungera, men det kan ändå vara svårt att bedöma hur pandemin har påverkat svaren.

1.4.5 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Annika Gustafsson (projektledare från och med februari 2021), Marcus Koch (praktikant), Magnus Medelberg, Sara Sundgren och Jenny Torssander (projektledare till och med januari 2021) har genomfört

⁵ Arbetsgivarverket, Fremia (Tidigare KFO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR), Förhandlings- och samverkansrådet PTK (PTK), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Svenskt Näringsliv och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

analysen. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Arbetsmiljöverket har faktagranskat ett utkast av rapporten.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisar vi våra slutsatser och bedömningar om Arbetsmiljöverkets verksamhet och de utvecklingsbehov som vi har identifierat. Vi lämnar också förslag till Arbetsmiljöverket.

I kapitel 3 beskriver vi resursförstärkningen till Arbetsmiljöverket 2015–2018 och vad regeringen har velat åstadkomma med de höjda anslagen. Vi redogör också för resultatet av vår analys av resursförstärkningen och hur myndigheten har använt resurserna.

I kapitel 4 beskriver vi några större förändringar i Arbetsmiljöverkets organisation sedan 2014. Vi redogör även för resultatet av vår analys av hur Arbetsmiljöverket styr, planerar och följer upp verksamheten på myndighetsövergripande nivå samt hur myndighetens resultatredovisning till regeringen har utvecklats.

I kapitel 5 beskriver vi hur Arbetsmiljöverket organiserar och planerar tillsynen inom inspektionsverksamheten. Här redogör vi bland annat för vår analys av hur myndigheten planerar tillsynen utifrån arbetsmiljörisker och hur arbetsmiljöinspektörerna ser på sitt arbete och myndighetens sätt att utföra tillsynen.

I kapitel 6 redogör vi för vår analys av resultaten och effektiviteten i Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet mot bakgrund av resursförstärkningen. Vi redogör även för vår analys av hur myndigheten redovisar tillsynens resultat till regeringen.

I kapitel 7 redogör vi för vår analys av Arbetsmiljöverkets samråd med arbetsmarknadens parter. Vi redogör för regeringens krav och redovisar både myndighetens och parternas synpunkter på hur samråden fungerar och hur de kan förbättras.

I bilaga 1 finns regeringsuppdraget i sin helhet. Bilaga 2 innehåller resultaten av vår enkät till arbetsmiljöinspektörerna. I bilaga 3 kommenterar vi vår beräkning i kapitel 6 av produktiviteten i myndighetens tillsyn.

2 Statskontorets slutsatser och förslag

I det här kapitlet redovisar vi våra slutsatser och bedömningar om Arbetsmiljöverkets tillsyn, styrning och uppföljning samt samråd med arbetsmarknadens parter utifrån våra viktigaste iakttagelser i kapitel 3–7. Vi lämnar några förslag till Arbetsmiljöverket som syftar till att utveckla verksamheten. Vi koncentrerar oss på de förbättringar som vi bedömer är viktigast att myndigheten tar fasta på framöver.

2.1 Övergripande slutsatser om myndighetens utveckling sedan 2014

Arbetsmiljöverket har förbättrat både verksamheten och sin styrning sedan vi analyserade myndigheten 2014. Bland annat har myndigheten fått bättre förutsättningar att bedriva en effektiv och enhetlig tillsyn sedan inspektionsverksamheten organiserades om. Arbetsmiljöverket har stärkt inspektionsverksamheten enligt de förväntningar som regeringen hade med anslagshöjningen 2015–2018. Vår analys visar också att tillsynen har blivit effektivare ur vissa aspekter.

Arbetsmiljöverkets myndighetsövergripande styrning har blivit mer strategisk och mer inriktad på utveckling under de senaste åren. Myndigheten har också genomfört flera åtgärder för att förbättra samråden med arbetsmarknadens parter. Däremot kan vi inte se några större förbättringar i hur myndigheten analyserar och redovisar verksamhetens resultat och kostnader.

2.2 En förstärkt tillsyn genom inspektioner

Regeringen höjde Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag med ungefär 110 miljoner kronor (22 procent) under perioden 2015–2018. Regeringen uppmanade då myndigheten att förstärka tillsynsverksamheten och att ha ett särskilt och långsiktigt fokus på inspektion. Men Arbetsmiljöverket har ändå mindre resurser och färre anställda i dag än före resursminskningen

2007–2009. Samtidigt växer antalet arbetsställen som myndigheten har tillsyn över kontinuerligt. Därför måste Arbetsmiljöverket bland annat bli mer träffsäkra i valet av arbetsställen att besöka och förändra arbetssätten. Övergången till en inspektörskår med fler generalister är ett exempel på ett förändrat sätt att arbeta.

2.2.1 Inspektionsverksamheten har förstärkts i linje med regeringens förväntningar

Vi bedömer att Arbetsmiljöverket har förstärkt inspektionsverksamheten i linje med vad regeringen förväntade sig med anslagshöjningen. Sedan 2015 har myndigheten anställt främst fler arbetsmiljöinspektörer men även fler inspektionsjurister. Myndigheten hade som mest totalt cirka 300 inspektörer 2017. Därefter har antalet sjunkit till cirka 280. Det är alltså något osäkert om hur långsiktig förstärkningen kommer att vara. Arbetsmiljöverket har sedan 2015 gjort fler inspektioner, och andelen besökta arbetsställen har ökat något. Men fortfarande kan myndigheten bara besöka en bråkdel av alla arbetsställen varje år.

Arbetsmiljöverkets tillsyn genom marknadskontroll omfattades av regeringens prioritering, men vi ser inga tecken på att myndigheten har förstärkt den. Vi bedömer därför att Arbetsmiljöverket har tagit fasta på de förväntningar som regeringen har uttalat vid sidan av den formella styrningen, det vill säga att främst använda de ökade resurserna till fler arbetsmiljöinspektörer och därmed fler inspektioner.

2.2.2 Tillsynen har blivit effektivare

Arbetsmiljöverkets tillsyn har blivit mer effektiv sedan 2015 på så sätt att myndigheten under perioden 2016–2019 har genomfört fler inspektioner per krona. En större andel av inspektionerna har lett till någon form av åtgärd under 2019 än under 2015, vilket också tyder på att tillsynen har blivit effektivare. Sådana åtgärder är beslut om sanktionsavgifter, förelägganden och förbud samt åtalsanmälningar efter att myndigheten har upptäckt brister i arbetsmiljön.

Arbetsmiljöverket har inte gjort någon djupare analys för att förklara utfallet. Vi bedömer att möjliga förklaringar är att kontrollerna av företag som medvetet bryter mot arbetsmiljöreglerna har fått något större utrymme i myndighetens tillsyn under de senaste åren, eller att myndig-

heten generellt har blivit mer träffsäker i urvalet av arbetsställen. Det kan också bero på att myndigheten hanterar ärenden med högre kvalitet än tidigare.

2.2.3 Den planerade tillsynen baseras på risk men det är oklart om den har blivit mer träffsäker

Arbetsmiljöverket ska planera tillsynen utifrån analyser av arbetsmiljörisk och risk för att arbetsgivare medvetet bryter mot regelverket. Vi bedömer att Arbetsmiljöverket arbetar på ett strukturerat sätt med att bedöma risker när de planerar de nationella tillsynsprojekten. Myndigheten utgår bland annat från en analys av inom vilka branscher och på vilka typer av arbetsställen det finns störst risk för brister i arbetsmiljön. Mycket talar för att projekten riktas mot branscher som uppfyller sådana kriterier.

Nästa steg i riskbedömningen är att arbetsmiljöinspektörerna väljer arbetsställen från en lista av möjliga tillsynsobjekt. Inspektörerna vill i flera fall få bättre stöd för sina val och söker ibland själva efter relevant information. Arbetsmiljöverket planerar att införa ett system för automatiserat urval av arbetsställen, men arbetet har skjutits upp av resursskäl.

Vi har svårt att bedöma hur träffsäker myndigheten är i sina riskbedömningar, det vill säga hur väl de i slutändan når de arbetsställen som har störst arbetsmiljörisker. Myndigheten gör inte några djupare analyser av detta. En indikator på att träffsäkerheten har förbättrats är att antalet beslutade åtgärder per inspektion har ökat totalt sett. Men det är inte tillräckligt för att kunna bedöma utfallet.

- Vi föreslår att Arbetsmiljöverket med lämpligt mellanrum gör en djupare analys av hur träffsäker myndigheten är i sina riskbedömningar.

Ett första steg i en djupare analys av träffsäkerheten är att dela in statistiken om beslutade åtgärder efter typ av tillsyn, för att i nästa steg kunna jämföra inspektioner som utgår från myndighetens riskbedömningar med inspektioner som inte gör det.

2.2.4 Många insatser för ökad enhetlighet men svårt att bedöma utfallet av dem

Arbetsmiljöverket har sedan 2014 arbetat med att få processer och arbetssätt i inspektionsverksamheten mer enhetliga. Arbetet syftar till att arbeta effektivare och till att bedöma arbetsgivarna likvärdigt. Vi bedömer att myndighetens genomförda och pågående arbete är både relevant och viktigt. Några insatser har varit att inrätta kompetensområden, införa gemensamma rutiner och processer, utveckla styrningen av nationella tillsynsprojekt och samordna hur myndigheten tar hand om tips och anmälningar.

Däremot har vi svårare att bedöma om insatserna för en ökad enhetlighet har gjort myndighetens bedömningar och beslut mer enhetliga. Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik visar att det finns vissa skillnader i regionernas arbetssätt. Men myndigheten analyserar inte på något systematiskt sätt hur skillnaderna påverkar myndighetens beslut i inspektionsärendena. I det regionöverskridande samarbetet för att hantera covid-19-relaterade tillsynsärenden har Arbetsmiljöverket uppmärksammat vissa regionala skillnader i hur de juridiska resurserna används. Vi bedömer att sådana skillnader skulle kunna påverka besluten.

- Vi föreslår att Arbetsmiljöverket på ett systematiskt sätt analyserar hur enhetlig myndigheten är i sina bedömningar av arbetsmiljön och i sina beslut om åtgärder.

Myndigheten borde kunna identifiera om det finns regionala eller andra skillnader i handläggningen genom att mer systematiskt analysera verksamhetsstatistiken. Ytterligare en metod kan vara att återigen börja använda det system för kvalitetsgranskning som inspektionsverksamheten enligt uppgift använde innan Arbetsmiljöverket bildades. Om granskningarna utförs av team med medarbetare från olika regioner kan skillnader lättare upptäckas, samtidigt som det kan bidra till att regionerna kan lära av varandra. Myndigheten skulle kunna hämta inspiration från andra myndigheter som har system med stickprovsvisa jämförelser av ärenden, exempelvis Försäkringskassan och Lantmäteriet.

2.2.5 Inspektörerna får överlag ett bra stöd men är mindre nöjda med expertstödet

En klar majoritet (drygt 70 procent) av myndighetens arbetsmiljöinspektörer anser att myndighetens tillsynsverksamhet sammantaget fungerar bra. En lika stor andel känner sig trygga med att kunna inspektera olika typer av arbetsplatser. Inspektörerna får också överlag bra stöd från sin närmsta chef och från inspektionsjuristerna. Detta är viktigt för att tillsynen ska kunna bedrivas effektivt och med god kvalitet.

Men vi noterar att inspektörerna inte är lika nöjda med stödet från myndighetens experter, till exempel när de ska hantera svåra ärenden. Vi kan inte avgöra om det beror på att expertstödet är underdimensionerat i förhållande till behovet, eller att stödet från kompetensområdena inte fungerar effektivt. Men vi ser att antalet experter inte har ökat i samma omfattning som antalet inspektörer och inspektionsjurister när myndigheten fick mer resurser. Arbetsmiljöverket har också svårt att rekrytera personer med specialistkunskaper.

2.2.6 Fokus på inspektion har minskat inspektörernas informationsinsatser

Arbetsmiljöinspektörernas särskilda informationsinsatser till arbetsgivare och skyddsombud i form av gruppträffar har minskat under de tre senaste åren. Drygt hälften av inspektörerna anser att myndigheten fokuserar för mycket på inspektioner. Vissa inspektörer bedömer att kvaliteten i skyddsombudens begäran om arbetsmiljöåtgärder har försämrats, vilket de tror kan bero på att informationsinsatserna till dem har minskat.

Vi har inte analyserat Arbetsmiljöverkets informationsverksamhet. Men vi bedömer att inriktningen mot mer inspektion är en naturlig följd av att regeringen har velat öka antalet inspektioner och myndighetsgemensamma kontroller. Arbetsmiljöverket behöver därför hushålla med inspektörsresurserna och fokusera på tillsyn, som är inspektionsavdelningens huvuduppgift.

Det finns flera andra informationskanaler som möjligen kan kompensera för att inspektörerna genomför färre informations- och utbildningsinsatser än tidigare. Andra avdelningar i Arbetsmiljöverket har till uppgift att tillhandahålla och sprida information. Även Myndigheten för arbetsmiljö-

kunskap har i uppdrag att sammanställa och sprida kunskap baserad på forskning. Det finns också icke-statliga organisationer som sprider information och erbjuder utbildningar. Vi bedömer att frågan i grunden handlar om att det inte är tydligt hur långt statens och Arbetsmiljöverkets åtagande ska sträcka sig för att informera och utbilda i arbetsmiljöfrågor. Den frågan har inte ingått i vårt uppdrag att analysera, men däremot kan vi konstatera att tillsyn är ett entydigt statligt åtagande som ska utföras av Arbetsmiljöverket.

2.3 Förbättrad styrning av verksamheten

Vi bedömer att Arbetsmiljöverket har förbättrat sin ledning och styrning av verksamheten på flera sätt sedan vi analyserade myndigheten 2014. Framför allt har förutsättningarna att styra inspektionsverksamheten förbättrats sedan den samlades under en avdelning. Parallellt med arbetet att förstärka inspektionsverksamheten har myndigheten genomfört ett stort antal regeringsuppdrag och även omlokaliserat delar av verksamheten inom anslagsramen. Myndighetens ekonomi är i balans sedan flera år, vilket tyder på att den ekonomiadministrativa styrningen fungerar väl.

2.3.1 En överlag ändamålsenlig strategisk styrning

Arbetsmiljöverkets myndighetsövergripande styrning har blivit mer strategisk och mer inriktad på utveckling under de senaste åren. Vi bedömer att den strategiska styrningen överlag är ändamålsenlig. De valda utvecklingsområdena är relevanta i förhållande till myndighetens utmaningar. Det är också tydligt för cheferna vad myndigheten kraftsamlar kring och vad avdelningarna ska bidra med i detta arbete. Genom att tydliggöra det gemensamma ansvaret för myndighetens utveckling har myndigheten också minskat linjeorganisationens stuprörstänkande. Det är lätt att varje avdelning annars koncentrerar sig på sina uppgifter.

Men styrningen och uppföljningen av det strategiska arbetet skulle kunna bli effektivare om myndigheten hade tydligare mål för arbetet. De inriktningsmål som myndighetens årliga planering utgår från är i många fall oprecisa och utgör ibland enbart en ram för ett antal aktiviteter. Myndigheten har därför svårt att bedöma när de har uppnått målen. För att de strategiska utvecklingsaktiviteterna ska få tillräckligt utrymme i förhållande till den löpande verksamheten krävs också att berörda

avdelningar samordnar sin planering. Myndigheten har själv identifierat att samordningen kan bli bättre.

Arbetsmiljöverkets ledning anger ett antal centrala prioriteringar i myndighetens verksamhetsplan, och även en prioriteringsordning som hjälper avdelningarna att välja när de får ont om resurser. Vi bedömer att prioriteringarna är tydliga och logiska, men ser ändå en risk för att viktigt utvecklingsarbete trängs undan till förmån för den löpande verksamheten när resurserna inte räcker.

2.3.2 Viktigt att värna utvecklingsarbete som kan effektivisera verksamheten

Myndighetens strategiska styrning är inriktad på angelägna utvecklingsbehov. Ett sådant område är att effektivisera verksamheten genom digitalisering. Arbetsmiljöverket lägger sedan en tid resurser på att förnya regelverket för att sedan kunna digitalisera det. Vi bedömer att Arbetsmiljöverket framöver behöver värna det utvecklingsarbete som på sikt kan göra verksamheten effektivare och samtidigt minska myndighetens kostnader. Det årliga produktivitetsavdraget på myndighetens förvaltningsanslag kommer fortsatt att driva på ett sådant behov.

- Vi föreslår att Arbetsmiljöverket skapar tillräckligt utrymme i planeringen och budgeten för att kunna ta sig an att digitalisera verksamheten med större kraft. Fokus bör vara på de investeringar som ger störst nytta för myndighetens verksamhet och som minskar kostnaderna.

Vi kan inte bedöma vad som är mest angeläget, men vi har noterat att inspektionsverksamheten bland annat behöver ett effektivare digitalt inspektionsstöd och ett digitalt stöd för att kunna göra bättre urval av arbetsställen med störst arbetsmiljörisk. Myndigheten ser en möjlighet att efter coronapandemin fortsätta att utföra vissa inspektioner digitalt, men det kan kräva att bland annat it-stödet anpassas ytterligare. Med hjälp av nyttokalkyler bör Arbetsmiljöverket kunna bedöma vilka satsningar som kommer att ge störst effekt.

2.3.3 Summera erfarenheter inför det fortsatta förändringsarbetet i inspektionsverksamheten

Inspektionsverksamheten har sedan omorganisationen 2014 ställt om på flera sätt. Avdelningsledningen har stegvis infört olika förändringar för att på sikt kunna uppnå målen med den nya organisationen: enhetlighet, effektivitet, kvalitet och samordning. Det har då varit centralt att föra samman styrningen i linjeorganisationen och styrningen i processer, projekt och kompetensområdesnätverk. Parallellt med förändringsarbetet har myndigheten breddat tillsynen. Exempel är att myndigheten nu inspekterar utifrån föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö, genomför myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet och använder ett nytt sanktionsverktyg. Dessa förändringar har också gjort att avdelningen har behövt införa nya rutiner och arbetssätt.

Avdelningsledningen är väl medveten om att de behöver fortsätta att arbeta med att göra inspektionsverksamheten effektivare och mer enhetlig. Vi vill därför understryka att förändringsarbete av det slag som Arbetsmiljöverket nu bedriver kräver uthållighet, tydlig styrning och kontinuerlig uppföljning. Det kräver även att både de chefer som ska införa förändringarna och de medarbetare som ska arbeta utifrån dem får tillräckligt stöd. Statskontoret har i flera tidigare uppdrag sett att det kan ta tid att uppnå syftet med en större organisationsförändring.⁶

- Vi föreslår att Arbetsmiljöverket summerar hur långt myndigheten har kommit i förändringsarbetet inom inspektionsverksamheten i förhållande till målen, identifierar de största hindren för att nå målen och tar fram en plan med prioriteringar för det fortsatta arbetet.

Vi bedömer att det finns ett värde för inspektionsverksamheten att följa upp och analysera vad utvecklingsarbetet hittills har lett till, vilka fortsatta insatser som behövs och vilka eventuella hinder som behöver hanteras för att nå ända fram. En sådan analys kan ge myndigheten och avdelnings-

⁶ Statskontoret. (2017:18). *Delat ansvar för fastighetsbildning*; Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. Om offentlig sektor; Statskontoret. (2017:10). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag*.

ledningen en bas för beslut om justeringar och nya insatser, och vad som är viktigast att satsa resurser på.

2.4 Uppföljning och analys av verksamheten behöver stärkas

Vår analys visar att Arbetsmiljöverket behöver stärka sin uppföljning och analys av verksamhetens resultat och kostnader. Vi pekade på detta behov redan i myndighetsanalysen 2014, men relativt lite har hänt sedan dess. Vi anser att myndigheten får ett sämre underlag för sina beslut om hur verksamheten ska inriktas framöver genom att inte analysera verksamhetens utveckling och resultat på ett djupare sätt. Regeringen får genom myndighetens resultatredovisning också svårare att bedöma verksamheten och resultaten i förhållande till de politiska målen och om myndigheten använder sina resurser effektivt eller inte.

2.4.1 Stärkt analysförmåga krävs för att välja effektiva insatser under strategiperioden

Vi ser positivt på att regeringen planerar att styra Arbetsmiljöverket mer tillitsfullt under strategiperioden 2021–2025. Risken med att alltför detaljerat styra Arbetsmiljöverket med uppdrag är att det blir svårare för regeringen att utkräva ansvar av myndigheten. Det gäller både för resultaten och för valet av branscher eller arbetsställen med störst arbetsmiljörisker.

Regeringens förändrade styrning innebär att Arbetsmiljöverket får ta ett större ansvar än under den föregående strategiperioden för att välja lämpliga och effektiva insatser som ska bidra till att nå målen i arbetsmiljöstrategin. Myndigheten ska också följa upp resultatet av insatserna. Vi bedömer därför att myndigheten behöver stärka sin analysförmåga och förbättra sin resultatstyrning. Sannolikt behöver myndigheten ta ett samlat och mer strategiskt grepp om dessa frågor, eftersom de flesta av myndighetens verksamheter kommer att bli involverade i arbetet. Myndigheten kan därför inte helt överlåta åt varje avdelning att bedöma vilka indikatorer eller resultatmått som behövs för att följa upp verksamheten.

2.4.2 Utveckla uppföljningen av inspektionsverksamheten

Vi har främst studerat hur Arbetsmiljöverket följer upp och analyserar inspektionsverksamheten. Uppföljningen av denna verksamhet är också viktig eftersom den står för den största delen av myndighetens kostnader. Myndigheten följer månadsvis verksamheten med hjälp av statistik, men gör sällan några djupare analyser för att bedöma hur effektiv och hur enhetlig verksamheten är.

- Vi föreslår att Arbetsmiljöverket förbättrar sin uppföljning och analys av inspektionsverksamhetens resultat, kostnader och utveckling.

Vi bedömer att myndigheten i första hand bör utveckla sin analys av den information som finns i verksamhetsstatistiken och utgå från de mått som myndigheten redan använder, hellre än att skapa nya. Måtten och analysen bör också kunna ligga till grund för resultatredovisningen till regeringen.

Arbetsmiljöverket behöver framför allt följa upp och analysera antalet inspektioner och kostnader för de olika typer av tillsyn som myndigheten utför. Myndigheten kan till exempel dela in tillsynen i nationell tillsyn, myndighetsgemensamma kontroller, obligatorisk tillsyn och övrig tillsyn, eller någon annan lämplig indelning som visar tillsynsverksamhetens bredd. Vi bedömer även att uppföljningen och analysen på nationell nivå i vissa fall kan behöva kompletteras med en analys av regionala skillnader.

Myndigheten kan exempelvis för varje tillsynstyp följa upp antalet genomförda inspektioner, kostnader och vilka beslut om åtgärder som inspektionerna har lett till. Det ger också myndigheten ett bättre underlag för att djupare analysera till exempel vilken typ av tillsyn som bäst bidrar till att uppfylla regeringens mål. Vi bedömer att bättre kunskap om vad olika tillsynsaktiviteter kostar gör att Arbetsmiljöverket kan göra mer väl avvägda bedömningar av hur myndigheten ska prioritera för att få ut störst nytta.

När det gäller kostnaderna anser vi att Arbetsmiljöverket bör inkludera inspektionsverksamhetens samtliga kostnader i uppföljningen. I dag fokuserar uppföljningen alltför mycket på inspektörerna och vad de gör under sin arbetstid. Det gäller exempelvis myndighetens produktivitetsmått, där endast inspektörernas arbetstid ingår. Men det arbete som

exempelvis inspektionsjurister, chefer och administratörer utför bidrar också till verksamhetens resultat. Därför bör även kostnaderna för deras insatser ingå i uppföljningen av inspektionsverksamhetens kostnader och resultat.

2.4.3 Utveckla resultatredovisningen med mer analys

Vi bedömer att Arbetsmiljöverket behöver förbättra sin resultatredovisning och analysera verksamhetens resultat i större utsträckning så att redovisningen ger bättre information till regeringen och andra intresserade. Myndigheten skulle då också bättre uppfylla kraven i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Men vi vill betona att det också är viktigt att Arbetsmiljöverket och Arbetsmarknadsdepartementet har en dialog om vad regeringen behöver för information för att kunna bedöma och styra myndigheten.

När det gäller inspektionsverksamheten föreslår vi att Arbetsmiljöverket utvecklar resultatredovisningen på följande sätt:

- Redovisa resultat och kostnader för myndighetens olika tillsynstyper.

Om Arbetsmiljöverket redovisar antalet inspektioner, kostnader och beslutade åtgärder för olika tillsynstyper får regeringen ett bättre underlag att bedöma hur tillsynsverksamheten har utvecklats och även ett underlag för att bedöma myndighetens produktivitet.

- Utveckla analysen och bedömningarna av tillsynens produktivitet.

Arbetsmiljöverket bör inkludera samtliga kostnader för verksamheten i stället för enbart inspektörernas insatser i beräkningen av tillsynens produktivitet. Myndigheten bör ta hänsyn till att ändringar i sammansättningen av inspektioner kan påverka måttet utan att det har skett någon egentlig förändring i verksamhetens effektivitet. För att ge en rättvisande bild av utvecklingen bör myndigheten även räkna om kostnaderna till fasta priser.

- Redovisa längre tidsserier än tre år när det är lämpligt.

Om Arbetsmiljöverket redovisar sina resultat i längre tidsserier än tre år blir det lättare att skilja tillfälliga variationer från trender. Resultatmått

kan påverkas av händelser som inträffade längre tillbaka i tiden. En längre tidsserie kan då ge ett bättre underlag för att analysera och bedöma vad förändringen beror på.

2.5 Samråden kan utvecklas både mot parterna och internt

Arbetsmiljöverket har hittills gjort flera insatser för att förbättra samråden med arbetsmarknadens parter. Insatserna har gett resultat, men förbättringsarbetet fortsätter. Vår analys visar att parterna och myndigheten överlag har en ganska samstämmig bild av vad samråden syftar till och av vad som kan förbättras. Samtidigt har Arbetsmiljöverket och parterna skilda förväntningar på samråden som kan försvåra myndighetens arbete med att genomföra samråden. Men vi bedömer att det finns goda förutsättningar för att samråden kan genomföras på ett ännu bättre sätt framöver.

2.5.1 Myndigheten har utvecklat arbetet med samråden

Vi bedömer att Arbetsmiljöverkets arbete med samråden har förbättrats på ett sätt som ger myndigheten både bredare underlag för sina beslut och bättre förutsättningar att genomföra samråden.

Syftet med samråden behöver vara tydligt för att det ska gå att bedöma om Arbetsmiljöverket genomför samråden på ett ändamålsenligt sätt. Vi konstaterade i myndighetsanalysen 2014 att det inte var tydligt för myndigheten vad regeringen ville uppnå med kraven på samråd. Regeringen har sedan dess inte blivit tydligare med sin förväntan. Det har gett Arbetsmiljöverket både möjlighet och ett ansvar för att själv tolka vad samråden har för syfte.

Arbetsmiljöverkets tolkning av samrådets syfte är att ta in synpunkter och information som underlag inför myndighetens beslut. Några av de saker som myndigheten har gjort för att förbättra samråden är att ge mer utrymme för dialog och att utöka antalet partsorganisationer som deltar vid myndighetens centrala samråd. Vi bedömer att detta bör leda till att myndigheten får ett bredare beslutsunderlag. Men samtidigt pekar parterna på omständigheter som gör att de inte kan bidra på bästa sätt. Det gäller exempelvis att myndighetens kallelser kommer för sent in på samrådet och

att det är otydligt för dem vad de förväntas bidra med. Vi bedömer därför att Arbetsmiljöverket behöver fortsätta att förbättra samråden. Vi vill också betona att parterna har en del av ansvaret för att bidra till en öppen och konstruktiv dialog vid samråden och att vara mer proaktiva och bidra med frågor som de vill diskutera.

2.5.2 Dokumentera och kommunicera definitionen av samråd för ökad tydlighet

Vi uppfattar att Arbetsmiljöverket och parterna inte har samma förväntningar på samråden. Parterna förväntar sig i vissa fall ett större inflytande än vad Arbetsmiljöverket som förvaltningsmyndighet kan ge dem. Parternas förväntningar på större inflytande kan följa av att myndigheten tidigare leddes av en styrelse där partsorganisationer kunde ingå som beslutsfattare. Parternas vana att förhandla inom ramen för den svenska arbetsmarknadsmodellen kan också vara en möjlig förklaring till de skilda förväntningarna.

- Vi föreslår att Arbetsmiljöverket dokumenterar och kommunicerar sin definition av samråd för att skapa en gemensam referensram för vad samråden har för syfte.

Vi bedömer att Arbetsmiljöverket kan öka samsynen om samrådets syfte genom att vara tydlig med sin tolkning, både gentemot parterna och regeringen. Myndigheten har relativt nyligen slagit fast sin tolkning av begreppet samråd och hur det skiljer sig från samverkan. Vi tror att detta är ett viktigt steg mot ökad samsyn. Men Arbetsmiljöverket behöver formalisera och kommunicera sin tolkning på ett tydligare sätt. Vi bedömer också att Arbetsmiljöverket behöver vara tydligare med vilket syfte myndigheten har med de olika typerna av samråd, inte bara begreppet samråd.

Arbetsmiljöverket behöver därför dokumentera sin definition av samråd och syftet med olika typer av samråd. Myndighetens tolkning av samrådets syfte bör kommuniceras till arbetsmarknadens parter vid enskilda samrådsmöten, men också på myndighetens webbplats. Definitionen bör också kommuniceras till regeringen. Om regeringen inte är nöjd med tolkningen är det lämpligt att regeringen klargör hur begreppet ska tolkas i myndighetens instruktion.

2.5.3 Öka den interna samordningen och inför mer central styrning och uppföljning

Vi bedömer att Arbetsmiljöverket även internt kan förbättra sitt arbete med samråden på flera sätt. Exempelvis ser vi att den interna styrningen av de verksamhetsnära samråden behöver bli mer sammanhållen och att uppföljningen av alla former av samråd behöver bli mer systematisk. Vi ser också att myndigheten kan behöva få en bättre helhetsbild av de verksamhetsnära samråd som myndighetens avdelningar genomför. Det gäller både hur avdelningarna genomför dem och hur de återkopplar till parterna.

- Vi föreslår att Arbetsmiljöverket inför en mer central styrning och uppföljning av myndighetens verksamhetsnära samråd för att bland annat förbättra den interna samordningen.

En åtgärd för en mer central styrning kan vara att ta fram interna riktlinjer för samråden som också ger avdelningarna stöd i hur de bör genomföra dem. En annan åtgärd kan vara att integrera samråden i de verksamhetsprocesser som påverkas av samråden. Vi bedömer också att myndigheten behöver se till att återkopplingen till parterna sker på ett mer systematiskt och enhetligt sätt, oavsett vilken avdelning som ansvarar för samråden. Arbetsmiljöverket bör även med lämpliga mellanrum följa upp samråden för att bland annat få underlag för ytterligare förbättringar.

3 Resursförstärkningen till Arbetsmiljöverket

I detta kapitel beskriver vi resursförstärkningen till Arbetsmiljöverket sedan 2015 och vad regeringen har velat åstadkomma med det höjda förvaltningsanslaget. Vi redogör också för vår analys av hur Arbetsmiljöverket har använt de ökade resurserna, huvudsakligen på en övergripande nivå. Vi beskriver i mer detalj vad resursförstärkningen har lett till för resultat i kapitel 6.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Regeringen höjde Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag successivt under perioden 2015–2018 med sammanlagt cirka 110 miljoner kronor. I samband med anslagshöjningen 2015 angav regeringen att Arbetsmiljöverket skulle prioritera att förstärka tillsynsverksamheten och ha ett långsiktigt fokus på inspektion.
- Regeringen har därefter preciserat att de förväntar sig att de extra resurserna ska leda till fler inspektörer och fler inspektioner. Förväntningar har uttryckts i andra sammanhang än i den formella styrningen av myndigheten. Regeringen har också höjt förväntningarna på fler inspektioner i det myndighetsgemensamma uppdraget om att motverka arbetslivskriminalitet.
- Arbetsmiljöverket stärkte relativt snabbt sin inspektionsverksamhet genom att anställa både fler arbetsmiljöinspektörer och inspektionsjurister. Men det tog lite tid innan de nyanställda blev fullt produktiva. Samtidigt hade myndigheten många pensionsavgångar vilket har gjort det svårt att överföra kompetens till de nyanställda. De tre senaste åren har antalet arbetsmiljöinspektörer minskat något.
- Arbetsmiljöverket har inte använt anslagshöjningen till att stärka marknadskontrollen, vilken också omfattades av regeringens prioritering. Däremot har myndigheten använt en viss del av anslags-

ökningen till annat än tillsyn, bland annat till att omlokalisera delar av verksamheten.

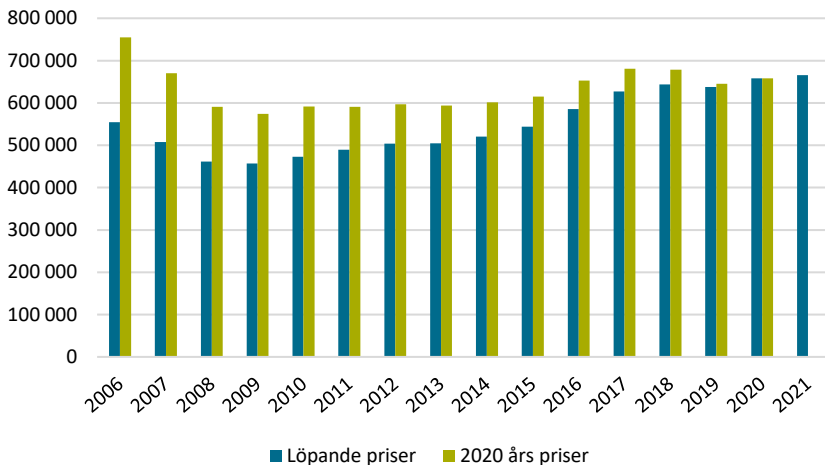
3.1 Från resursminskning till resursförstärkning

Arbetsmiljöverkets verksamhet finansieras till ungefär 99 procent av anslag. Förvaltningsanslaget står för merparten. Sett över en längre period har myndighetens förvaltningsanslag både sänkts och höjts. När regeringen höjde Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag 2015–2018 med sammanlagt cirka 110 miljoner kronor hade resurserna inte ändrats nämnvärt sedan 2009. Innan dess hade resurstilldelningen kraftigt minskats.

3.1.1 Viss återhämtning sedan minskningen 2007–2009

Regeringen minskade Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag relativt snabbt och kraftigt under perioden 2007–2009 med uppsägning av personal som följd (figur 2). Anslagshöjningen 2015–2018 fungerar därför som en återhämtning. Men mätt i fasta priser var Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag 2020 ändå nära 15 procent lägre än 2006.

Figur 2. Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag 2006–2021 i löpande respektive fasta priser (tusen kronor).



Källa: Arbetsmiljöverkets regleringsbrev, Statskontorets fastprisberäkning.⁷

⁷ Omräknat med Statistiska centralbyråns implicitprisindex för statlig konsumtion.

3.1.2 Höjt anslag med 110 miljoner kronor 2015–2018

Regeringen höjde Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag successivt under perioden 2015–2018. Höjningen var som störst 2016 och 2017 (tabell 1). I förhållande till 2014 höjdes förvaltningsanslaget med nästan 123 miljoner kronor till och med 2018. Av höjningen 2018 var cirka 10 miljoner kronor öronmärkta för ett regeringsuppdrag som skulle utföras under året. Det innebär att anslagsramen höjdes med ungefär 110 miljoner kronor under perioden 2015–2018.⁸ Det är också detta belopp som regeringen har nämnt i flera sammanhang, bland annat i uppdraget till Statskontoret. Det motsvarar en höjning av ramanslaget med nästan 22 procent.

Tabell 1. Arbetsmiljöverkets tilldelning av anslag för att täcka förvaltningskostnader och särskilda uppdrag 2015–2020 (tusen kronor, löpande priser).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Förvaltningsanslag	544 116	585 824	626 830	643 638 ^{*)}	638 007	658 093
Förändring i tkr	23 351	41 708	41 006	16 808	-5 631	20 086
Särskilda uppdrag						
Jämställdhetsåtgärder	4 000	15 000	15 000			
Arbetslivskriminalitet ⁹				3 000	3 000	3 000

Källa: Arbetsmiljöverkets regleringsbrev.

Kommentar: ^{*)}Högst 10 miljoner kronor var avsedda för regeringsuppdraget om informations- och utbildningsinsatser för att förebygga sexuella trakasserier i arbetslivet.

⁸ I den totala ramhöjningen ingår också en ramminskning med drygt 5 miljoner kronor 2018–2019 som en konsekvens av att Myndigheten för arbetsmiljökunskap övertog vissa uppgifter.

⁹ Åren 2018–2020 kallades anslagsposten Metoder för myndighetsgemensamma kontroller, men ändrades 2021 till Medel för arbete mot arbetslivskriminalitet.

3.1.3 Vissa medel öronmärkta för arbetet mot arbetslivskriminalitet

Vid några tillfällen har Arbetsmiljöverket fått särskilda (öronmärkta) medel för att genomföra regeringsuppdrag (tabell 1). Regeringsuppdraget om att motverka arbetslivskriminalitet är ett sådant. Arbetsmiljöverket och sju andra myndigheter har under 2018–2020 haft i uppdrag att utveckla gemensamma kontrollmetoder för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Metoderna ska från 2021 vara integrerade i myndigheternas verksamhet.¹⁰ Arbetsmiljöverket har sedan 2018 i uppdrag att samordna arbetet.

De arbetsplatskontroller som Arbetsmiljöverket utför inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet finansieras med myndighetens förvaltningsanslag. Men Arbetsmiljöverket har också fått 3 miljoner kronor per år under 2018–2020 för att utveckla kontrollmetoder samt för samordningsuppgiften. För 2021 har beloppet höjts till 7,5 miljoner kronor. Höjningen visar att regeringen vill att Arbetsmiljöverket fortsätter att genomföra satsningar inom detta område.

3.2 Regeringen har styrt resurserna mot tillsyn

Riksdagen beslutade i juni 2015 att Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag skulle höjas enligt regeringens förslag i vårändringsbudgeten. I regleringsbrevet till Arbetsmiljöverket därefter angav regeringen på en övergripande nivå hur myndigheten skulle prioritera att använda de ökade resurserna. Arbetsmiljöverket skulle prioritera sin tillsynsverksamhet.

3.2.1 Regeringen angav flera motiv för anslagshöjningen

I sitt förslag till riksdagen 2015 bedömde regeringen att Arbetsmiljöverket skulle behöva ytterligare höjt anslag åren därefter. Motivet var att arbets-skador och psykisk ohälsa hade ökat under den senaste fyraårsperioden, främst i de kvinnodominerade sektorerna. Även sjuktalen ökade i dessa sektorer. Regeringen angav också att Arbetsmiljöverket huvudsakligen skulle använda anslagshöjningen till att anställa fler arbetsmiljöinspek-

¹⁰ I samarbetet ingår Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Jämställdhetsmyndigheten.

törer, modernisera och tydliggöra myndighetens regler och utveckla bättre metoder för att mäta effekterna av myndighetens insatser.¹¹

I det ändrade regleringsbrevet till Arbetsmiljöverket i juni 2015 angav regeringen följande övergripande prioritering för hur myndigheten skulle använda det höjda anslaget:

- Arbetsmiljöverket ska i samband med anslagshöjningen prioritera en förstärkning av tillsynsverksamheten inklusive marknadskontroll.
- Förstärkningen ska ha ett särskilt och långsiktigt fokus på inspektion.

I regleringsbreven efter 2015 har regeringen inte angett någon annan prioritering.

3.2.2 Förväntningar om fler inspektörer och inspektioner

Regeringen har efter 2015 uttryckt hur de förväntar sig att Arbetsmiljöverket ska prioritera i fler sammanhang, bland annat i pressmeddelanden, en interpellation och budgetpropositionen för 2020. Regeringen har angett att resursförstärkningarna till myndigheten 2015–2018 bland annat ska leda till att myndigheten ska kunna anställa fler arbetsmiljöinspektörer och till att myndigheten ska vara mer närvarande på arbetsplatserna.¹² Uttalandena har ofta gjorts i anslutning till att regeringen redovisar hur många inspektörer Arbetsmiljöverket har rekryterat och hur många inspektioner som myndigheten har genomfört.

I budgetpropositionen för 2020 motiverade regeringen höjningen av Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag med 5 miljoner kronor med att myndigheten skulle kunna göra fler inspektioner för att förebygga fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

3.3 Inspektionsverksamheten har stärkts

Arbetsmiljöverket har genom sitt ansvar för föreskrifter, tillsyn, officiell statistik och information på arbetsmiljöområdet flera verktyg till sitt för-

¹¹ Proposition 2014/15:99. *Vårändringsbudget för 2015*.

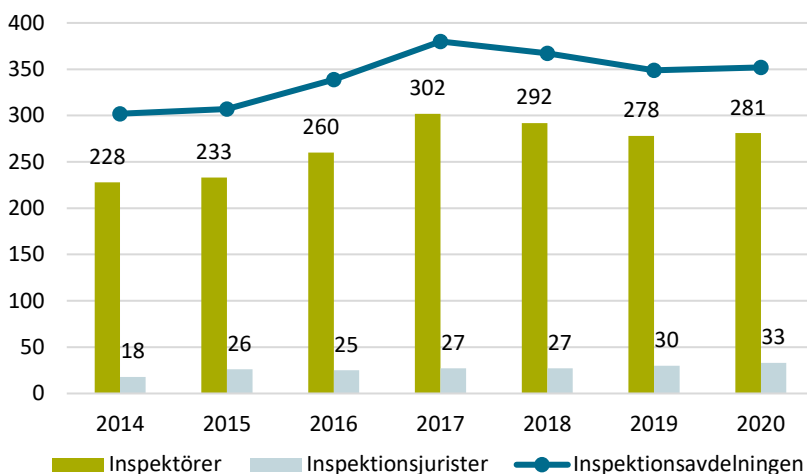
¹² Pressmeddelanden från Arbetsmarknadsdepartementet 2015-04-12 och 2016-09-12. Interpellationsdebatt 2019/20:99 *Dödsfall på jobbet*.

fogande för att bidra till en bättre arbetsmiljö. Tillsyn genom inspektioner är sedan länge den största delen av verksamheten och den som kräver mest resurser. Arbetsmiljöverket har stärkt inspektionsverksamheten i linje med regeringens förväntningar.

3.3.1 Fler anställda i inspektionsverksamheten

Arbetsmiljöverket anser att regeringens beslut om hur resursförstärkningen från 2015 skulle användas var klart och tydligt. De chefer som vi har intervjuat på olika nivåer bedömer att resursförstärkningen i hög grad har använts för att stärka inspektionsverksamheten. I samband med resursförstärkningen började Arbetsmiljöverket att arbeta enligt en långsiktig strategi att rekrytera fler arbetsmiljöinspektörer, men även fler inspektionsjurister. Innan dess hade myndigheten inte gjort några större rekryteringar till inspektionsverksamheten på flera år.

Figur 3. Antal anställda arbetsmiljöinspektörer och inspektionsjurister samt totalt antal på inspektionsavdelningen den 31 december 2014–2020.



Källa: Arbetsmiljöverkets personalstatistik.

Antalet anställda vid avdelningen för inspektion har mellan 2014 och 2020 ökat från 300 till 350 (figur 3). Avdelningen består utöver arbetsmiljöinspektörer av administratörer, chefer och stabspersonal. Mellan 2014 och 2017 ökade antalet inspektörer med 74. I slutet av 2017 uppgick de till

cirka 300. Myndighetens mål var att de skulle fortsätta vara ungefär 300, men i stället sjönk antalet något och har sedan 2019 legat runt 280. Nettoökningen mellan 2014 och 2020 är därmed 53 inspektörer. Arbetsmiljöverket förklarar detta bland annat med att myndigheten inte har fått tillräckliga anslagsökningar från 2018 för att kunna rekrytera ersättare för de som har lämnat myndigheten.¹³

Antalet inspektionsjurister har ökat något under hela perioden, men från en lägre nivå. Arbetsmiljöverket förklarar ökningen med att fler inspektörer leder till att de behöver fler jurister. Inspektionsärendena har också blivit mer juridiskt komplicerade att bedöma och driva rättsligt, bland annat för att fler inspektioner gäller arbetslivskriminalitet. Inspektionsjuristerna tillhör avdelningen för juridik och internationella frågor.

3.3.2 Många arbetsmiljöinspektörer är nya i sin roll

Satsningen på att öka antalet arbetsmiljöinspektörer har tillsammans med stora pensionsavgångar lett till att en stor andel av inspektörerna är relativt nyanställda. Under perioden 2016–2020 har Arbetsmiljöverket anställt totalt 168 nya inspektörer, flest under 2016 och 2017 (tabell 2).

Tabell 2. Antal inspektörer den 31 december 2014–2020 och antal inspektörer som har börjat och slutat varje år.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal inspektörer totalt	228	233	260	302	292	278	281
Antal inspektörer som har börjat under året	4	25	53	78	0	12	25
Antal inspektörer som har slutat under året	27	20	26	36	10	26	22

Källa: Arbetsmiljöverkets personalstatistik.

Kommentar: I uppgiften om de som har börjat och slutat under året ingår de som har bytt tjänst inom myndigheten.

Merparten av rekryteringarna har varit rekryteringar för att ersätta inspektörer som har gått i pension.¹⁴ Det har lett till att Arbetsmiljöverket har

¹³ Arbetsmiljöverkets budgetunderlag för åren 2020–2022.

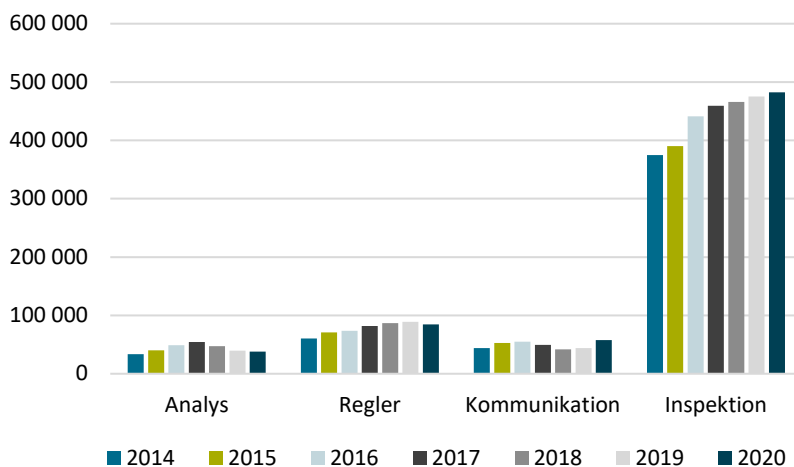
¹⁴ Arbetsmiljöverkets budgetunderlag för åren 2020–2022.

haft svårt att upprätthålla kompetensen i verksamheten. De många nyrekryteringarna har också ställt krav på myndigheten att effektivt introducera nya medarbetare och överföra kompetens från de erfarna inspektörerna till de nya. Nyanställda inspektörer genomgår Arbetsmiljöverkets tillsynsutbildning samtidigt som de medverkar vid inspektioner. För att få dem i produktion snabbare har Arbetsmiljöverket nyligen förkortat den tid som tillsynsutbildningen pågår från ett år till sex månader.

3.3.3 Ökade kostnader för tillsyn

Arbetsmiljöverkets årsredovisningar visar också att resursförstärkningen huvudsakligen har gått till tillsyn. Myndigheten redovisar sina kostnader fördelade på fyra verksamhetsområden (figur 4). Varje område bär sina egna kostnader och även en proportionell andel av myndighetens gemensamma kostnader (centrala overheadkostnader, OH). År 2020 uppgick de centrala OH-kostnaderna till 173 miljoner kronor, det vill säga en fjärdedel av myndighetens totala kostnader.

Figur 4. Fördelningen av Arbetsmiljöverkets totala kostnader 2014–2020 på de fyra verksamhetsområdena (tusen kronor).



Källa: Arbetsmiljöverkets årsredovisningar.

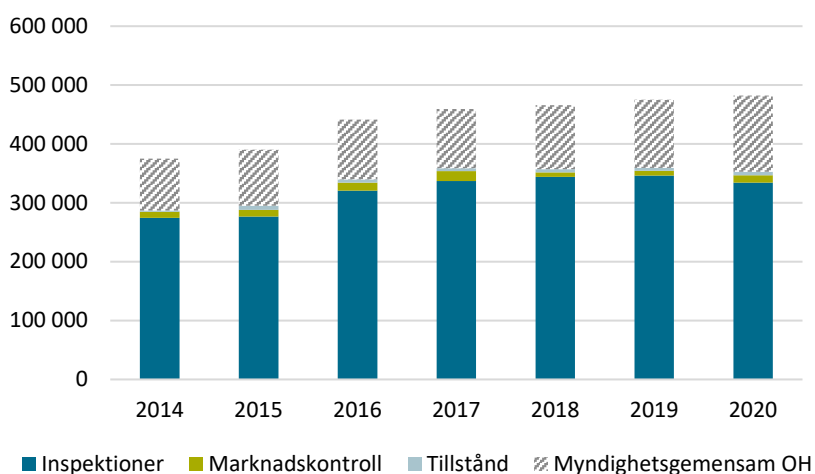
Det största verksamhetsområdet är inspektion, och också det som kräver mest resurser. Därför ligger också den största delen (drygt 70 procent) av de centrala OH-kostnaderna på inspektion. De totala kostnaderna för

området ökade framför allt mellan 2015 och 2016, det vill säga när resursökningen var som störst. Kostnaderna steg då med drygt 50 miljoner kronor.

3.3.4 Inspektioner utgör den största delen av tillsynen

Verksamhetsområdet inspektion omfattar kostnaderna för all tillsyn som myndigheten bedriver, det vill säga inspektioner (inklusive myndighetsgemensamma kontroller) och marknadskontroll. Här ingår också kostnaderna för att hantera tillstånd. Både marknadskontroll och tillstånd är jämförelsevis små verksamheter (figur 5). Inspektioner har de senaste åren stått för runt 95 procent av de totala kostnaderna för tillsynen.

Figur 5. Fördelningen av Arbetsmiljöverkets kostnader 2014–2020 på de olika delarna inom verksamhetsområde inspektion och myndighetsgemensam OH (tusen kronor).



Källa: Statskontorets bearbetning av kostnadsuppgifter från Arbetsmiljöverket.

3.3.5 Ingen direkt förstärkning av marknadskontrollen

Regeringen angav i sina prioriteringar att Arbetsmiljöverkets marknadskontroll också skulle få del av de ökade resurserna. Avdelningen för regler ansvarar för marknadskontroll inom sex produktområden (se avsnitt 1.2). Denna kontroll innebär att kontrollera att de produkter som släpps ut på marknaden uppfyller grundläggande hälso-, miljö- och säkerhetskrav.

Arbetsmiljöverket uppger att ärendena i marknadskontrollen har blivit mer komplexa samtidigt som myndigheten har svårt att rekrytera och behålla kompetens på vissa områden.¹⁵

Uppgifter från Arbetsmiljöverket visar att runt tio personer arbetade med marknadskontroll under 2018–2020. Myndigheten uppskattar att det är något fler än 2014, men uppskattningen för 2014–2017 baseras på tidredovisningen och är därför osäker. Chefen för avdelningen har däremot inte märkt att de har fått mer resurser.

Kostnaderna för marknadskontrollen ökade något under 2016 och 2017 i förhållande till 2014 och uppgick som mest till nära 17 miljoner kronor. Marknadskontrollen var en av de verksamheter som drabbades av myndighetens sparåtgärder 2018 och under perioden 2018–2019 halverades kostnaderna. Kostnaderna ökade återigen under 2020 till följd av att coronapandemin ledde till att myndigheten behövde genomföra fler kontroller av skyddsutrustning.

3.4 Resursökningen har till viss del använts till annat än inspektioner

Arbetsmiljöverket har i huvudsak använt de ökade resurserna till att stärka inspektionsverksamheten. Men myndigheten har till en del också använt dem till regeringsuppdrag och till att omlokalisera delar av verksamheten.

3.4.1 Uppdragen i arbetsmiljöstrategin krävde resurser

Arbetsmiljöverket använde en del av resursförstärkningen 2015–2018 till de många regeringsuppdrag som myndigheten fick med anledning av regeringens arbetsmiljöstrategi för 2016–2020. Däremot går det inte att säga hur mycket.

Statskontorets utvärdering av strategin som styrmedel visar att av de totalt 32 uppdragen svarade Arbetsmiljöverket för 27, varav 5 tillsammans med andra myndigheter. Arbetsmiljöverket fick de flesta av uppdragen i början av perioden, främst under 2016. Statskontoret bedömde att fler uppdrag och insatser handlade om analyser och informationsinsatser än om tillsyn,

¹⁵ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2018.

men att tillsynsinsatserna var mer resurskrävande. Kostnaderna för uppdragen om tillsynsinsatser stod för närmare tre fjärdedelar av myndighetens samlade kostnader för uppdragen.¹⁶ Arbetsmiljöverkets underlag för denna bedömning visar att tillsynsuppdragen kostade drygt 80 miljoner kronor 2016–2019.

3.4.2 Omlokaliseringen hanterades inom anslagsramen

I januari 2018 beslutade regeringen att Arbetsmiljöverket skulle lokalisera ytterligare en del av sin verksamhet till Mölndal. Den verksamhet som omfattades var myndighetens arbete mot osund konkurrens, det vill säga det som nu benämns fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.¹⁷ Arbetsmiljöverket fick då muntligen information om att cirka 25 årsarbetskrafter skulle omlokaliseras från Stockholm.

Eventuella merkostnader för omlokaliseringen skulle enligt regeringen hanteras inom ramen för anslaget.¹⁸ I juni 2019 redovisade myndigheten för regeringen att enbart de direkta kostnaderna för omlokaliseringen fram till dess hade beräknats till drygt 5,3 miljoner kronor. Därutöver skulle myndigheten få ett årligt hyrestillägg på 315 000 kronor för ombyggnaden av lokalerna i Mölndal.¹⁹

Kostnaderna var oförutsedda, men blev lägre än vad myndigheten först hade beräknat. Situationen var också hanterbar, även om alla verksamhetsområden fick sänka ambitionsnivån temporärt under 2018. Alla avdelningar fick bland annat en minskad budget för resor och konsulter och skulle vara restriktiva med att återbesätta vakanta tjänster. Det kan sannolikt till viss del förklara minskningen av antalet arbetsmiljöinspektörer 2018 och 2019.

¹⁶ Statskontoret. (2020:4). *Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*, s. 36. Kostnadsberäkningen baseras på uppgifter från Arbetsmiljöverket.

¹⁷ Regeringsbeslut 2018-01-25. *Uppdrag till Arbetsmiljöverket om lokalisering av viss verksamhet*. (Dnr A2018/00160/ARM).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Arbetsmiljöverket. (2019). *Slutrapport avseende regeringsuppdraget om lokalisering av viss verksamhet till Mölndal*. (Dnr 2018/005272).

4 Styrning och uppföljning av verksamheten

I detta kapitel presenterar vi vår analys av hur Arbetsmiljöverket styr, planerar och följer upp sin verksamhet på myndighetsövergripande nivå. Vi beskriver också några större förändringar i Arbetsmiljöverkets organisering som har skett under de senaste åren. Styrningen och uppföljningen av inspektionsverksamheten analyserar vi mer ingående i kapitel 5 och 6.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Arbetsmiljöverket har anpassat verksamheten till regeringens styrning och resurstilldelning. Inspektionsverksamheten har blivit lättare att styra efter omorganisationen och den nya organisationen har gett bättre förutsättningar för att bedriva verksamheten effektivare och mer enhetligt. Omlokaliseringen av delar av verksamheten har i huvudsak fungerat bra, men servicenivån i myndighetens svarstjänst är sämre än tidigare.
- Arbetsmiljöverkets myndighetsövergripande styrning har förbättrats sedan 2014. Styrningen är mer strategiskt inriktad på myndighetsövergripande utvecklingsbehov. Ledningen visar tillit till att avdelningarna styr och följer upp den löpande verksamheten. Det finns en stabil struktur för planering och uppföljning, men styrningen med mål och resultatindikatorer har tonats ned.
- Den centrala planeringen och olika komplement till linjestyrningen är verktyg för att stärka samarbetet över de organisatoriska gränserna. Samarbetet har förbättrats, men avdelningarna kan bli bättre på att samverka i planeringen. Coronapandemin har bidragit till att Arbetsmiljöverket har prövat nya arbetssätt och samarbetsformer som myndigheten kan ha nytta av framöver.
- Regeringen har under den senaste strategiperioden styrt Arbetsmiljöverket relativt detaljerat. Myndigheten kommer under strategi-

perioden 2021–2025 att få ta ett större ansvar för att välja effektiva insatser och att följa upp resultatet av dem. Det kommer att ställa högre krav på myndighetens verksamhets- och resultatanalyser.

- Arbetsmiljöverket behöver avsätta resurser för att på sikt kunna effektivisera verksamheten genom bland annat digitalisering. Men det finns en risk för att sådant angeläget utvecklingsarbete får stå tillbaka när myndigheten måste prioritera.
- Regeringen får relativt lite information för att kunna bedöma Arbetsmiljöverkets resultat och effektivitet. Arbetsmiljöverket har endast i begränsad utsträckning utformat sin årsredovisning för att göra den mer analytisk sedan de nya kraven på resultatredovisningen infördes. Det gäller både analysen av verksamhetens resultat och av hur myndigheten har använt sina resurser.

4.1 Organisationen har anpassats till ändrade förutsättningar

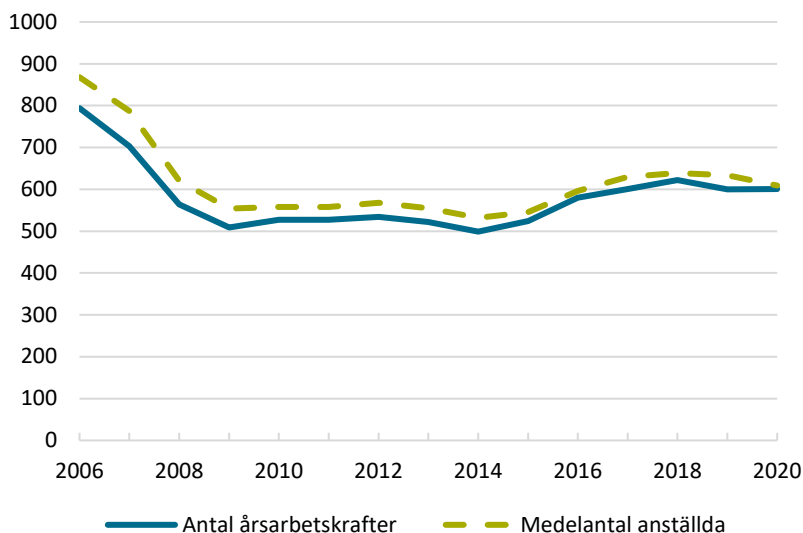
I analysen av Arbetsmiljöverket 2014 konstaterade vi att minskningen av resurser från 2007 blev en katalysator för myndighetens utvecklingsarbete. Myndigheten började att se över organiseringen och styrningen av verksamheten för att hantera de minskade resurserna, men också för att svara upp mot regeringens förväntningar med att bilda Arbetsmiljöverket.²⁰ Inspektionsverksamheten omorganiserades 2014. Under 2018–2019 anpassade myndigheten två andra verksamheter efter regeringens omlokaliseringsbeslut. Svarstjänstens servicenivå har därefter försämrats.

4.1.1 I stort samma uppdrag men mindre personalstyrka

Arbetsmiljöverkets uppdrag är i stora drag detsamma som när myndigheten bildades 2001, men det ska genomföras med en mindre personalstyrka. Arbetsmiljöverket har i dag cirka 200 årsarbetskrafter färre än innan regeringen minskade myndighetens resurser 2007–2009, trots att myndigheten har anställt mer personal sedan regeringen höjde anslaget från och med 2015. Jämfört med 2006 har antalet årsarbetskrafter minskat med 25 procent (figur 6).

²⁰ Statskontoret. (2014:21). *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket*.

Figur 6. Antal årsarbetskrafter och medelantal anställda 2006–2020.



Källa: Arbetsmiljöverkets årsredovisningar.

4.1.2 En ekonomi i balans och lågt risktagande

Arbetsmiljöverket har anpassat sin verksamhet efter regeringens resurstilldelning. Myndigheten håller sig inom angivna ekonomiska ramar och har oftast ett anslagssparande varje år. De senaste sju åren har myndigheten utnyttjat sin anslagssparning vid ett tillfälle (2017). En ekonomi i balans är också ett resultat av att Arbetsmiljöverket inte har tagit några större risker, till exempel genom att rekrytera mer personal än vad budgeten tillåter.

4.1.3 En mer sammanhållen inspektionsverksamhet efter organisationsförändringen

Arbetsmiljöverket genomförde en stor omorganisation av inspektionsverksamheten den 1 januari 2014. Den har bidragit till att inspektionsverksamheten nu är nationellt sammanhållen och gör den lättare att styra. Det har gett bättre förutsättningar att arbeta effektivare och mer enhetligt.

Organisationsförändringen var nödvändig av resursskäl, men även för att uppfylla regeringens tidigare ställda förväntningar. När Arbetsmiljöverket bildades 2001 förväntade sig regeringen att sammanslagningen av de två

tidigare myndigheterna skulle leda till att den nya myndigheten skulle använda resurserna effektivare och att myndighetsutövningen skulle bli enhetligare, med lika kravnivåer över hela landet.²¹ Förväntningarna riktades främst mot den regionalt organiserade inspektionsverksamheten.

Genom omorganisationen 2014 slogs de tre tidigare inspektionsavdelningarna med totalt tio distrikt ihop till en avdelning med fem regioner (enheter) och en stabsenhet. Antalet verksamhetsorter har sedan dess minskat från 17 till 12. I regionerna arbetar inspektionsjurister som ger chefer och arbetsmiljöinspektörer stöd i beslutsprocessen. Genom organisationsförändringen knöt myndigheten dessa jurister till avdelningen för juridik och internationella frågor. Det innebär bland annat att inspektionsjuristerna har andra chefer än inspektörerna.

De chefer som vi har intervjuat bedömer att det både var rätt och nödvändigt att förändra organisationen 2014. Förändringsarbetet därefter har utgått från målen enhetlighet, effektivitet, kvalitet och samordning. Myndigheten har bland annat infört en del nya rutiner och arbetssätt, och har även förändrat inspektörsrollen. Men förändringsresan har inte varit problemfri och den pågår fortfarande (se kapitel 5).

Parallellt med arbetet att öka enhetlighet och effektivitet i inspektionsverksamheten har inspektionsavdelningen infört flera förändringar som enligt avdelningsledningen har krävt styrning och samordning. Större sådana förändringar har varit att införa ett nytt sanktionsverktyg (sanktionsavgifter) och myndighetsgemensamma kontroller. Den nya föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) har också inneburit en omställning för tillsynen.

²¹ Proposition 1999/2000:141. *Lag om ändring i arbetsmiljölagen m.m.* Proposition 2000/2001:1. *Budgetpropositionen för 2001*. Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen slogs ihop. Arbetarskyddsstyrelsen var chefsmyndighet för Yrkesinspektionen som var en regional tillsynsmyndighet indelad i tio distrikt som var fristående myndigheter.

4.1.4 Omlokalisering av två verksamheter till Mölndal

Arbetsmiljöverkets organisering påverkades av regeringens beslut 2018 att omlokalisera delar av verksamheten från Stockholm till Mölndal.²²

Beslutet omfattade myndighetens arbete mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (se avsnitt 3.4.2). I Stockholm arbetade en handfull medarbetare med detta. För att uppnå regeringens mål om att omlokalisera cirka 25 årsarbetskrafter valde Arbetsmiljöverket att flytta även sin svarstjänst till Mölndal samt växelns uppgift att ta emot tips och anmälningar om missförhållanden på arbetsplatser.

Omlokaliseringen skulle enligt regeringen genomföras så att myndighetens verksamhet kunde fungera effektivt utan att förlora kvalitet på både kort och lång sikt. Verksamheten är i drift i Mölndal sedan i maj 2019, men regeringens krav har inte kunnat uppfyllas för svarstjänsten.

4.1.5 Ny avdelning för myndighetsgemensam kontroll

Arbetsmiljöverket inrättade en ny avdelning i Mölndal 2019 med uppdrag att samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och att ansvara för frågor om utstationering. Avdelningen har fem medarbetare, men personal från flera andra avdelningar är också involverade i arbetet. Kontrollerna på arbetsplatserna utförs av inspektionsavdelningens regionala kontor, med en nationell samordnare som är placerad i Mölndal.

De som rekryterades till avdelningen arbetade eller hade tidigare arbetat i myndigheten, men inte med dessa frågor. Dessutom nyrekryterades en jurist, en analytiker och en kommunikatör till myndighetens andra avdelningar för att stödja verksamheten. Arbetsmiljöverket bedömde ett halvår efter att avdelningen bildades att omlokaliseringen inte nämnvärt hade påverkat verksamhetens effektivitet och kvalitet. Kompetens och arbetsuppgifter hade successivt kunnat föras över till de nya medarbetarna från de som tidigare utförde uppgifterna.²³ Våra intervjuer med avdel-

²² Regeringsbeslut 2018-01-25. *Uppdrag till Arbetsmiljöverket om lokalisering av viss verksamhet*. (Dnr A2018/00160/ARM).

²³ Arbetsmiljöverket. (2019). *Slutrapport avseende regeringsuppdraget om lokalisering av viss verksamhet till Mölndal*. (Dnr 2018/005272).

ningschefen och personal inom inspektionsverksamheten tyder också på att verksamheten löper på både nationellt och regionalt.

4.1.6 Flytten av svarstjänsten försämrade servicen

Svarstjänsten har en viktig funktion gentemot myndighetens målgrupper. Den ska fortfarande svara på allmänna frågor om arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna och stödja dem som använder myndighetens e-tjänster. Men flytten försämrade svarstjänstens service och kvalitet. Antalet besvarade samtal och skriftliga frågor minskade kraftigt. Den försämrade servicen förklaras främst av att endast 2 av svarstjänstens cirka 20 medarbetare i Stockholm flyttade med till Mölndal. Arbetsmiljöverket bedömer att det kan ta cirka två år att bygga upp funktionens samlade kompetens, bland annat för att regelverken är komplexa.²⁴

Arbetsmiljöverket uppger att svarstjänsten i december 2020 hade 14 ordinarie medarbetare och ingen rekrytering var då planerad för 2021. Myndigheten ska under året förtydliga svarstjänstens servicegrad när det gäller öppettider och svarstider.²⁵ Hittills har de bland annat behövt halvera sina öppettider per telefon.

4.2 Flera komplement till linjestyrningen

Arbetsmiljöverket styr, planerar och följer upp sin verksamhet huvudsakligen genom linjeorganisationen. Arbetsordningen anger hur ansvaret för myndighetens uppgifter är fördelade på de sju avdelningarna och deras enheter.²⁶ Myndigheten kompletterar linjestyrningen med att styra i processer, projekt och program.

4.2.1 Processtyrning i den löpande kärnverksamheten

Processtyrning används i den löpande kärnverksamheten och är ett sätt att tydliggöra arbetsrutiner, roller och ansvar. Myndigheten har successivt infört flera handläggnings- och beslutsprocesser, men även processer för att styra, planera och stödja verksamheten. Enligt några chefer behöver

²⁴ Arbetsmiljöverket. (2019). *Slutrapport avseende regeringsuppdraget om lokalisering av viss verksamhet till Mölndal*. (Dnr 2018/005272).

²⁵ Arbetsmiljöverket. (2021). *Verksamhetsplan för 2021*.

²⁶ Arbetsmiljöverket. (2019). *Arbetsordningen – Regler*. (Dnr 2019/070795).

myndigheten fortsätta med att arbeta med att få till smidiga överlämningar mellan de kompetenser som ingår i processerna.

Varje avdelningschef ansvarar för sina processer och beslutar om och när nya ska införas. Exempel på beslutade processer i kärnverksamheten är de för föreskrifter, inspektion, marknadskontroll och tillstånd. Exempelvis bereder tre kompetenser från två avdelningar varje inspektionsärende som ska leda till ett myndighetsbeslut.²⁷ I denna triad ingår kompetenserna arbetsmiljöinspektör, inspektionsjurist och beslutsfattare (se avsnitt 5.7.6).

4.2.2 Projektstyrning för uppgifter avgränsade i tiden

Myndighetens modell för projektstyrning används för vissa uppgifter som ska genomföras under en avgränsad tid och när personal från olika delar av organisationen ofta behöver involveras. Flera chefer bedömer att modellen har bidragit till att myndigheten arbetar effektivare och mer enhetligt än tidigare. Myndigheten har också haft stor nytta av modellen för att hantera nya frågor under coronapandemin.

Utifrån myndighetens gemensamma rutiner har chefen för inspektionsavdelningen beslutat om rutiner som är anpassade för myndighetens nationella tillsynsprojekt (avsnitt 5.3).²⁸

4.2.3 Programstyrning för strategiskt utvecklingsarbete

Arbetsmiljöverket använder sig av program och programstyrning för viss myndighetsövergripande utveckling som är av strategisk betydelse för verksamheten. Styrmodellen används även inför större investeringar i it-stöd eller digitalisering.²⁹ Programmen löper ofta under 3–4 år och består av flera projekt med aktiviteter för att genomföra de åtgärder som finns i myndighetens verksamhetsplan. Ett exempel är programmet Osund konkurrens i arbetslivet som löpte 2016–2018. Exempel på ett projekt som

²⁷ Det kan gälla beslut om föreläggande, förbud, åtalsanmälan, sanktionsavgift eller överklagande.

²⁸ Arbetsmiljöverket. (2019). *Projektarbete – Rutiner för nationella tillsynsprojekt*. (Dnr 2019/060538).

²⁹ Arbetsmiljöverket. (2018). *Programstyrning – Regler*. (Dnr 2018/005209). Arbetsmiljöverket. (2018). *Programstyrning – Rutiner*. (Dnr 2018/005209).

har ingått i ett program är att utveckla inspektionsstödet Ines (se avsnitt 5.7.4).

4.3 Verksamhetsstyrningen har blivit bättre

När vi analyserade Arbetsmiljöverket 2014 hade myndigheten nyligen infört en ny styrmodell. Den var relativt omfattande och innehöll flera planeringsled med mål och resultatindikatorer. Generaldirektören styr nu främst mot myndighetsövergripande prioriterade utvecklingsbehov. De chefer på olika nivåer som vi har intervjuat är i stort överens om att planeringen och uppföljningen har utvecklats till det bättre och att den överlag fungerar väl.

4.3.1 En röd tråd i planeringen och uppföljningen

Arbetsmiljöverkets verksamhet planeras, budgeteras och följs upp på två centrala nivåer: för myndigheten som helhet och för varje avdelning. Det finns en röd tråd i styrningen genom att planeringen utgår från generaldirektörens strategiska verksamhetsplan. I planen anger generaldirektören de utvecklingsområden som myndigheten ska prioritera under en period om tre–fyra år. Beslutet utgår bland annat från myndighetens uppdrag, regeringens arbetsmiljöstrategi, myndighetens omvärldsanalys, statistik och andra analyser.³⁰

Arbetsmiljöverkets ledningsgrupp tar fram myndighetens årliga verksamhetsplan. Den innehåller myndighetsövergripande aktiviteter som ramar in av ett tiotal mål som utgår från de prioriterade utvecklingsområdena och åtgärderna i den strategiska verksamhetsplanen. Verksamhetsplanen innehåller också övriga prioriteringar, aktuella regeringsuppdrag, budget och verksamhetsrisker med mera.

Avdelningscheferna styr och följer upp den löpande verksamhet som de ansvarar för enligt arbetsordningen. Avdelningens verksamhetsplan omfattar också de gemensamma aktiviteter i myndighetens verksamhetsplan

³⁰ Arbetsmiljöverket. (2017). *Strategisk verksamhetsplan 2018–2020*. (Dnr 2017/027206); Arbetsmiljöverket. (2020). *Strategisk verksamhetsplan 2018–2021*. (Dnr 2020/029933). Planen från 2017 uppdaterades 2020 och förlängdes med ett år.

som avdelningen ska bidra till.³¹ Det kan vara att delta i olika avdelningsövergripande aktiviteter, projekt eller program.

Ledningsgruppen följer vid tre tillfällen per år upp ekonomin och hur verksamheten löper i förhållande till myndighetens verksamhetsplan.³² Generaldirektören har möte med varje avdelningschef en gång per månad för att stämma av hur avdelningens verksamhet löper.

4.3.2 Styrning med mål och indikatorer har tonats ned

Jämfört med 2014 använder Arbetsmiljöverket i betydligt mindre utsträckning verksamhetsmål och resultatindikatorer för att styra och följa upp verksamheten på myndighetsövergripande nivå. Myndighetens verksamhetsplan anger visserligen ett antal mål, men de är antingen övergripande aktiviteter eller inriktningsmål som pekar ut en önskvärd förflyttning på längre sikt. Två sådana exempel är ”Vi arbetar med frågor som rör tillfälliga tillstånd och marknadskontroller” och ”Vi utvecklar former att kommunicera som är mer motiverande”.

I den andra uppföljningen för året analyserar myndigheten hur verksamheten har utvecklats under året för att få ett underlag inför nästa års planering. Det innebär i praktiken att varje avdelningschef med ord beskriver och bedömer sina leveranser i förhållande till varje inriktningsmål. Graden av måluppfyllelse beskrivs med symboler som kan vara svårtydda. Grönt står exempelvis både för att utvecklingen går i rätt riktning och att målet är uppfyllt.

I myndighetens planeringsanvisningar uppmanas avdelningarna att ta fram indikatorer till sina verksamhetsområden när de planerar den löpande verksamheten. Indikatorerna ska hjälpa avdelningarna att få en uppfattning om vad deras arbete leder till för förbättringar. De uppmanas att pröva om det finns sätt att mäta hur effektivt avdelningen arbetar eller vad avdelningens intressenter anser om kvaliteten.³³ Vi har inte haft möjlighet att

³¹ Arbetsmiljöverket. (2019). *Planeringsanvisningar 2020*. (Dnr 2019/026623).

³² Arbetsmiljöverket. (2020). *Uppföljningsanvisningar*. (Dnr 2020/026623). Arbetsmiljöverkets tertialuppföljningar för 2020.

³³ Arbetsmiljöverket. (2019). *Planeringsanvisningar 2020*. (Dnr 2019/026623).

studera hur alla avdelningar hanterar detta, men inspektionsavdelningen följer varje månad upp ett antal variabler i inspektionsverksamheten.

4.3.3 Ett gemensamt ansvar att bidra till myndighetens prioriterade strategiska områden

I den strategiska planen för 2018–2021 anger generaldirektören tre prioriterade utvecklingsområden och sammanlagt elva övergripande åtgärder (tabell 3). Alla avdelningar ska bidra till att nå målen inom utvecklingsområdena.

Det första området i den strategiska planen hör till arbetsmiljöstrategin och regeringsuppdraget om arbetslivskriminalitet. Regeringen vill att Arbetsmiljöverket och de övriga myndigheterna ska arbeta mer offensivt inom detta område.

Det andra området har att göra med Arbetsmiljöverkets förutsättningar att hantera att arbetslivet förändras. En central åtgärd är att myndigheten ska införa en ny regelstruktur och digitalisera regelverket. Det är en av Arbetsmiljöverkets största satsningar de senaste åren.

Det tredje området har ett myndighetsinternt utvecklingsfokus som anknyter till regeringens förvaltningspolitiska mål och digitaliseringsstrategi, men även till arbetet med att förändra myndighetens kultur. Bland annat vill myndigheten digitalisera sina interna processer och tjänster gentemot intressenterna i högre grad än tidigare. Myndigheten vill också att den interna miljön ska präglas av samarbete, tillit, nytänkande och mod att pröva nya sätt att arbeta.

Tabell 3. Utvecklingsområden och åtgärder angivna i Arbetsmiljöverkets strategiska verksamhetsplan för 2018–2021.

1. Vi skapar förutsättningar för ordning och reda på arbetsmarknaden	2. Vi vill påverka morgondagens arbetsliv	3. Vi är en innovativ och samverkande myndighet som är rättssäker och effektiv
Åtgärder:	Åtgärder:	Åtgärder:
Verka för sund konkurrens	Förnya våra regler	Utveckla och omforma våra arbetssätt med hjälp av digitaliseringens möjligheter
Motverka arbetslivskriminalitet	Utveckla vår förmåga att möta och påverka arbetslivets transformation	Utveckla vår styrning och våra arbetsformer
Verka för ökad tydlighet, förutsebarhet och regel- efterlevnad vid utstationering	Samverka med andra relevanta myndigheter	Säkerställa att vårt utvecklings- och förbättringsarbete är behovsdrivet
	Samråda med arbetsmarknadens parter	Utveckla och stärka vår gemensamma kultur och vårt interna samspel

4.3.4 Varje år läggs ytterligare prioriterade områden till

Ledningsgruppen lägger varje år till ytterligare några prioriterade områden i verksamhetsplanen för att beskriva nya utvecklingsbehov eller angelägna åtgärder. Nollvisionsarbetet mot dödsolyckor är ett sådant exempel. Regeringen har i arbetsmiljöstrategin för 2021–2025 utgått från Arbetsmiljöverkets definition och utvidgat nollvisionen till att även omfatta arbetsrelaterad dödlighet på grund av bland annat längre sjukdom och ohälsosam stress.³⁴

Nya prioriterade områden för 2021 är bland annat samråden med arbetsmarknadens parter och deras kunskapsorganisationer (se kapitel 7) och att utveckla myndighetens säkerhets- och informationssäkerhetsarbete. Nytt är också att generaldirektören har pekat ut 4 av årets totalt 15 inriktningsmål med underliggande aktiviteter som särskilt prioriterade. Det gäller

³⁴ Regeringens skrivelse 2020/21:92. *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025.*

bland annat arbetet med att ta fram en ny regelstruktur och ett digitaliserat regelverk samt att utveckla ett hållbart arbetssätt för pandemirelaterade arbetsmiljöfrågor. Det innebär att ledningen har gjort ytterligare en prioritering bland de redan prioriterade utvecklingsbehoven. Avdelningarna har alltså två centrala prioriteringsnivåer att förhålla sig till under året.

4.3.5 Stabilare styrningsstruktur och bättre planering

De chefer som vi har intervjuat anser överlag att myndighetens verksamhetsplanering och uppföljning har förbättrats jämfört med tidigare. Det finns en stabilare struktur för styrningen och det strategiska arbetet som också bidrar till att ledningsgruppens samarbete fungerar bättre. Det är tydligt för avdelningscheferna vad myndigheten ska prioritera att kraftsamla kring och vad avdelningarna ska bidra med. De enhets- och sektionschefer inom inspektionsverksamheten som vi har intervjuat är av samma uppfattning. Det tyder på att styrningen har fått genomslag.

4.3.6 Samordning och samarbete kan bli ännu bättre

Arbetsmiljöverket arbetar på flera sätt med att stärka samordningen och samarbetet över de organisatoriska gränserna för att få en effektivare verksamhet. Myndighetens verksamhetsplanering samt process-, projekt- och programstyrningen är några av de verktyg som myndigheten använder för att uppnå detta.

Samtliga avdelningschefer beskriver att deras avdelning och enheter regelbundet samarbetar med andra avdelningar och enheter för att både ge och få stöd i olika frågor. De bedömer också att samarbetet generellt fungerar bra. Avdelningen för myndighetsgemensam kontroll anser att de har nått långt i ledningens ambitioner genom att de har knutit till sig resurser och kompetens från fyra andra avdelningar (avsnitt 4.1.5).

Cheferna är i stort också överens om att samarbetet skulle kunna fungera ännu bättre på alla nivåer i organisationen. Till exempel skulle avdelningarna kunna samordna sin planering på ett bättre sätt. Myndighetens riskanalys från 2020 pekade också ut att risken för brist på samordning av både löpande insatser och utvecklingsaktiviteter var kritiskt hög. Myndigheten bedömer i riskanalysen att den bristande samordningen beror på att

mandat och roller i vissa fall fortfarande är oklara. Detta riskerar att försämra verksamhetens kvalitet och kvantitet.³⁵

Ibland kan personalbrist eller mer angelägna uppgifter och uppdrag bidra till att samarbetet över gränserna inte fungerar som önskat. Flera chefer och medarbetare uppger att det till exempel kan vara svårt att få hjälp av jurister och experter när de behöver få sådan hjälp. Vi uppfattar att detta främst är ett uttryck för att de är för få i relation till verksamhetens behov, än att samarbetet inte fungerar.

4.3.7 Pandemin har påverkat verksamheten men även bidragit till nya sätt att samarbeta

Coronapandemin har gjort att alla avdelningar har fått ställa om verksamheten på något sätt sedan våren 2020. Relativt många av de planerade aktiviteterna för året har försenats, pausats eller ställts in.³⁶ Våra intervjuer och myndighetens riskanalyser visar att regelavdelningen har varit särskilt hårt belastad och att detta har försenat arbetet med att förnya regler. Inspektionsverksamheten har bland annat haft svårt att utföra sin tillsyn genom fysiska inspektioner på arbetsplatser.

Pandemin har också gjort att myndigheten har behövt pröva nya sätt att arbeta, vilket har lett till mer internt samarbete. Ett exempel är den tillfälliga funktionen Nationell triad för obligatorisk tillsyn (Nato) som hanterar alla ärenden om obligatorisk tillsyn som gäller covid-19. Funktionen har byggt upp ett nära samarbete mellan funktioner inom inspektion, regler, juridik, statistik och kommunikation. Flera chefer anser att lärdomarna från arbetet i Nato bör tas tillvara. Vinsten med en sådan nationell samordning är att arbetet har blivit effektivare, samtidigt som det har blivit enklare att dela kunskap och avlasta varandra (se avsnitt 5.8.1).

Andra exempel är att både inspektörer och tidigare medarbetare på svarstjänsten har ställt om för att arbeta i svarstjänsten på distans för att myndigheten ska kunna svara på nya frågor om covid-19. En del experter på regelavdelningen har behövt bredda sig och arbeta över enhetsgränserna för att avdelningen skulle kunna hantera alla nya ärenden relaterade till

³⁵ Arbetsmiljöverkets andra tertialuppföljning för 2020.

³⁶ Arbetsmiljöverkets tertialuppföljningar för 2020.

covid-19. Även detta skulle kunna ge fördelar för verksamheten framöver. Svarstjänsten i Mölndal är fortfarande inte är fullt bemannad, så distansarbete skulle kunna täcka upp för både kompetensbrist och personalbrist. Regelavdelningen har svårt att rekrytera personer med expertkompetens, så ett sätt att hantera problemet skulle kunna vara att experterna breddar sin kompetens.

4.4 Prioritering av insatser viktigare framöver

Flera av cheferna i ledningsgruppen anser att det är svårt att avgöra hur myndigheten i detalj ska fördela och använda resurserna så att de ger största möjliga nytta, trots att ledningsgruppen i grunden är överens om de övergripande prioriteringarna. Sådana utmaningarna är inget unikt för Arbetsmiljöverket, och prioriteringar kommer fortsatt att vara en viktig del av den interna styrningen. I regeringens nya arbetsmiljöstrategi får Arbetsmiljöverket ett större ansvar för att välja insatser än i den tidigare.

4.4.1 Avvägning mellan olika insatser för arbetsmiljön

Arbetsmiljöverkets prioriteringar handlar i praktiken om hur myndigheten ska fördela resurserna mellan avdelningar, verksamheter och insatser för att uppnå bäst effekt på arbetsmiljön. Det kan till exempel handla om att väga mellan inspektionsinsatser och kommunikationsinsatser.

Vi har inte inblick i hur Arbetsmiljöverket gör dessa avvägningar, men vi har förstått att myndighetens analysverksamhet är en av grunderna för dem. Regeringens styrning påverkar också avvägningarna och myndighetens prioriteringar. Vi kan konstatera att Arbetsmiljöverket på ett övergripande plan har anpassat sin verksamhet till förändringarna på arbetsmarknaden och i arbetslivet, och till regeringens arbetsmiljöpolitik. Till exempel har myndigheten i högre grad uppmärksammat kvinnors arbetsmiljö, psykisk ohälsa och arbetsgivare som medvetet bryter mot arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna.

4.4.2 Regeringen har påverkat prioriteringarna

Några chefer bedömer att den tydliga politiska styrningen mot fler inspektioner har bidragit till att myndigheten ofta värnar inspektionsverksamheten i den interna resurstilldelningen. Vi kan inte bedöma om det är så, men vi ser att inspektionsverksamheten har fått mer resurser från 2015.

Statskontorets utvärdering av arbetsmiljöstrategin visade att de många regeringsuppdragen till Arbetsmiljöverket under 2016–2020 styrde inriktningen på verksamheten på ett både kraftfullt och detaljerat sätt.³⁷ För att kunna genomföra uppdragen fick bland annat myndighetens planerade utvecklingsarbete och marknadskontroll stå tillbaka.

4.4.3 Större ansvar att välja åtgärder i nya strategin

Arbetsmiljöverket kommer under strategiperioden 2021–2025 att få ta ett större ansvar för att avgöra vilken typ av åtgärder som är effektivast för att nå regeringens mål i arbetsmiljöstrategin och hur insatserna ska utformas. Det kan gälla tillsynsinsatser, informationsinsatser eller analyser. Både Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap har fått i uppdrag att ta fram åtgärdsplaner och att samråda med arbetsmarknadens parter i detta arbete. Åtgärdsplanerna ska innehålla tidsatta åtgärder och en plan för hur de ska följas upp. Myndigheterna ska därefter varje år redovisa både pågående arbete och resultatet av de åtgärder som har genomförts.³⁸

Arbetsmiljöverket har inför 2021 pekat på att de behöver förstärka sin analysverksamhet och även utveckla sin förmåga att systematisera de analyser som myndigheten genomför.³⁹ Vi kan inte utläsa i vilket syfte analysverksamhetens ska stärkas, men det finns skäl att tro att det beror på uppdraget om att ta fram åtgärdsplaner till regeringens arbetsmiljöstrategi.

4.5 Risk att utvecklingsarbete prioriteras ned

Arbetsmiljöverket behöver effektivisera sin verksamhet hela tiden. Produktivitetsavdraget på myndighetens förvaltningsanslag varje år driver på detta behov och gör att myndigheten behöver hitta bättre och mindre resurskrävande sätt att utföra sitt uppdrag. Trots att Arbetsmiljöverkets strategiska plan och årliga verksamhetsplan anger prioriterade utvecklingsområden och aktiviteter finns det en risk för att angeläget utveck-

³⁷ Statskontoret. (2020:4). *Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*.

³⁸ Regeringsbeslut 2021-02-11. *Uppdrag att ta fram åtgärdsplaner till regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025*. (Dnr A2021/00338).

³⁹ Arbetsmiljöverket. (2021). *Verksamhetsplan 2021*. (Dnr 2021/001913).

lingsarbete får stå tillbaka när myndigheten behöver göra hårda prioriteringar.

4.5.1 En prioriteringsordning ger avdelningarna stöd

Några avdelningschefer beskriver för oss att det alltid är något som måste prioriteras ned eller bort i den egna avdelningens verksamhet. De behöver prioritera mellan avdelningens löpande verksamhet och behov av verksamhetsutveckling, myndighetens strategiska utvecklingsområden och att bistå med resurser till andra avdelningar eller projekt.

Generaldirektören har angett följande prioriteringsordning för att hjälpa avdelningarna att prioritera när resurserna inte räcker till:

1. Det som styrs av lagar, förordningar och föreskrifter.
2. Regeringens styrning i regleringsbrev och uppdrag samt överenskommelser med andra myndigheter.
3. Aktiviteter i myndighetens strategiska verksamhetsplan.
4. Avdelningens egna prioriteringar.

4.5.2 En för ambitiös planering riskerar tränga undan viktigt utvecklingsarbete

Prioriteringsordningen ovan är logisk i förhållande till vad som ytterst styr myndighetens verksamhet. Men samtidigt innebär den en risk för att angeläget utvecklingsarbete trängs undan när resurserna inte räcker till. Det gäller till exempel det strategiska arbete som anges i myndighetens verksamhetsplan.

Vissa av de chefer som vi har intervjuat bedömer att myndigheten är duktig på att planera och förbereda, men sedan inte maktar med att genomföra allt som är planerat. Det tyder på att planeringen är för ambitiös. Konsekvensen blir då att det inte finns tillräckligt utrymme för oförutsedda saker, exempelvis nya regeringsuppdrag eller viktig verksamhetsutveckling.

Arbetsmiljöverkets strategiska plan visar att myndigheten behöver ta sig an digitaliseringen med större kraft. Ett par chefer i inspektionsverksamheten bedömer att Arbetsmiljöverket ligger en bra bit efter andra stora myndigheter när det gäller digitala stöd som kan underlätta och effekti-

visera arbetet. Även HR-avdelningen pekar på att myndigheten behöver digitala utbildningsplattformar och digitala stöd för rekrytering.

4.5.3 Program med egen budget är ett sätt att värna det verksamhetsstrategiska utvecklingsarbetet

De program som Arbetsmiljöverket använder för en viss typ av strategiskt utvecklingsarbete har en egen årlig budget. Det är ett bra sätt att värna det viktiga utvecklingsarbetet. Sedan 2019 pågår två program varav ett handlar om nya digitala lösningar.

Exempel på pågående eller planerade projekt inom programmet om digitala lösningar är att utveckla den digitala servicen, införa e-arkiv, hantera myndighetens föreskrifter digitalt och införa ett automatiserat urvalsstöd i inspektionsverksamheten. Än så länge har Arbetsmiljöverket inte systematiserat arbetet med att beräkna och följa upp nyttan av dessa investeringar. Programmets kostnader följs däremot upp tre gånger per år.⁴⁰

4.5.4 Nytt arbetssätt testas för att fånga upp idéer

Arbetsmiljöverkets utvecklingsarbete ska enligt ledningen vara behovsdrivet och framtidsinriktat. Under 2019 började Arbetsmiljöverket att testa ett nytt arbetssätt för att kunna fånga upp och bereda myndighetsövergripande utvecklingsidéer. En viktig del är att identifiera hur myndigheten ska kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Myndigheten vill därmed undvika att göra felsatsningar som kan leda till stora kostnader.⁴¹ Testet ska pågå till och med 2021.

Arbetssättet innebär att en grupp medarbetare med olika kompetenser och sakkunskaper samlar in och bearbetar idéer från organisationen. Idéer och beredningsförslag presenteras för ledningsgruppen som ska prioritera och ta ställning till nästa steg. Flera chefer är positiva till arbetssättet eftersom det ger myndigheten möjlighet att pröva sig fram innan de fattar beslut.

⁴⁰ Arbetsmiljöverkets effekthemtagningsprocess bygger på E-delegationens vägledning i nyttorealiserings.

⁴¹ Arbetsmiljöverket. (2019). *Uppdragsdirektiv för Hubben – idé- och verksamhetsutveckling på Arbetsmiljöverket.*

Av Arbetsmiljöverkets uppföljning framgår däremot att ledningsgruppens och arbetsgruppens återkoppling på idéerna inte har fungerat tillfredsställande under 2020.⁴² Det skulle kunna leda till att medarbetarnas intresse för att komma med idéer minskar.

4.6 Resultatredovisningen kan bli mer analytisk

Arbetsmiljöverkets årsredovisning ska tillsammans med annan åiterrapportering ligga till grund för regeringens bedömning av myndighetens verksamhet och resultat och för redovisningen till riksdagen. I vår analys 2014 bedömde vi att Arbetsmiljöverkets årsredovisning inte gav en tydlig bild av myndighetens resultat och hur myndigheten hade använt sina resurser. Arbetsmiljöverket har inte utvecklat sin resultatanalys och kostnadsredovisning nämnvärt sedan dess.

4.6.1 Regeringen önskar bättre inblick i resultaten

Riksrevisionen har de senaste åren inte haft några invändningar mot Arbetsmiljöverkets årsredovisningar. Det innebär att myndigheten uppfyller kraven på den finansiella redovisningen och resultatredovisningen. Men det behöver inte betyda att redovisningen är ett bra underlag för regeringens bedömning av verksamheten. Ett uttryck för det är att regeringen i regleringsbrevet för 2020 gav Arbetsmiljöverket i uppdrag att utveckla ett antal resultat- och effektivitetsindikatorer för myndighetens kärnverksamheter (se avsnitt 6.2.4). Även uppdraget till Statskontoret visar att regeringen vill få en bättre inblick i myndighetens resultat och effektivitet än vad årsredovisningen ger.

4.6.2 Många aktiviteter men även en del volymmått

Arbetsmiljöverkets resultatredovisning ger en bra bild av bredden i verksamheten och vad myndigheten har arbetat med under det senaste året. Däremot är det svårt för en läsare att förstå om de redovisade aktiviteterna har varit resurskrävande eller viktiga för att nå målen för verksamheten.

Myndigheten redovisar ett antal kvantitativa mått som ger en uppfattning om verksamhetsvolym eller prestationer. Det är bland annat antal

⁴² Arbetsmiljöverkets andra tertialuppföljning 2020.

ärenden, förrättningar, kontrollerade produkter, besvarade telefonsamtal, följare i olika sociala medier och inspektioner som leder till åtgärder i form av exempelvis sanktionsavgifter.

I årsredovisningen för 2020 redovisar Arbetsmiljöverket något fler volymmått för inspektionsverksamheten än tidigare.

4.6.3 Fortfarande relativt lite analys av resultaten

Regeringen beslutade 2018 om att ändra kraven på myndigheternas resultatredovisning för årsredovisningarna från och med 2019. Myndigheterna ska analysera och bedöma sina resultat och hur de har utvecklats. Myndigheterna ska då ta hänsyn till både uppgifterna i instruktionen och till de mål och krav som framgår i regleringsbrev eller i andra beslut som gäller myndigheten.⁴³ Informationen kan till exempel visa att verksamheten bedrivs rättssäkert och med god service, men kan också vara ett underlag för att bedöma verksamhetens effektivitet.⁴⁴

Arbetsmiljöverket har inte utvecklat sin resultatredovisning i en mer analytisk riktning nämnvärt. Myndigheten analyserar sällan sina resultat och relaterar dem sällan till regeringens eller myndighetens egna mål och förväntningar. Men som framgår av avsnitt 4.3.2 har myndigheten internt tonat ned sin styrning med mål och resultatindikatorer. I kapitel 6 går vi närmare in på resultatredovisningen inom verksamhetsområdet inspektion.

4.6.4 Kostnader enbart per verksamhetsområde

Arbetsmiljöverket presenterar sedan flera år sina kostnader och resultat för fyra verksamhetsområden: inspektion, analys, regler och kommunikation. Sedan 2019 har myndigheten lagt sig precis på kravnivån i kostnadsredovisningen genom att redovisa sina totala kostnader fördelade per verksamhetsområde.⁴⁵ Fram till 2018 redovisade myndigheten även kostnader för några utvalda verksamheter, bland annat den officiella statistiken, före-

⁴³ 3 kap. 1 § Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁴ Ekonomistyrningsverkets webbplats. *Resultatredovisningen ska vara ett underlag för regeringens bedömning*. (Hämtad 2021-02-18). www.esv.se.

⁴⁵ Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 3 kap. 2 § Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

skrifter, standardisering och svarstjänsten. Myndigheten uppger att de tog bort detta 2019 eftersom regeringen och Arbetsmarknadsdepartementet främst visade intresse för inspektionsverksamheten. Arbetsmiljöverket har däremot inte preciserat kostnadsredovisningen för inspektionsverksamheten, till exempel för de olika typer av tillsyn som myndigheten utför.

Som framgår av avsnitt 3.3.3 är det stor skillnad på verksamhetsområdenas storlek. Varje område innehåller flera verksamheter, men det är inte alltid tydligt vilka som ingår i de redovisade kostnaderna. De enda redovisade kostnadsuppgifterna 2020 på lägre verksamhetsnivå är kostnaden för förrättningar som ingår i verksamhetsområde inspektion, och kostnaden för ett regeringsuppdrag om informationsinsatser om covid-19. Det innebär att regeringen får mycket lite eller ingen information om vad vissa instruktionsenliga uppgifter eller större verksamheter kostar. Därmed får regeringen också ett relativt tunt underlag att relatera till när regeringen ska bedöma och bereda Arbetsmiljöverkets äskanden om anslag.

5 Arbetsmiljöverkets tillsyn

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av hur Arbetsmiljöverket organiserar och planerar sin tillsyn. Vi inriktar oss på inspektionsverksamheten och har därför inte analyserat myndighetens marknadskontroll. Vi beskriver också hur myndigheten i sin planering utgår från olika arbetsmiljörisker. I kapitlet redovisar vi även hur arbetsmiljöinspektörerna ser på sitt arbete och myndighetens sätt att utföra tillsynen.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Arbetsmiljöverket besöker i sin tillsyn en mycket liten andel av alla arbetsställen varje år. Sett över en längre tidsperiod har andelen minskat. Men under 2015–2019 ökade andelen något, trots att antalet arbetsställen som kan bli föremål för myndighetens tillsyn har blivit fler.
- Coronapandemin har påtagligt påverkat Arbetsmiljöverkets tillsyn under 2020. Möjligheterna att genomföra fysiska inspektioner har varit begränsade och många coronarelaterade anmälningar har kommit in till myndigheten. Detta har ändrat hur myndigheten har arbetat och lett till att myndigheten har fördelat resurser mellan olika delar av tillsynen annorlunda än tidigare.
- Arbetsmiljöinspektörerna är överlag nöjda med hur myndighetens tillsyn fungerar. Drygt 70 procent av dem tycker att den fungerar bra. Arbetsmiljöverkets obligatoriska tillsyn är den del av tillsynen som arbetsmiljöinspektörerna bedömer fungerar bäst. Sådan tillsyn utförs till följd av skyddsombudsstopp, skyddsombuds framställan eller olycksfall.
- Arbetsmiljöverket har förtydligat sina stöd och rutiner för den planerade tillsyn som genomförs i nationella projekt. Denna mer detaljerade styrning har minskat inspektörernas möjligheter att granska andra arbetsmiljöaspekter som de bedömer är relevanta. En

stor del av inspektörerna anser att det inte finns tillräckligt utrymme att fånga upp och hantera arbetsmiljöproblem i regionen.

- Arbetsmiljöverket har sedan något år samordnat hur myndigheten hanterar tips och anmälningar om missförhållanden på arbetsplatser som kommer in till myndigheten. Hanteringen utgår numera ifrån en nationell prioriteringsordning. Detta har förbättrat tipshanteringen på flera sätt, även om vissa problem finns kvar.
- En klar majoritet av inspektörerna är trygga med att inspektera inom många olika områden. Vi kan också konstatera att det har varit nödvändigt att förändra inspektörsrollen för att myndigheten ska kunna hantera bredden i tillsynsuppdraget. Inspektörerna är nöjda med det stöd som de får från chefer och jurister, men vill ha mer stöd från experter. Inspektionsstödet (Ines) är bättre än det tidigare, men begränsar fortfarande inspektörernas möjligheter att utföra alla delar i inspektionsprocessen effektivt.
- Arbetsmiljöverket har inrättat kompetensområden, en tydligare styrning av nationella projekt, beslutsfattande i en triad och en förändrad tipshantering, vilket sammantaget har gett bättre förutsättningar för att arbeta och bedöma på ett enhetligt sätt. Men myndigheten analyserar inte systematiskt om det finns regionala skillnader i myndighetens beslut.
- Arbetsmiljöverket utgår från analyser av arbetsmiljörisker när de planerar tillsynen, men inspektörerna anser att de behöver bättre stöd för att kunna göra sitt urval av enskilda arbetsställen utifrån dessa risker.

5.1 En bred tillsynsverksamhet

En av Arbetsmiljöverkets huvuduppgifter är att ha tillsyn över att arbetsmiljölagen och arbetstidslagen följs.⁴⁶ Tillsynen innebär framför allt att myndighetens arbetsmiljöinspektörer besöker arbetsplatser för att kontrollera att arbetsgivarna följer de krav som ställs i lagarna och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Arbetsmiljöverket bedriver tillsyn över alla arbetsställen med anställda, ungefär 430 000 arbetsställen. Arbets-

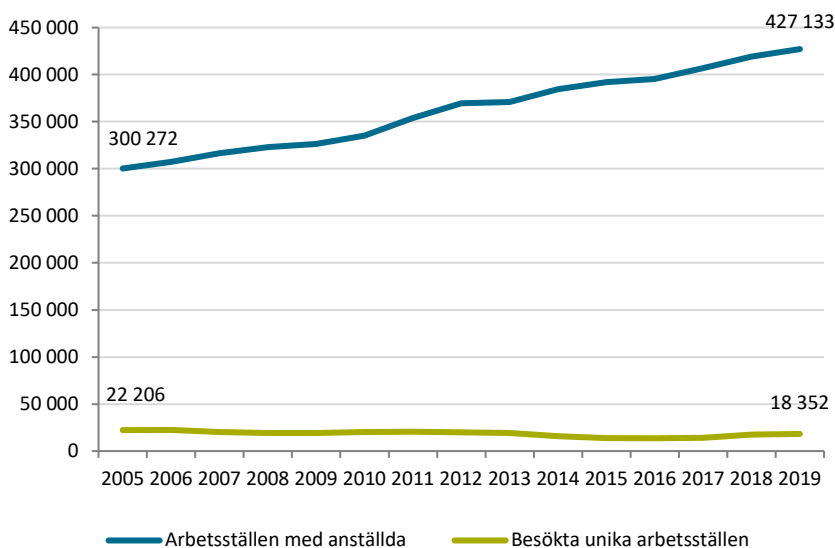
⁴⁶ 1 kap 2 § Förordning (2007:13) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

miljöverket bedriver tillsyn inom alla samhällsområden och branscher, till skillnad från flera andra tillsynsmyndigheter. Exempelvis bedriver Inspektionen för vård och omsorg och Skolinspektionen tillsyn inom specifika samhällssektorer.

5.1.1 Tillsynen når en liten del av landets arbetsplatser

I slutet av 2020 arbetade ungefär 280 arbetsmiljöinspektörer på Arbetsmiljöverket. Det motsvarar knappt en inspektör per kommun. Under 2019 besökte inspektörerna drygt 18 000 olika arbetsställen. Antalet arbetsställen som Arbetsmiljöverket besöker per år är något fler i dag än i mitten av 2010-talet, men färre än 2005. Samtidigt ökar det totala antalet arbetsställen kontinuerligt över tid (figur 7).

Figur 7. Antal unika arbetsställen som Arbetsmiljöverket har besökt och antal arbetsställen med anställda 2005–2019.

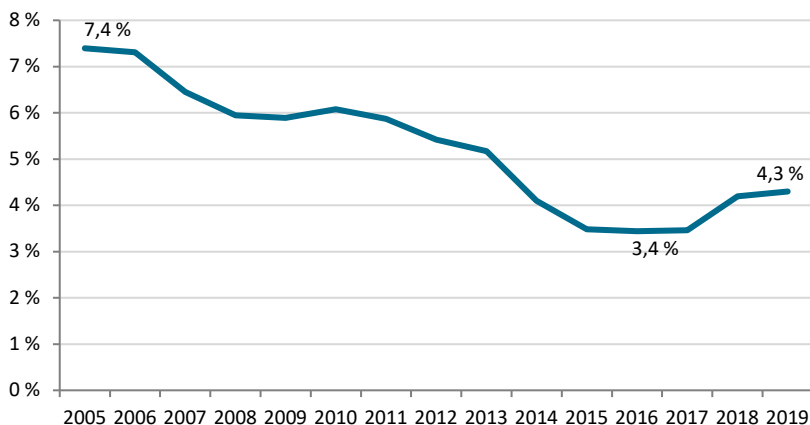


Källa: Statistiska centralbyrån (antal arbetsställen med anställda i Sverige) och Arbetsmiljöverkets månadsrapporter (besökta arbetsställen, CFAR-nummer).

År 2005 fick drygt sju procent av arbetsställena besök av en inspektör från Arbetsmiljöverket. År 2019 var motsvarande andel drygt fyra procent. Andelen besökta arbetsställen har ökat något under 2017–2019 som en följd av att myndigheten har fått mer resurser sedan 2015 (figur 8). Men

sett i ett längre tidsperspektiv besöker Arbetsmiljöverket en allt mindre andel av landets arbetsställen. Myndighetens metoder för att identifiera och välja ut vilka arbetsställen som de ska inspektera är därför viktiga. Urvalet av arbetsställen syftar till att fånga upp de arbetsställen som har de största arbetsmiljöriskerna (se avsnitt 5.9).

Figur 8. Andel arbetsställen med anställda som Arbetsmiljöverket har besökt 2005–2019 (procent).



Källa: Statskontorets beräkningar utifrån uppgifter i Arbetsmiljöverkets månadsrapporter och Statistiska centralbyråns uppgifter om antal arbetsställen med anställda.

Arbetsmarknaden och arbetslivet förändras över tid, vilket påverkar vad myndigheten fokuserar på i tillsynen. Till exempel uppfattar myndigheten att den osunda konkurrensen ha blivit vanligare, det vill säga att företag medvetet bryter mot arbetsmiljö- eller arbetstidsreglerna.⁴⁷ Samtidigt är organisatoriska och sociala arbetsmiljöproblem relativt utbredda.⁴⁸ Här ingår exempelvis hög arbetsbelastning, kränkande särbehandling och stress. Dessa två exempel pekar på den bredd som Arbetsmiljöverket behöver ha i sin tillsyn för att kunna hantera de olika typer av arbetsmiljöproblem som finns på landets arbetsplatser.

⁴⁷ Arbetsmiljöverket. (2019). *Omvärldsrapport 2019*.

⁴⁸ Arbetsmiljöverket. (2019). Korta arbetsskadefakta Nr 1/2019. *Organisatorisk och social arbetsmiljö*.

5.1.2 En mer flexibel inspektörskår med bred kompetens

I samband med omorganisationen 2014 såg Arbetsmiljöverket över inspektörsrollen. Myndigheten bedömde att det var nödvändigt med en mer flexibel inspektörskår med bred kompetens för att kunna hantera tillsynsuppdraget. Myndigheten hade då relativt få arbetsmiljöinspektörer i relation till det stora antalet arbetsställen och arbetstagare. Därför valde Arbetsmiljöverket att inte låta inspektörerna vara kopplade till enskilda branscher eller särskilda typer av arbetsställen.⁴⁹ Inspektörerna förväntas numera i stället kunna identifiera brister och risker inom många olika områden och branscher. De ska också kunna identifiera brister i arbetsgivarnas systematiska arbetsmiljöarbete. Myndigheten behöver också en mer flexibel inspektörskår än tidigare på grund av att myndigheten har knappare resurser. Det behövs också för att kunna rikta in tillsynen på nya områden eller branscher när regeringens eller myndighetens prioriteringar ändras.

5.2 Arbetsmiljöverket utför olika slags tillsyn

I detta avsnitt ger vi en översiktlig bild av Arbetsmiljöverkets tillsyn och hur arbetsmiljöinspektörerna uppfattar att de olika delarna av tillsynen fungerar. Arbetsmiljöverket delar in den tillsyn som de utför på flera olika sätt. Vi utgår från den övergripande indelning som har gällt till och med 2020. I avsnitt 5.3–5.6 går vi in lite djupare på varje tillsynstyp.

5.2.1 Tre övergripande typer av tillsyn

Arbetsmiljöverket har till och med 2020 utgått från tre övergripande verksamhetsslag inom tillsynen: nationell tillsyn, obligatorisk tillsyn och övrig tillsyn. Från 2021 övergår myndigheten till att dela in tillsynen i planerad och händelsestyrd tillsyn. Arbetsmiljöverket utför även kontroller av arbetsgivare tillsammans med andra myndigheter utifrån det regeringsuppdrag som vi beskriver i avsnitt 3.1.3. Under 2018–2020 har myndigheten räknat in de myndighetsgemensamma kontrollerna i den planerade

⁴⁹ Arbetsmiljöverket. (2020). *Åtterrapporering – regeringsuppdraget om inspektörernas branschkunskap*. (Dnr 2019/074162).

nationella tillsynen. Från 2021 kommer de att ingå i den händelsestyrda tillsynen.

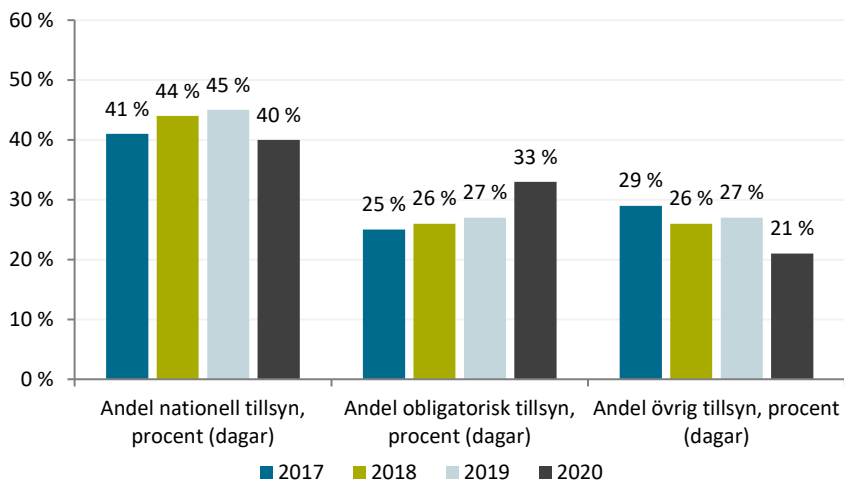
- Nationell tillsyn är planerad tillsyn inriktad mot områden med särskild risk för arbetsmiljöproblem. Den bedrivs främst i nationella projekt.
- Myndighetsgemensamma kontroller utförs tillsammans med ett antal andra myndigheter för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.
- Obligatorisk tillsyn är lagreglerad och händelsestyrd. Den utförs vid allvarliga olyckor, på begäran av skyddsombudet eller på begäran av arbetsgivaren efter att skyddsombudet har stoppat arbetet.
- Övrig tillsyn omfattar främst att hantera tips och arbetstagares anmälningar som kommer in till Arbetsmiljöverket. Till övrig tillsyn räknas också den tillsyn som varje region har prioriterat att utföra.

Inspektionsavdelningens ledning avgör hur resurserna ska fördelas mellan de olika typerna av tillsyn genom att ange mål för hur stor andel respektive typ ska utgöra av den totala tillsynstiden.

5.2.2 Mest tid ägnas åt planerad nationell tillsyn

Arbetsmiljöverket ägnar mest tid åt planerad nationell tillsyn sedan 2017 (figur 9). Den nationella tillsynen (inklusive myndighetsgemensamma kontroller) utgjorde mellan 41 och 45 procent av den totala tillsynstiden 2017–2019. Den obligatoriska tillsynen utgjorde mellan 25 och 27 procent under samma period.

Figur 9. Den totala tillsynstidens fördelning på olika typer av tillsyn 2017–2020 (procent).



Källa: Arbetsmiljöverkets månadsrapporter för helår.

Kommentar: Nationell tillsyn inkluderar myndighetsgemensamma kontroller. Fördelningen i procent utgår från den totalt registrerade arbetade tiden i dagar. De årsvisa fördelningarna summerar inte till 100 procent eftersom det finns förrättningar där det inte går att identifiera vilken typ av tillsyn de gäller. Det saknas uppgifter om fördelning av tillsynstid före 2017.

5.2.3 Mer tid ägnades åt obligatorisk tillsyn under 2020

Under 2020 förändrades fördelningen mellan de tre tillsynstyperna på grund av coronapandemin. Avdelningsledningen hade för året satt som mål att den nationella tillsynen skulle utgöra högst 42 procent av den totala tillsynstiden, den obligatoriska tillsynen 25 procent och den övriga tillsynen 33 procent. Men andelen obligatorisk tillsyn blev istället 33 procent på grund av att myndigheten fick ta emot många fler anmälningar än förutsett (figur 9). Det kom in drygt 5 000 tillbudsanmälningar, cirka 200 begäran om åtgärder från skyddsombud och cirka 100 skyddsombudsstopp med koppling till pandemin.⁵⁰ Inför 2021 har avdelnings-

⁵⁰ Arbetsmiljöverkets webbplats. *Sammanställningar av coronarelaterade anmälningar och ärenden till Arbetsmiljöverket*. (Hämtad 2021-02-08). www.av.se.

ledningen planerat för att den obligatoriska tillsynen kommer att utgöra 28 procent av tillsynstiden.

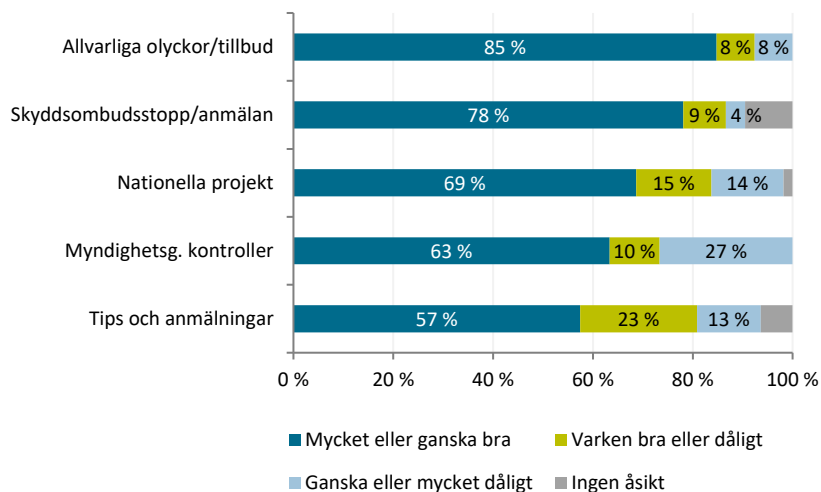
Pandemin har gjort det svårare för Arbetsmiljöverket att genomföra inspektioner. Under några veckor i mars genomförde myndigheten ytterst få inspektioner. Men under april började de genomföra inspektioner per telefon och senare även med hjälp av videosamtal. Flera chefer och inspektörer som vi har intervjuat anser att det finns fördelar med att fortsätta med digitala inspektioner. Men de anser också att myndigheten behöver utveckla metoder för det och även analysera i vilka fall de kan ersätta fysiska inspektioner.

5.2.4 Inspektörerna tycker att den obligatoriska tillsynen fungerar bäst

Arbetsmiljöinspektörerna är överlag nöjda med hur myndighetens tillsynsverksamhet fungerar. I vår enkät svarar 71 procent av inspektörerna att tillsynsverksamheten fungerar mycket eller ganska bra. Det är bara 9 procent av inspektörerna som tycker att tillsynen fungerar ganska eller mycket dåligt. Vi har också frågat arbetsmiljöinspektörerna hur de tycker att de olika delarna av tillsynen fungerar. De inspektörer som arbetar inom eller har färsk erfarenhet av en viss typ av tillsyn är i regel något mer positiva till hur den fungerar jämfört med inspektörskåren i allmänhet (figur 10).

Inspektörerna är mest positiva till myndighetens obligatoriska tillsyn. Runt 80 procent av dem anser att myndighetens olika insatser där fungerar ganska eller mycket bra. En majoritet av inspektörerna är nöjda även med de andra delarna av tillsynen. Däremot är fler missnöjda med hanteringen av de myndighetsgemensamma kontrollerna. Det är en relativt liten grupp inspektörer som arbetar med sådana kontroller, men en dryg fjärdedel av dem anser att de fungerar dåligt.

Figur 10. Inspektörernas uppfattning om hur myndighetens olika typer av tillsyn fungerar (procent).



Källa: Statskontorets enkät till inspektörer.

Kommentar: Svaren avser endast de inspektörer som huvudsakligen har arbetat med någon eller flera av dessa tillsynstyper under de tre senaste åren. Obligatorisk tillsyn (n=105), nationella projekt (n=166), myndighetsgemensamma kontroller (n=30) och övrig tillsyn (n=94).

5.3 Planerad tillsyn består till största delen av nationella tillsynsprojekt

Arbetsmiljöverkets planerade nationella tillsyn består till största delen av nationella tillsynsprojekt. Det innebär att tillsynen under en avgränsad period fokuserar på en viss typ av arbetsgivare eller arbetsmiljöproblem. Inför inspektionen informerar myndigheten arbetsgivaren om sitt besök.

Förrättningar är ett samlingsnamn för de olika typer av besök och kontakter som en arbetsmiljöinspektör har med en arbetsplats. Det är till övervägande del inspektioner och uppföljande inspektioner.⁵¹ Vi använder därför begreppet inspektioner fortsättningsvis i detta kapitel.

⁵¹ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2020. Under 2020 var andelen 99 procent.

5.3.1 Nationell tillsyn står för hälften av alla inspektioner

Under 2019 gällde hälften av Arbetsmiljöverkets inspektioner nationell tillsyn. Det är en minskning med cirka tio procentenheter jämfört med 2015.⁵² Under 2020 pausade Arbetsmiljöverket delvis aktiviteterna i de nationella tillsynsprojekten på grund av pandemin. Antalet inspektioner inom nationell tillsyn minskade med drygt en tredjedel mellan 2019 och 2020, från 14 750 till 9 240. I vår enkät uppger 71 procent av inspektörerna att de under någon period under de tre senaste åren huvudsakligen har arbetat i nationella projekt.

5.3.2 Färre men bredare tillsynsprojekt

Arbetsmiljöverket har bedrivit nationella tillsynsprojekt sedan 2001, men ändrade upplägget för dem 2018. Projekten pågår sedan dess under en längre tid och är bredare. De pågår i 2–3 år och i varje projekt genomförs 3–4 tillsynsaktiviteter varje år. Under slutet av 2020 pågick fem projekt parallellt: Nollvision, Organisatorisk och social arbetsmiljö, Ett hållbart arbetsliv, Kemiska risker och smitta samt Fokusområde e-handel. Det kan exempelvis jämföras med 2016 då 12 nationella projekt pågick samtidigt.

En del av de som vi har intervjuat bedömer att projekten har blivit mer flexibla med det bredare upplägget. Ett exempel är att det fortlöpande går att starta nya aktiviteter inom ramen för ett pågående projekt, i stället för att behöva starta ett nytt projekt.

Flera faktorer påverkar vilken inriktning ett nationellt projekt ska ha. Arbetsmiljöverkets analys av arbetsmiljörisker är en viktig faktor (avsnitt 5.9), men även regeringens styrning påverkar. Arbetsmiljöverket uppger att regeringens arbetsmiljöstrategi har påverkat inriktningen på projekten Nollvision och Ett hållbart arbetsliv.⁵³

⁵² Arbetsmiljöverkets månadsrapporter, helår.

⁵³ Arbetsmiljöverket. (2019). *Redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin*.

5.3.3 Projekten har blivit mer uppstyrda men följs sällan upp på ett djupare sätt

De nationella projekten styrs av ett projektdirektiv och en aktivitetsstyrning som bland annat anger hur många inspektioner som ska genomföras. Inspektionsavdelningen har beslutat om rutiner för projektarbetet som är anpassade för de nationella tillsynsprojekten.⁵⁴ Både de chefer och de inspektörer som vi har intervjuat anser att de nationella projekten har blivit mer strukturerade och nationellt sammanhållna. Det finns till exempel utförliga stöd för aktiviteterna och det är mer enhetligt vad inspektionen ska innehålla. Det ger förutsättningar för att tillsynen också ska bli mer enhetlig.

Arbetsmiljöverket följer upp hur många inspektioner de har gjort i de nationella projekten och vilken typ av krav de har ställt.⁵⁵ Myndigheten har däremot ingen fastställd rutin för hur aktiviteterna i ett projekt ska följas upp. Myndigheten uppger att de sällan följer upp projektens resultat på något djupare sätt.

5.3.4 Inspektörerna ser risker med en alltför detaljerad projektstyrning

Det kan vara en utmaning för myndigheten att hitta en balans mellan att ge tillräckligt bra stöd för att kunna bedöma arbetsgivare enhetligt och likvärdigt och att ge inspektörerna tillräckligt utrymme att göra professionella avvägningar. En del inspektörer ser risker med en alltför detaljerad styrning. Flera av de inspektörer som har lämnat synpunkter i vår enkät uppger till exempel att instruktioner och rutiner är för detaljerade. En del av dem anser att det begränsar deras möjlighet att bedöma vad som är relevant att undersöka närmare vid arbetsplatsbesöket.

Ytterligare en risk som flera inspektörer framhåller är att vissa tillsynsaktiviteter i projekten riktar in sig för mycket på arbetsgivarnas planering och rutiner för arbetsmiljöarbetet samt dokumentation. Utrymmet att ställa

⁵⁴ Arbetsmiljöverket. (2019). *Projektarbete – Rutiner för nationella tillsynsprojekt*. (Dnr 2019/060538).

⁵⁵ Se till exempel Arbetsmiljöverket. (2020). *Projektrapport Äldreomsorgen 2017–2019*.

krav på faktiska arbetsmiljörisiker riskerar då att hamna i skymundan. Vi kan inte bedöma hur stor denna risk är.

5.3.5 Regionala arbetsmiljöproblem får litet utrymme

Riksrevisionen konstaterade 2016 att de nationella tillsynsprojekten i vissa fall tränger undan uppföljningen av inkomna tips och även den tillsyn som regionerna initierar.⁵⁶ Andelen inspektioner som är kopplade till nationell tillsyn har därefter minskat.

Resultaten i vår enkät visar att en stor del av inspektörerna anser att det inte finns tillräckligt utrymme att fånga upp och hantera regionala arbetsmiljöproblem i tillsynen. Av inspektörerna instämmer 57 procent i låg grad eller inte alls i påståendet att det finns tillräckligt med utrymme för att hantera regionala arbetsmiljöproblem, medan 28 procent instämmer i hög grad eller helt i detta. Vissa inspektörer anser att det kan bero på att de nationella projekten inte tar tillräcklig hänsyn till regionala skillnader eller till de största arbetsmiljöriskerna i regionen.

5.4 Myndighetsgemensamma kontroller är en relativ ny typ av tillsyn

Myndighetsgemensamma kontroller är en förhållandevis ny del av Arbetsmiljöverkets tillsyn. I vår enkät uppger 13 procent av inspektörerna att de under någon period under de tre senaste åren huvudsakligen har arbetat med detta. Dessa kontroller riktas mot arbetsgivare som medvetet bryter mot olika regelverk. Till skillnad från den planerade tillsynen i nationella projekt aviserar myndigheterna då inte sina inspektioner. Kontrollerna kan jämföras med tillslag eller razzior. Det är sedan tidigare känt att sekretessregler försvårar den myndighetsgemensamma samverkan.⁵⁷ Samverkan

⁵⁶ Riksrevisionen. (2016:23). *En god arbetsmiljö för alla – Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet*.

⁵⁷ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019). *Lägesrapport 2019 för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*.

försvåras också av skillnader i befogenheter och mandat och hur mycket resurser myndigheterna avsätter för arbetet.⁵⁸

Planeringen av de myndighetsgemensamma kontrollerna skiljer sig från hur Arbetsmiljöverket planerar sin nationella tillsyn. Avdelningen för myndighetsgemensam kontroll samordnar arbetet nationellt, men det operativa arbetet utförs regionalt inom ramen för regional myndighetsgemensam samverkan (RMS). RMS-grupperna samlar de myndigheter i regionen som deltar i denna samverkan. Arbetsmiljöverket har en teamledare i varje region för kontrollerna.

Myndigheterna genomför nationellt planerade tillsynsinsatser fyra gånger per år. De genomförs i hela landet. I övrigt planerar regionerna insatserna tillsammans med några av de andra myndigheterna som ingår i samverkan. Arbetsmiljöverket genomför oftast kontrollerna tillsammans med Skatteverket och Polismyndigheten. De kontroller som Arbetsmiljöverket har deltagit i har främst riktats mot branscherna bygg och anläggning, restaurang, skönhet, tvätt, reparationer av motorfordon och transporter.⁵⁹ Under de gemensamma kontrollerna undersöker varje myndighet arbetsstället utifrån sina respektive uppdrag och tillsynsområden. Arbetsmiljöverket genomför även egna inspektioner mot arbetsgivare som genom att ha en dålig arbetsmiljö konkurrerar ut andra arbetsgivare.

5.5 Den obligatoriska tillsynen är händelsestyd

Arbetsmiljöverkets obligatoriska tillsyn är händelsestyd. Till den obligatoriska tillsynen räknas tillsyn med anledning av

- dödsolyckor, allvarliga olyckor och allvarliga tillbud⁶⁰
- att ett skyddsombud begär att Arbetsmiljöverket ska ingripa⁶¹

⁵⁸ Vänje & Ottoson. (2020). *Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*

⁵⁹ Arbetsmiljöverkets årsredovisningar 2019 och 2020.

⁶⁰ 3 kap. 3 a § Arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁶¹ 6 kap. 6 a § Arbetsmiljölagen (1977:1160) och 19 a § Arbetstidslagen (1982:673).

- att en arbetsgivare begär att Arbetsmiljöverket ska ingripa efter att ett skyddsombud har stoppat arbetet (skyddsombudsstopp).⁶²

5.5.1 Anmälningar utifrån styr myndighetens insatser

Gemensamt för den obligatoriska tillsynen är att det kommer in en anmälan utifrån, antingen från ett skyddsombud, en arbetsgivare eller Polismyndigheten. Om det har skett ett dödsfall utreder Arbetsmiljöverket alltid händelsen. Om en arbetsgivare har anmält en allvarlig olycka eller ett tillbud begär Arbetsmiljöverket ofta att arbetsgivaren gör en egen utredning, men i vissa fall inspekterar myndigheten arbetsstället. Vid skyddsombudsstopp eller om ett skyddsombud har begärt att Arbetsmiljöverket ingriper genomför myndigheten i många fall en inspektion.

5.5.2 Fler ärenden än normalt kom in under pandemin

Arbetsmiljöverkets obligatoriska tillsyn står normalt för ungefär en sjättedel av det totala antalet inspektioner.⁶³ Men coronapandemin har ökat trycket på den obligatoriska tillsynen under 2020 (se även avsnitt 5.2.3). Under året begärde skyddsombud att Arbetsmiljöverket ingriper vid 661 tillfällen och det kom in 171 begäran om att myndigheten ingriper efter skyddsombudsstopp.⁶⁴ Det är en ökning jämfört med tidigare år som främst förklaras av pandemin. Men antalet ärenden ökade även mellan 2018 och 2019, vilket tyder på att pandemin sannolikt inte är hela förklaringen.

Antalet anmälda allvarliga olyckor eller allvarliga tillbud uppgick årligen till nästan 20 000 under 2017–2019 och ökade något för varje år. Under 2020 ökade antalet anmälningar ytterligare.⁶⁵ Även denna ökning beror på att antalet anmälningar relaterade till covid-19 ökade.

⁶² 6 kap. 7 § Arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁶³ Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helår 2019. Cirka 17 procent av det totala antalet förrättningar 2017–2019.

⁶⁴ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2020.

⁶⁵ Arbetsmiljöverkets årsredovisningar 2019 och 2020.

5.5.3 Ett ökat tryck kräver löpande omprioriteringar

Den obligatoriska tillsynen kräver vid vissa tillfällen mer resurser än vad myndigheten har planerat för. Då behöver regionerna omfördela resurser från den övriga tillsynen eller prioritera hårdare. Det kan exempelvis innebära att endast de högst prioriterade tipsen leder till inspektion, eller att myndigheten prioriterar hårdare bland arbetsgivares anmälan om allvarliga olyckor och tillbud. Det uppger chefer i inspektionsverksamheten som vi har intervjuat. Det finns kriterier för hur de ska agera och prioritera i de allvarligaste fallen, men i övrigt behöver erfarenhet och fingertoppskänsla vägleda, enligt de intervjuade.

Arbetsmiljöverket planerar att samordna ärendehantering för arbetsgivares anmälan och skyddsombuds framställan för att hanteringen ska bli mer effektiv och enhetlig. Planen är att införa en liknande samordning som myndigheten har för tipshanteringen (se avsnitt 5.6.2).

5.5.4 Inspektörerna är fortsatt nöjda med hur den obligatoriska tillsynen fungerar

De flesta regioner har särskilda grupper av inspektörer som arbetar med obligatorisk tillsyn, så kallade akut- eller jourgrupper. I vår enkät uppger 45 procent av inspektörerna att de under någon period under de tre senaste åren huvudsakligen har arbetat med obligatorisk tillsyn.

Inspektörerna anser att insatserna inom den obligatoriska tillsynen i allmänhet fungerar bra (se avsnitt 5.2.4). Inspektörerna har i stort samma uppfattning nu som för fem år sedan, då Riksrevisionen ställde samma frågor om den obligatoriska tillsynen.⁶⁶ Detta gäller trots att en stor del av inspektörskåren består av nya medarbetare. Den förändring som har skett mellan undersökningarna är att inspektörerna är mer positiva 2020 till hur tillsynen fungerar i samband med arbetsgivares anmälan om allvarlig olycka eller allvarligt tillbud.

⁶⁶ Riksrevisionen. (2016:23). *En god arbetsmiljö för alla – Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet*. Bilaga 1. Enkät till arbetsmiljöinspektörer.

5.6 Tipshanteringen är en del av övrig tillsyn

Till övrig tillsyn hör den tillsyn som inte ryms inom obligatorisk eller nationell tillsyn. Här ingår bland annat att hantera tips från arbetstagare och från allmänheten. Arbetsmiljöverket har ändrat hur de hanterar tipsen och det finns nu en nationell prioriteringsordning. Men flera inspektörer anser att prioriteringen kan bli ännu bättre och hanteringen effektivare.

5.6.1 Fler tips och anmälningar från arbetstagare på senare år

Både tips och arbetstagares anmälningar har ökat i antal under de senaste åren. Ett tips är när någon som inte är anställd på en arbetsplats upplyser om något som kan vara ett arbetsmiljöproblem, medan arbetstagares anmälningar gäller arbetsmiljöproblem på den egna arbetsplatsen. Antalet tips ökade med 37 procent mellan 2018 och 2019 och arbetstagares anmälan med 18 procent.⁶⁷ Från 2019 till 2020 mer än fördubblades antalet tips. Framför allt har tips som saknar uppgifter om arbetsplatsens namn och adress ökat. Det innebär att Arbetsmiljöverket inte kan genomföra någon inspektion.⁶⁸

Arbetstagares anmälningar gäller i de flesta fall risker i den organisatoriska eller sociala arbetsmiljön. Dessa anmälningar omfattas av sekretess. Det gör att Arbetsmiljöverket sällan agerar direkt på sådana ärenden för att inte röja källan till anmälan. Men myndigheten tar hänsyn till anmälningarna i planeringen av kommande inspektioner och i vissa fall kan de tas in i pågående nationella projekt.

5.6.2 Förbättrad tipshantering men fler åtgärder behövs

Sedan 2019 hanterar och samordnar en funktion på Arbetsmiljöverkets kontor i Mölndal samtliga tips som kommer in till myndigheten. Därefter fördelas tipsen till regionerna. Inspektionsavdelningens ledning har bestämt hur regionerna ska prioritera bland tipsen. Högsta prioritet har tips som handlar om risk för fallolyckor, att vara utsatt för kvarts och asbest, arbetstidsärenden, tips från andra myndigheter samt osund konkurrens.

⁶⁷ Statskontorets beräkningar utifrån Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2019.

⁶⁸ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2020.

Inspektörerna är mer positiva till hur tipshanteringen fungerar i dag än för fem år sedan, när Riksrevisionen gjorde sin enkätundersökning.⁶⁹ De som vi har intervjuat ser flera fördelar med att tipsen hanteras och sorteras centralt. Den initiala sorteringen avlastar den regionala organisationen och bidrar också till att regionerna hanterar tipsen på liknande sätt. Men en del av tipsen som fördelas till regionerna rör inte arbetsmiljöproblem, och därför önskar vissa av de intervjuade att sorteringen skulle bli ännu bättre. De framför också att det inte går att se hur många av de inkomna tipsen som gäller en och samma arbetsgivare.

Inspektionsavdelningens stabsenhet uppger att myndigheten hanterar tipsen snabbare i dag än tidigare. Målet är att tipsen ska hanteras och fördelas till regionerna inom 24 timmar. Men i våra intervjuer och i enkätens öppna svar uppger en del inspektörer att det ibland tar för lång tid från det att tipset kommer in till myndigheten till att tipset når inspektören. Det kan leda till att det är för sent att agera på ett tips när inspektörerna väl får det. Till exempel kan en bristfällig byggställning redan vara nedmonterad. Men om det är fler eller färre tips som kommer till inspektörerna för sent nu jämfört med tiden före tipssamordningen är oklart.

5.7 Stöd och kompetensutveckling är viktigt för inspektörerna

De flesta arbetsmiljöinspektörer känner sig trygga i att inspektera inom flera områden. En förutsättning för det är att de får kompetensutveckling och att olika typer av stöd fungerar bra. Inspektörerna är relativt nöjda med det stöd de får genom bland andra chefer och jurister. Minst nöjda är de med det digitala inspektionsstödet Ines och stödet från experter.

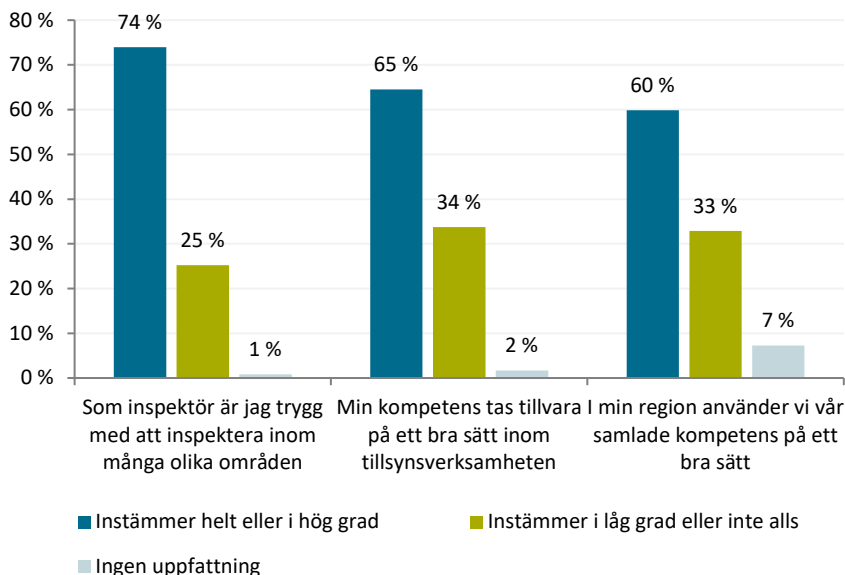
5.7.1 De flesta inspektörer är trygga i generalistrollen

Inspektörerna förväntas kunna inspektera inom flera områden sedan myndigheten slutade att organisera inspektörerna utifrån bransch. En klar majoritet av Arbetsmiljöverkets inspektörer är också trygga med att

⁶⁹ Riksrevisionen. (2016:23). *En god arbetsmiljö för alla – Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet*.

inspektera inom många olika områden (figur 11). Tre fjärdedelar av de inspektörer som har svarat på vår enkät instämmer helt eller i hög grad i detta. Det är inga större skillnader i svarsfördelningen beroende på vilken del av tillsynen de arbetar inom eller hur länge de har arbetat på myndigheten.

Figur 11. Inspektörernas uppfattning om att inspektera inom olika områden och hur kompetensen tas tillvara (procent).



Källa: Statskontorets enkät till inspektörer (N=234).

Det kan finnas flera förklaringar till att inspektörerna generellt känner sig trygga i generalistrollen. I våra intervjuer säger inspektörer att det utförligare stödet för exempelvis nationella projekt har gjort det lättare att inspektera inom olika områden. Det förekommer också att inspektörer tar med sig en kollega (medförrättare) om de får ett ärende inom ett område där de känner sig osäkra.

Ett syfte med omorganisationen av inspektionsverksamheten 2014 var att myndighetens samlade kompetens skulle utnyttjas på ett bättre sätt. En majoritet (60 procent) av inspektörerna instämmer helt eller i hög grad i att den samlade kompetensen används på ett bra sätt i den region där de arbetar (figur 11). En något högre andel (65 procent) anser att myndig-

heten tar tillvara deras individuella kompetens i tillsynen på ett bra sätt. Samtidigt har en tredjedel av inspektörerna motsatt åsikt. Det tyder på att det finns ett visst utrymme för myndigheten att utnyttja kompetensen bättre. Relativt nyanställda anser i något högre grad än de som har arbetat länge i myndigheten att deras kompetens tas tillvara i tillsynen.

Även om inspektörerna förväntas kunna inspektera inom många områden efterfrågar Arbetsmiljöverket oftast personer med kvalificerad erfarenhet inom ett visst område när de rekryterar ny personal. Det visar att myndigheten trots allt behöver inspektörer med specifik kunskap eller erfarenhet.

5.7.2 Fortlöpande kompetensutveckling viktig för att kunna inspektera brett

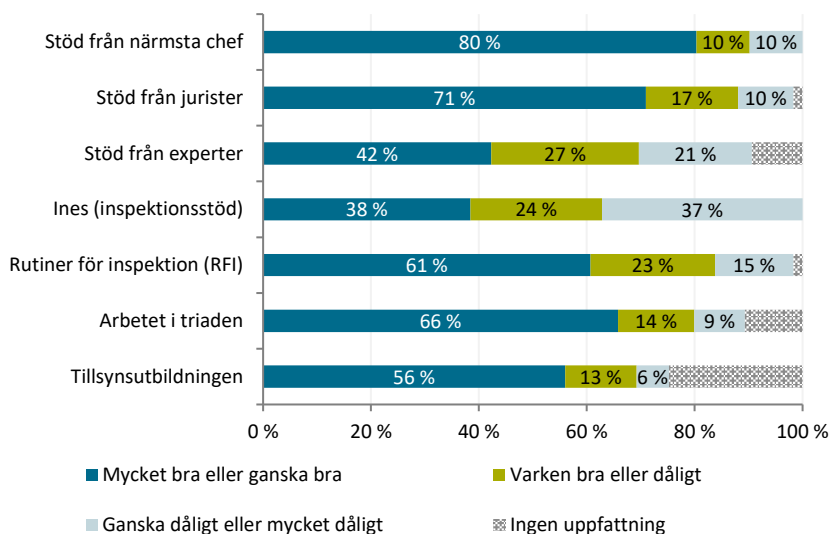
Inspektörerna påpekar att det är särskilt viktigt med kompetensutveckling eftersom de ska kunna inspektera även inom områden där de inte har tillräcklig kunskap. Kompetensutveckling är därför en förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt inspektionsarbete.

Enligt vår enkät anser en majoritet (56 procent) av inspektörerna att tillsynsutbildningen för nyanställda fungerar bra (figur 12). Men flera inspektörer påpekar i fritextsvaren att den fortlöpande kompetensutvecklingen har vissa brister. Riksrevisionen identifierade i sin granskning 2016 att fortbildningen av inspektörer är en av de viktigaste faktorerna att förbättra i inspektionsverksamheten.

5.7.3 Inspektörerna får bra stöd från chefer och jurister men efterfrågar mer expertstöd

Vi har i vår enkät frågat samtliga inspektörer hur de tycker att stödet från närmsta chef och från jurister och experter fungerar. Inspektörerna tycker att stödet från den närmsta chefen och från jurister fungerar bäst, men att stödet från experter fungerar sämre (figur 12).

Figur 12. Inspektörernas uppfattning om hur olika stöd fungerar. Andelar för olika svarsalternativ (procent).



Källa: Statskontorets enkät till inspektörer (N=234).

Åtta av tio inspektörer anser att stödet från den närmsta chefen är ganska bra eller mycket bra, och sju av tio anser att stödet från jurister är ganska bra eller mycket bra. Betyddligt färre (fyra av tio) anser att stödet från experter fungerar bra. Både i våra intervjuer och i enkätens fritextsvar frågar inspektörerna efter bättre stöd från experter på regelavdelningen när de ska hantera svåra ärenden. Inspektörerna anser att det både är svårt att få tag på dem och att det tar lång tid innan de får svar.

Avdelningen för regler har en expertfunktion och många av de anställda är de enda på myndigheten som har viss specifik kunskap inom ett område. Det gör att avdelningen ofta har svårt att hitta ersättare när någon slutar eller går i pension. Regelavdelningen har inte heller vuxit i samma omfattning som inspektionsavdelningen. Myndigheten har använt de extra resurserna som den har fått främst till att anställa fler inspektörer och jurister. Medan antalet anställda inom inspektionsavdelningen ökade med 17 procent 2014–2020 ökade antalet anställda inom regelavdelningen med 5 procent under samma period.

5.7.4 Inspektionsstödet fungerar bättre än tidigare men är inte samordnat med andra interna system

Arbetsmiljöverket införde 2015 systemet Ines, som är ett stöd vid inspektionerna. Jämfört med det tidigare inspektionsstödet är fler moment automatiserade. En lika stor andel av inspektörerna anser att Ines fungerar bra som anser att det fungerar dåligt (figur 12). En nackdel som många inspektörer och även en del chefer nämner är att Ines inte är tillräckligt samordnat med andra interna system för exempelvis ärendehantering och diarieföring. Det leder till fler manuella moment och i vissa fall dubbelarbete. Samtidigt anser de att Ines fungerar bättre och är mer effektivt än det inspektionsstöd som myndigheten använde tidigare.

Arbetsmiljöverket har nyligen omarbetat de skriftliga riktlinjer som gäller i inspektionsarbetet, Rutiner för inspektion (RFI).⁷⁰ Rutinerna beskriver alla delar av inspektionsprocessen. Sex av tio inspektörer anser att rutinerna fungerar bra. Men rutinerna kan än så länge tolkas lite olika av inspektörerna, enligt några av de som vi har intervjuat. Avdelningsledningen uppger att rutinerna inte är införda fullt ut. Under våren 2021 ska alla inspektörer få utbildning i de reviderade rutinerna.

5.7.5 Kompetensområdesnätverken är viktiga men täcker inte alltid behovet av stöd

Arbetsmiljöverket har inrättat fem så kallade kompetensområden med olika teman där kompetenser från olika delar av organisationen ingår i ett nätverk. Regionerna och regioncheferna ansvarar för ett kompetensområde var. Kompetensområdena ska ge underlag till nationella projekt och stödja enhetliga bedömningar i tillsynen. Exempel på uppgifter är att ta fram och sprida expertutlåtanden, planera och samordna utbildningsaktiviteter och genomföra arbetskonferenser. Kompetensområdena ska också underlätta samarbetet mellan inspektörer, experter och jurister. De täcker in de föreskrifter som myndigheten inspekterar utifrån.

⁷⁰ Arbetsmiljöverket. (2020). *Rutiner för inspektion*. (Dnr 2020/034193).

De fem kompetensområdena är

- Yrkeshygien
- Teknik
- Arbetsplatsens utformning
- Människa
- Systematiskt arbetsmiljöarbete, jämställdhet och tillgänglighet.

Kompetensområdena verkar inte täcka inspektörernas behov av expertstöd. Flera inspektörer uppger i våra intervjuer att det är tidskrävande och omständligt att få stöd därifrån. De två regionchefer som vi har intervjuat bedömer att kompetensområdena bidrar till att tillsynen blir enhetlig och till ett mer effektivt samarbete mellan avdelningarna. Men de tror att det möjligen kan variera mellan kompetensområdena hur bra stödet fungerar.

5.7.6 Triadarbetet bidrar till bättre beslutsfattande

För att underlätta samarbetet mellan inspektör, jurist och beslutsfattare har myndigheten infört ett särskilt arbetssätt vid myndighetsbeslut som går under namnet triaden. Beslutsfattaren är vanligtvis en sektionschef. Inspektörerna är generellt sett positiva till arbetet i triaden. Två tredjedelar tycker att det fungerar bra och färre än en av tio att det fungerar dåligt (figur 12).

Exempel på vad som fungerar bra med triaden är att den underlättar handläggningen och bidrar till mer enhetliga och rättssäkra beslut. Men flera inspektörer nämner att tiden mellan inspektion och beslut kan bli lång om beslutsfattare och jurister har hög arbetsbelastning och ont om tid. I våra intervjuer pekar en del även på att triaden borde kompletteras med regelavdelningens expertkompetens. Det kan till exempel handla om att få stöd från experter inom områden där det saknas rättspraxis.

5.8 Enhetlig tillsyn är fortfarande en utmaning

Ett av målen med myndighetens omorganisation 2014 var att få större enhetlighet i processer och metoder.⁷¹ Enligt den utvärdering som

⁷¹ Arbetsmiljöverket. (2013). *Uppdragsdirektiv ny organisation 2014*.

myndigheten lät göra 2016 hade omorganisationen ännu inte lett till mer enhetliga bedömningar.⁷² Andra utvärderingar har också visat att det finns regionala skillnader, till exempel i hur myndigheten använder sanktionsavgifter.⁷³ Arbetsmiljöverket har gjort mycket för att få en mer enhetlig tillsyn, men analyserar inte på något systematiskt sätt om det finns regionala skillnader i myndighetens bedömningar.

5.8.1 Regionöverskridande samarbete kan blottlägga skillnader i arbetssätt

De som vi har intervjuat uppger att det kan vara svårt att veta om medarbetarna arbetar likadant i olika regioner. Skillnader i arbetssätt kan till exempel blottläggas vid regionöverskridande samarbete. Arbetsmiljöverket inrättade under 2020 en samordningsfunktion som hanterar alla ärenden om obligatorisk tillsyn som rör covid-19 (Nationell triad för obligatorisk tillsyn, Nato, se även avsnitt 4.3.7). Funktionen har upptäckt att regionerna inte arbetar likadant i vissa delar av inspektionsprocessen. Det uppger några av de chefer i regionerna som vi har intervjuat. Exempelvis har de sett att de juridiska resurserna används på olika sätt. I vissa fall skriver juristerna underlaget till beslut, ibland inspektörerna. I det senare fallet kvalitetssäkrar juristerna inspektörernas underlag. Några intervjupersoner efterlyser därför mer utbyte och dialog mellan regionerna på operativ nivå för att få mer enhetliga arbetssätt.

5.8.2 Myndighetens bedömningar kan bli mer enhetliga

Arbetsmiljöverket arbetar på flera sätt för att öka enhetligheten i både arbetssätt och bedömningar. En viktig del i det arbetet är den så kallade triaden, där inspektör, jurist och beslutsfattare ingår. De kompetensområden som myndigheten har inrättat är ett annat exempel, liksom en tydligare styrning av de nationella projekten. Den nya funktionen för tipshanteringen är ytterligare ett steg mot ökad enhetlighet i hur tipsen hanteras regionalt. Men vår enkät till inspektörerna visar att myndigheten kan göra mer för att förbättra enhetligheten i inspektionsverksamheten. En

⁷² Governo. (2017). *Arbetsmiljöverkets nya organisation – utvärdering av de förändringar som genomfördes 2014*.

⁷³ Sandahl. (2017). *Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild*.

tredjedel av inspektörerna instämmer helt eller hög grad i att arbetssätt och rutiner bidrar till enhetliga bedömningar över hela landet, men drygt hälften instämmer inte alls eller endast i låg grad i detta.

5.8.3 Regionala skillnader analyseras inte systematiskt

Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik visar att det finns vissa skillnader mellan regionerna.⁷⁴ Ett exempel är hur de olika regionerna använder medförrättare vid inspektionerna. Ett annat exempel är att antalet besök som inspektörerna gör per arbetad tid skiljer sig åt. Det är däremot oklart på vilket sätt de regionala skillnaderna i arbetssätt påverkar verksamhetens effektivitet och myndighetens beslut i inspektionsärendena. Arbetsmiljöverket uppger att de inte på ett systematiskt sätt analyserar de beslut som myndigheten fattar för att se om det finns regionala skillnader i dem.

5.9 Tillsynen planeras utifrån arbetsmiljörisker

Arbetsmiljöverket når i sin tillsyn en liten del av alla arbetsplatser i landet varje år. Därför är det viktigt att myndigheten väljer ut rätt arbetsplatser för inspektion. Till följd av instruktionsändringen 2018 ska myndigheten planera tillsynen främst utifrån analyser av arbetsmiljörisk och risk för att aktörer medvetet bryter mot regelverket. Det riskbaserade urvalet gäller framför allt den planerade tillsynen som främst är nationella projekt.

5.9.1 Det saknas en utförlig beskrivning av hur riskbedömningen går till

Arbetsmiljöverket beskriver i sin årsredovisning kortfattat hur myndigheten arbetar med att analysera arbetsmiljörisker när de planerar sin tillsyn. Men det finns ingen utförligare beskrivning av processen.⁷⁵ Vår beskrivning bygger därför i första hand på intervjuer med personer i inspektionsavdelningens ledning och stab, chefer och inspektörer i ett par regioner samt vår enkät till inspektörer.

Myndigheten prioriterar också utifrån risk när de tar hand om tips och anmälningar. Även de myndighetsgemensamma kontrollerna utgår från en

⁷⁴ Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helår 2019.

⁷⁵ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2019.

bedömning av risk. De tar sikte på miljöer där det är störst risk för arbetslivskriminalitet. De medverkande myndigheterna analyserar gemensamt vilka miljöer som de ska kontrollera utifrån risken för fusk och fel samt utifrån branschstorlek.⁷⁶

5.9.2 Riskbaserat urval är inget nytt för myndigheten

Arbetsmiljöverkets tillsyn var redan före instruktionsändringen inriktad mot arbetsplatser med störst risk för ohälsa och olycksfall. Exempelvis framhöll regeringen i samband med att de drog ner på anslagen 2007 att den riktade inspektionsverksamheten ska gälla riskarbetsplatser.⁷⁷ Statskontorets myndighetsanalys och Arbetsmiljöverkets tidigare årsredovisningar visar också att myndigheten har haft som strategi att göra flest inspektioner där riskerna för ohälsa och olycka är som störst.⁷⁸

Instruktionsförändringen har enligt inspektionsavdelningens ledning inte påverkat Arbetsmiljöverkets arbete med att välja tillsynsområden utifrån risk. De anser att ändringen snarare avspeglade hur planeringen och urvalet redan gick till. Samtidigt beskriver de att myndigheten arbetar alltmer riskbaserat. Ett exempel är att de hanterar tipsen mer systematiskt utifrån risk sedan hanteringen ändrades 2019.

5.9.3 Analys av arbetsmiljörisker är en del i planeringen

Arbetsmiljöverkets planering av tillsynen följer tre faser under ett kalenderår: omvärldsfas, prioriteringsfas och planeringsfas.⁷⁹ Omvärldsfasen ägnas åt trendspaning, till exempel vad regionerna ser för övergripande arbetsmiljörisker och inom vilka branscher som riskerna ökar. Under prioriteringsfasen tar berednings- och projektgrupper fram förslag på områden till den planerade tillsynen. Det leder fram till vad myndigheten ska prioritera i sin nationella tillsyn de kommande åren.

⁷⁶ Arbetsmiljöverket. (2020). *Myndighetsgemensamma kontroller – generell presentation*. Powerpoint-dokument.

⁷⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmiljöverket.

⁷⁸ Se till exempel Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2016.

⁷⁹ Arbetsmiljöverket. (2020). *Strategiprocessen 2020*. Powerpoint-dokument.

5.9.4 Regionala inspel och statistik är grunden för riskbedömningen

Statistik och omvärldsspaning är en viktig grund för Arbetsmiljöverkets urval av områden för den planerade tillsynen utifrån risk. Inför urvalet av branscher och arbetsställen använder Arbetsmiljöverket

- officiell statistik för arbetsskador och arbetsmiljö
- tips och arbetstagares anmälan
- identifierade risker och ställda krav vid inspektioner
- myndighetens omvärldsanalys.⁸⁰

Under omvärldsfasen bidrar varje region med förslag på tillsynsområden. Det regionala ansvaret för olika kompetensområden (avsnitt 5.7.5) ska säkerställa att myndigheten får en bredd i förslagen och att alla områden blir representerade. Under prioriteringsfasen bereder en nationell grupp förslagen från regionerna och väger dem mot bland annat statistik, tidigare och pågående projekt samt nya arbetsmiljörisker.

En viktig del i planeringen är att systematiskt fånga upp de risker som inspektörerna ser i sitt arbete, bland annat på inspektionsavdelningens omvärldsbevakningsdagar. Knappt hälften av inspektörerna instämmer helt eller i hög grad i att myndigheten i planeringen tar vara på deras erfarenhet av var de största arbetsmiljöriskerna finns (figur 14).

5.9.5 Fler faktorer än risk att ta hänsyn till i prioriteringen

Arbetsmiljöverket kan inte planera sin tillsyn enbart utifrån egna riskbedömningar utan måste också ta hänsyn till andra prioriteringar och till regeringens styrning. Det kan då gälla nya eller pågående regeringsuppdrag, regeringens jämställdhetspolitik eller prioriteringar i arbetsmiljöstrategin. Myndighetens utrymme att bedriva tillsyn utifrån risk påverkas också av inflödet av ärenden i den obligatoriska tillsynen.

Ibland beslutar regeringen vilket område eller bransch som Arbetsmiljöverket ska tillsyna. De som vi har intervjuat i avdelningens ledning anser

⁸⁰ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2019.

att regeringsuppdragen ligger i linje med myndighetens bedömning. Men i vissa fall skulle myndigheten ha prioriterat annorlunda om de inte hade fått uppdraget. Det gäller framför allt vid vilken tidpunkt som insatsen ska genomföras. Arbetsmiljöverket behövde till exempel skjuta fram andra planerade tillsynsaktiviteter när de 2017 fick i uppdrag att tillsyna arbetsmiljön inom äldreomsorgen.

5.9.6 Större medvetenhet om jämställdhet i tillsynen

Arbetsmiljöverket omfattades av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter 2013–2018 och har därigenom blivit mer medvetna om att ha ett jämställdhetsperspektiv på verksamheten. Inspektionsavdelningen ansvarar för att jämställdhetsfrågor är integrerade i all tillsynsverksamhet. De har till exempel integrerat jämställdhet i stöden för tillsynen för att kunna stötta arbetsgivare så att de gör genusmedvetna riskbedömningar i sitt systematiska arbetsmiljöarbete.⁸¹ En av de angivna aktiviteterna i avdelningens verksamhetsplan för 2020 var att få in ett jämställdhetsperspektiv i planeringen av de nationella tillsynsaktiviteterna på ett bättre sätt genom att använda sig av de inspektörer som är utbildade i jämställdhet.⁸²

Vi har frågat inspektörerna vad de anser om balansen mellan kvinnodominerade och mansdominerade branscher i Arbetsmiljöverkets tillsyn. En högre andel av inspektörerna anser att det är för mycket fokus på mansdominerade branscher (26 procent) än andelen som anser att det är för mycket fokus på kvinnodominerade branscher (4 procent). Ungefär hälften (47 procent) anser att balansen är bra.

5.9.7 Flest inspektioner sker inom byggbranschen

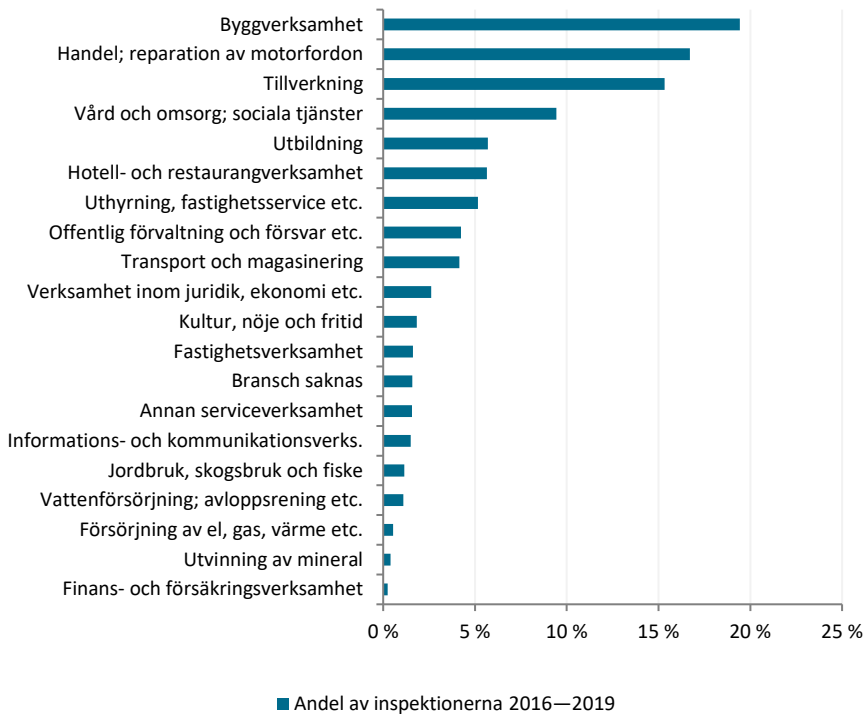
Vi har sammanställt de inspektioner som Arbetsmiljöverket har genomfört inom olika branscher under 2016–2019 (figur 13). Arbetsmiljöverket genomförde flest inspektioner inom byggverksamhet, handel och tillverkning. Sammantaget stod dessa branscher för ungefär hälften av inspektionerna under perioden.

⁸¹ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2019 och andra tertialuppföljningen för 2020.

⁸² Inspektionsavdelningens verksamhetsplan för 2020.

Till viss del sammanfaller andelen inspektioner med branschernas storlek. Men inom vissa näringsgrenar med många arbetsställen med anställda har myndigheten genomfört en relativt liten andel inspektioner. Det gäller till exempel verksamheter inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik. Det förklaras av att Arbetsmiljöverket prioriterar branscher med höga arbetsmiljörisker. Exempelvis är byggverksamhet och tillverkningsindustri branscher som har både många arbetsolyckor och arbetssjukdomar per anställd.⁸³ De flesta dödsolyckor inträffar inom transport, bygg och jordbruk. Det är också fler faktorer än statistik över arbetsolyckor och sjukdomar som styr var Arbetsmiljöverket genomför inspektionerna.

Figur 13. Fördelningen av genomförda inspektioner på olika branscher 2016–2019 (procent).



Källa: Arbetsmiljöverkets månadsrapporter, helår 2016–2019. Statskontorets sammanställning.

⁸³ Arbetsmiljöverkets statistikdatabas över arbetsskadestatistik. (Hämtad 2020-12-23). www.webbstat.av.se.

Bland de fem branscher där Arbetsmiljöverket genomförde flest inspektioner 2016–2019 är två branscher kraftigt mansdominerade (bygg och tillverkning) och två kraftigt kvinnodominerade (vård och omsorg samt utbildning).⁸⁴ Bygg- och tillverkningsbranscherna stod för en betydligt större andel av inspektionerna än vård och omsorg samt utbildning.

5.9.8 Oklart hur olika risker vägs mot varandra

Vi har i våra intervjuer inte fått klarhet i hur Arbetsmiljöverket prioriterar mellan olika typer av risker. Det gäller till exempel att prioritera mellan risker för allvarliga olycksfall och arbetsmiljörisker som på längre sikt bidrar till ohälsa. De ansvariga uppger att det är svårt att göra en sådan avvägning, men att de täcker in flera perspektiv i den planerade tillsynen. Att jämföra och värdera olika risker är något som även andra tillsynsmyndigheter brottas med, till exempel Inspektionen för vård och omsorg.⁸⁵

Enligt vår enkät anser 43 procent av inspektörerna att Arbetsmiljöverkets tillsyn har en bra balans mellan att förebygga allvarliga olycksfall inklusive dödsolyckor, och att förebygga arbetsrelaterad ohälsa på längre sikt. Endast 8 procent anser att det är för mycket fokus på att förebygga arbetsrelaterad ohälsa på längre sikt, medan 24 procent tycker att det är för mycket fokus på allvarliga olycksfall. En fjärdedel av inspektörerna uppger att de inte kan bedöma om balansen är rätt eller inte.

5.9.9 Ingen fördjupad analys av urvalets träffsäkerhet

Det är svårt att bedöma hur träffsäkra Arbetsmiljöverket är i sin riskbedömning. Arbetsmiljöverket sammanställer i efterhand inspektionerna och vilka typer av krav de har ställt. Däremot gör myndigheten ingen fördjupad analys av i vilken utsträckning de har inspekterat de mest riskfyllda verksamheterna och arbetsställena. Statskontoret konstaterade även i myndighetsanalysen 2014 att det inte var tydligt hur väl myndigheten följde sin strategi att göra flest inspektioner där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst.

⁸⁴ SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik för 2019. www.scb.se

⁸⁵ Statskontoret. (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*. Om offentlig sektor.

5.9.10 Fler krav och rättsliga åtgärder kan tyda på bättre träffsäkerhet

En indikator på hur träffsäkra Arbetsmiljöverket är i sina riskbedömningar är hur stor andel av inspektionerna som leder till att myndigheten ställer krav på arbetsgivaren att genomföra åtgärder. Andelen inspektionsärenden som leder till krav eller rättsliga åtgärder har ökat. Denna utveckling kan tyda på att Arbetsmiljöverket i större utsträckning utför tillsyn på arbetsplatser där riskerna för olycksfall och ohälsa är stora. Men det kan finnas andra förklaringar, till exempel att inspektörerna har blivit skickligare på att hitta brister vid inspektionerna (se även avsnitt 6.1.5).

Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik visar inte hur stor del av de olika typerna av tillsyn som leder till krav eller åtgärder. Myndigheten uppger att de också har svårt att ta fram sådana uppgifter. En sådan jämförelse skulle kunna ge en uppfattning om hur träffsäker myndigheten är i sina riskbedömningar. Vi kan konstatera att exempelvis Skolinspektionen särskildredovisar hur stor andel av skolorna som har brister när urvalet baseras på myndighetens riskanalys respektive på signaler utifrån.⁸⁶

5.9.11 Inspektörerna efterfrågar bättre underlag för valet av arbetsställen

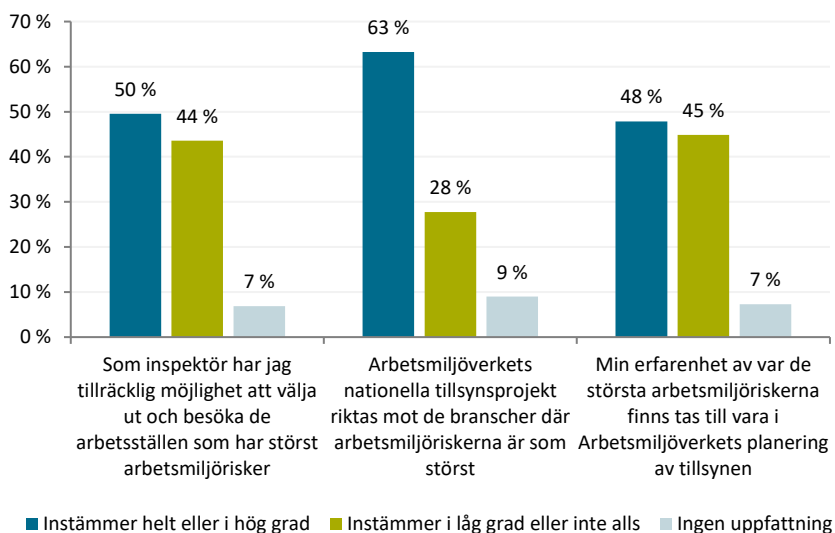
Myndighetens analys av risker är inriktad på att identifiera de områden eller branscher som har högst arbetsmiljörisk. Tidigare har Arbetsmiljöverket använt ett så kallat tillsynsindex som inspektörerna kunde använda som stöd i valet av arbetsställen. Men indexet fungerade inte tillräckligt bra och har därför fasats ut. Arbetsmiljöverket planerar att i stället införa ett automatiserat urval av arbetsställen. Men myndigheten har av resurs-skäl skjutit fram utvecklingsprojektet. Innan ett sådant urvalsstöd har kommit på plats fokuserar myndigheten på att ta fram bättre listor över arbetsställen i de branscher som omfattas av de nationella projekten. Utifrån dessa listor väljer inspektörerna vilka arbetsställen som de ska besöka.

De inspektörer som vi har talat med saknar i vissa fall underlag för att kunna göra ett bra urval utifrån risk bland de arbetsställen som finns på

⁸⁶ Statens skolinspektion. (2020). Årsredovisning 2019.

listorna. Ibland känner sig inspektörerna osäkra på om de väljer rätt. Inspektörerna kan se om de tidigare har besökt arbetsstället och om det finns tidigare rapporteringar om olyckor eller tillbud. De söker också ofta efter information på egen hand, exempelvis genom att besöka företagets webbplats. Men i flera fall vill inspektörerna få ett bättre stöd för att kunna göra ett bra urval av enskilda arbetsställen utifrån risk, till exempel tillgång till mer specifik statistik. Hälften av inspektörerna anser att de har tillräcklig möjlighet att välja de arbetsställen som har störst arbetsmiljörisker (figur 14).

Figur 14. Andel av inspektörerna som instämmer respektive inte instämmer i olika påståenden om arbetsmiljörisker (procent).



Källa: Statskontorets enkät till inspektörer.

En stor del av inspektörerna anser att de nationella projekten riktas mot de branscher där arbetsmiljöriskerna är som störst. Drygt 6 av 10 inspektörer instämmer helt eller i hög grad i det. Det tyder på att riskanalysen fungerar bra som grund för den planerade tillsynen.

6 Resultat och effektivitet i tillsynsverksamheten

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av resultaten och effektiviteten i Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet, särskilt mot bakgrund av regeringens ekonomiska satsningar på myndigheten sedan 2015. Vi beskriver också hur myndigheten redovisar tillsynens resultat till regeringen.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Arbetsmiljöverket har gjort fler inspektioner sedan regeringen höjde myndighetens anslag 2015–2018. Produktiviteten i tillsynsverksamheten har också ökat sedan dess. Det innebär att myndigheten gör fler inspektioner per krona än tidigare.
- Antalet åtgärder som Arbetsmiljöverket beslutar om i samband med inspektioner har ökat, exempelvis antalet sanktionsavgifter och åtalsanmälningar. Även antalet åtgärder per inspektion har ökat.
- Att både produktiviteten och antalet åtgärder per inspektion har ökat talar för att tillsynen har blivit effektivare. Men det behöver inte betyda att inspektionerna har bidragit till säkrare och hälsosammare arbetsplatser.
- Inspektörernas informationsinsatser till skyddsombud och arbetsgivare har minskat som en konsekvens av att inspektionsavdelningen alltmer har fokuserat sin verksamhet på tillsyn.
- Arbetsmiljöverkets redovisning av tillsynens resultat ger inte regeringen ett tillräckligt bra underlag för att kunna bedöma om tillsynen är effektiv. Myndigheten har inte tillräckligt fördjupat sin analys av tillsynens olika delar. Produktivitetmålet är enbart inriktat på arbetsmiljöinspektörernas insatser. Tidsserierna är begränsade till tre år, vilket inte ger tillräckligt goda möjligheter att bedöma hur resultatet har förändrats över tid.

6.1 Tecken på ökad effektivitet i tillsynen

Vi har analyserat hur antalet inspektioner och antalet åtgärder som Arbetsmiljöverket har genomfört som en följd av inspektionerna har förändrats under perioden 2010–2019 för att kunna bedöma tillsynens resultat och effektivitet. Vi har ställt detta i relation till hur kostnaderna för verksamheten har förändrats under samma period.

Flera faktorer talar för att tillsynen har blivit effektivare sedan regeringen höjde Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag från 2015. Antalet inspektioner har ökat i enlighet med regeringens intentioner. Produktiviteten i tillsynen har också ökat. Även antalet beslutade åtgärder i form av till exempel sanktionsavgifter och förelägganden och förbud har ökat. Samtidigt finns det andra aspekter som påverkar hur effektiv tillsynen är.

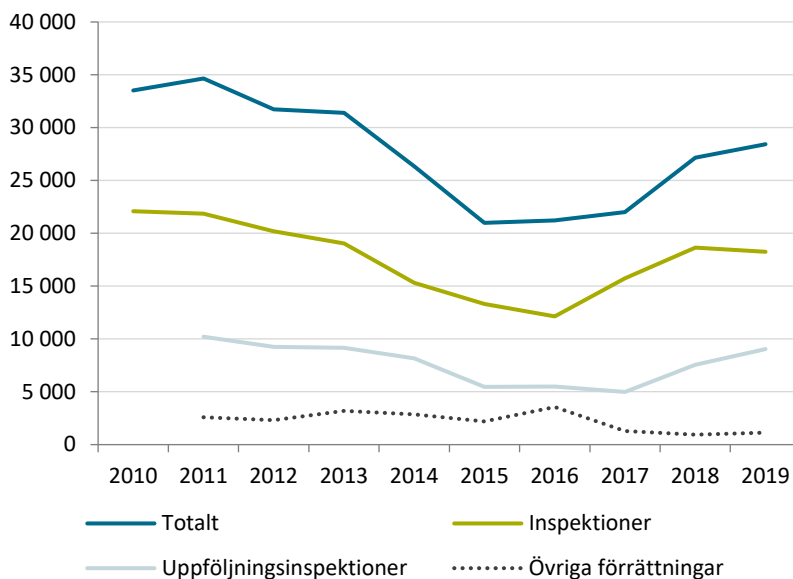
Vår analys i detta avsnitt gäller perioden 2010–2019. Coronapandemin har påverkat verksamheten under 2020 på ett sådant sätt att det inte går att göra meningsfulla jämförelser med tidigare år.

6.1.1 Antalet inspektioner har ökat de senaste åren

Arbetsmiljöverket har i årsredovisningen valt att redovisa de besök som myndigheten gör på arbetsplatser under namnet förrättningar. Förrättningar är till övervägande del inspektioner och uppföljande inspektioner och till en liten del övriga aktiviteter som exempelvis information, samverkan och yrkeshygieniska mätningar. En uppföljande inspektion är i de flesta fall en enklare inspektion för att kontrollera något som en följd av den första inspektionen.

Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik visar att det totala antalet förrättningar har ökat efter 2015, det vill säga sedan regeringen höjde förvaltningsanslaget (figur 15).

Figur 15. Antalet förrättningar inom samtliga tillsynsområden 2010–2019.



Källa: Arbetsmiljöverkets årsredovisningar och månadsrapporter 2010–2019.

Fram till 2015 minskade i stället det totala antalet förrättningar. Det var i första hand inspektionerna och uppföljningsinspektionerna som minskade. Övriga förrättningar har legat på en relativt låg nivå sedan 2011.

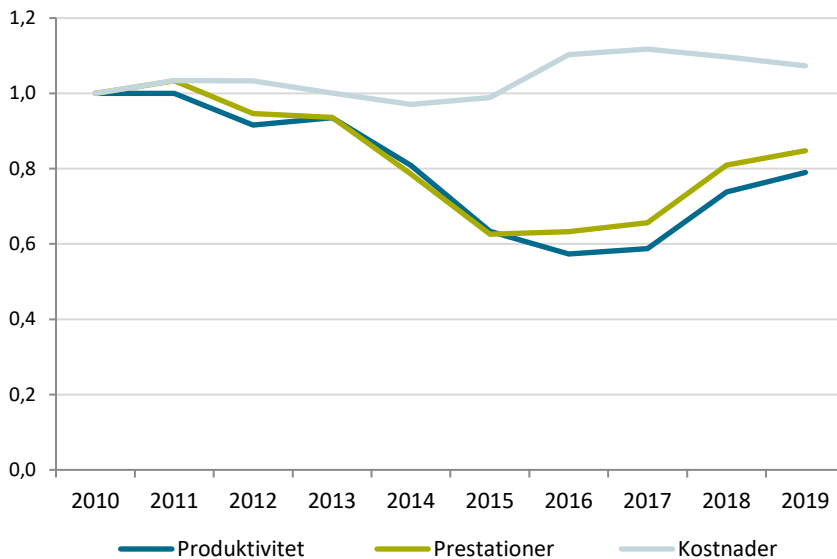
Regeringens tillskott av resurser från 2015 fick ingen omedelbar effekt på antalet inspektioner. Det förklaras av att det tar tid att anställa nya inspektörer och sedan utbilda dem. Men från 2017 har antalet inspektioner ökat. Sett över hela perioden 2015–2019 har det totala antalet förrättningar ökat med 35 procent. Inspektionerna har ökat med 37 procent och uppföljningsinspektionerna har ökat med 65 procent. Övriga förrättningar har i stället minskat.

6.1.2 Även produktiviteten i tillsynen har ökat

Vi har ställt utfallet av antalet förrättningar i relation till kostnaderna för tillsynsverksamheten för att undersöka hur Arbetsmiljöverkets produktivitet har utvecklats under perioden 2010–2019. Vi har använt de kostnader som Arbetsmiljöverket har redovisat för verksamhetsområdet

inspektion i årsredovisningen.⁸⁷ Vi har räknat om kostnaderna till 2019 års nivå med hjälp av Statistiska centralbyråns implicitprisindex för statlig konsumtion (se bilaga 3).

Figur 16. Produktivitet, prestationer (förrättningar) och kostnader i 2019 års prisnivå för Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet (indexerade värden 2010= 1,00).



Källa: Statskontorets bearbetning av Arbetsmiljöverkets årsredovisningar och månadsrapporter 2010–2019.

Kommentar: I figuren har de olika tidsserierna indexerats för att underlätta jämförelsen.

Ett syfte med att ta med samtliga kostnader inom verksamhetsområdet inspektion är att försöka fånga upp en så stor del som möjligt av produk-

⁸⁷ För att få en mer exakt matchning mellan kostnader och prestationer skulle det ha varit bättre om enbart kostnaderna för tillsynsverksamheten hade använts i produktivetsmättet. Men kostnaderna för de övriga delarna av verksamhetsområdet inspektion (marknadskontroll och tillstånd) är relativt små (se avsnitt 3.3.4) och resultatet skulle inte ha påverkats nämnvärt. Se även bilaga 3.

tionsprocessen. Det produktivetsmått som Arbetsmiljöverket redovisar i sin årsredovisning baseras nämligen enbart på inspektörernas arbete.

Våra beräkningar visar att produktiviteten har ökat de senaste åren (figur 16). Det totala antalet förrättningar har ökat efter anslagshöjningen och även antalet förrättningar per krona har ökat. Från 2016 till 2019 ökade produktiviteten med 38 procent. Den största ökningen var under 2018 och 2019. Då ökade antalet förrättningar kraftigt samtidigt som kostnaderna sjönk något.

Det finns flera skäl till att det inte går att sätta likhetstecken mellan ökad produktivitet och att verksamheten har blivit mer effektiv i den vidare meningen att motverka arbetsolycksfall och arbetsrelaterade sjukdomar. Produktivetsmålet handlar bara om antalet förrättningar i förhållande till resurserna. Det säger alltså ingenting om kvaliteten i inspektionerna eller om de har bidragit till att få säkrare och hälsosammare arbetsplatser.

6.1.3 Flera förklaringar till produktivetsförändringarna

Produktivetsminskningen under 2010–2016 hänger samman med att antalet förrättningar minskade kraftigt samtidigt som kostnaderna i fasta priser i stort sett var oförändrade. Arbetsmiljöverket anger i sina årsredovisningar flera förklaringar till minskningen:

- Omorganisationen 2014–2015 tog stora resurser i anspråk.
- Många seniora och erfarna medarbetare gick i pension.
- Utvecklingsprojekt har krävt mycket resurser. Införandet av det nya inspektionsstödet Ines tog även inspektörernas tid i anspråk.
- Inriktningen mot ökad tillsyn av organisatoriska och sociala förhållanden i arbetsmiljön kräver mer resurser per inspektion än den tidigare inriktningen.

Ännu en förklaring som har nämnts i våra kontakter med inspektionsavdelningen är att bredden i sakfrågorna har ökat.

När det gäller produktivetsökningen från 2016 och framåt lyfter Arbetsmiljöverket främst fram följande förklaringar i årsredovisningarna:

- Samarbetet mellan inspektörer, jurister och beslutsfattare i den så kallade triaden har blivit effektivare.
- De inspektörer som har rekryterats under senare år har blivit mer erfarna.
- Myndigheten har effektiviserat sin interna styrning, vilket har lett till att den andel av arbetstiden som varje arbetsmiljöinspektör lägger på förrättningar har ökat.

Vår enkät till arbetsmiljöinspektörerna bekräftar delvis att samarbetet mellan olika kompetenser kan ha ökat produktiviteten. Två tredjedelar av inspektörerna anser att arbetssättet i triaden fungerar bra (avsnitt 5.7.6).

6.1.4 Sammansättningen av olika typer av inspektioner påverkar produktiviteten

Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet innehåller flera typer av inspektioner. Vissa är relativt enkla att utföra medan andra är mer komplicerade. Det innebär att en förändrad sammansättning av inspektioner kan påverka produktivetsmålet utan att det egentligen har skett några förändringar i hur effektivt myndigheten arbetar. Produktiviteten minskar om andelen komplexa och kostnadskrävande inspektioner ökar. Det motsatta gäller om andelen inspektioner som är enkla och jämförelsevis billiga att genomföra ökar.

Vi kan se att det har skett olika förändringar i sammansättningen av inspektioner under perioden 2010–2019. Ett exempel är att myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet inte förekom i början av perioden, men utgjorde omkring 7 procent av inspektionerna 2019.⁸⁸ Våra intervjuer tyder på att sådana inspektioner kräver mer resurser än genomsnittet. Arbetsmiljöverket uppger också i sitt budgetunderlag att kontrollerna ofta kräver att flera inspektörer deltar, både på grund av inspektionernas komplexitet och av säkerhetsskäl. Kontrollerna kräver

⁸⁸ Beräkning utifrån uppgifter i Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2019 om att myndigheten detta år gjorde 1 833 myndighetsgemensamma kontroller.

också att Arbetsmiljöverket samordnar arbetet med de andra myndigheterna som ingår i samarbetet, vilket också är resurskrävande.⁸⁹

Förändringen mot fler myndighetsgemensamma kontroller innebär alltså att produktiviteten skulle ha ökat ännu mer om vi hade vägt in den förändrade sammansättningen av inspektionerna i beräkningen. Men samtidigt har också andelen enklare uppföljningsinspektionerna ökat sedan 2017. Det talar för att vi i stället har överskattat den ökade produktiviteten under de senaste åren.

Vi har inte kunnat göra någon djupare analys av hur förändringar av sammansättningen av olika slags förrättningar och inspektioner har påverkat produktivetsmättet. Det beror bland annat på att Arbetsmiljöverket inte redovisar styckkostnader för olika typer av tillsyn (se avsnitt 6.2). Men sammantaget är det inget som talar emot att produktiviteten har ökat påtagligt från 2016. Däremot ska ökningen på 38 procent inte ses som någon exakt siffra (se bilaga 3).

När det gäller produktivetsminskningen under perioden 2010–2015 kan den delvis förklaras av förändringar i inspektionernas sammansättning. Andelen nationella tillsynsprojekt växte under denna period. Sådana projekt kräver mycket tid för förberedelse och dokumentation vilket gör att inspektionerna blir mer kostsamma än andra.

6.1.5 Myndigheten hittar fler brister vid inspektionerna

Under de senaste åren har Arbetsmiljöverket hittat allt fler brister vid inspektionerna som leder till beslut om åtgärder i någon form (tabell 4). Men på längre sikt är det svårare att tolka utvecklingen. Antalet beslut om förelägganden och förbud är betydligt fler nu än i början av perioden, men åtalsanmälningarna har minskat. Det är en naturlig konsekvens av att systemet med sanktionsavgifter utökades den 1 juli 2014. Många av de tidigare straffsanktionerna gjordes då om till sanktionsavgifter.⁹⁰

⁸⁹ Arbetsmiljöverkets budgetunderlag för åren 2021–2023.

⁹⁰ Sandahl. (2017). *Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild*.

Tabell 4. Antalet åtgärder som Arbetsmiljöverket har beslutat om i samband med inspektionerna 2010–2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Uttagna sanktionsavgifter				55	88	355	463	775	1 134	1 551
Förelägganden och förbud	944	941	1 167	1 034	727	519	742	1 002	1 469	1 806
Åtalsanmälningar	287	351	259	303	194	123	146	176	161	199

Källa: Arbetsmiljöverkets årsredovisningar 2010–2019.

Från 2015 har antalet åtgärder ökat inom samtliga åtgärdstyper. Under perioden 2015–2019 ökade antalet inspektioner med 37 procent, men antalet beslut om åtgärder ökade med betydligt mer. Det innebär att en högre andel av inspektionerna leder fram till någon form av åtgärd under 2019 än under 2015.

Olika saker kan ligga bakom att en högre andel av inspektionerna leder fram till åtgärder än tidigare. En förklaring kan vara att inspektörerna har blivit skickligare på att hitta brister i arbetsmiljön. En annan förklaring kan vara att urvalet av arbetsställen har lett till att inspektörerna i högre grad än tidigare inspekterar på de ställen där bristerna finns. Vi har inte kunnat bedöma i vilken mån en ökad träffsäkerhet förklarar ökningen. För att kunna göra det hade vi behövt bryta ned statistiken i tabell 4 på inspektioner som Arbetsmiljöverket själva har valt att göra och på sådana som är en del i den obligatoriska tillsynen. Med det har inte varit möjligt.

Båda förklaringarna ovan tyder på en ökad effektivitet i tillsynsverksamheten. Att den sker samtidigt som produktiviteten har ökat ger ytterligare stöd för att den inre effektiviteten har blivit bättre. Annars finns ofta en farhåga om att förbättrad produktivitet kan bero på någon form av försämringar av kvaliteten.

Arbetsmiljöverkets förklaringar i årsredovisningarna handlar bland annat om att inspektörerna har hunnit bli mer erfarna och att det finns ett effektivare samarbete mellan olika kompetenser i inspektionsprocessen. Det är ungefär samma förklaringar som myndigheten anger för produkti-

vitetsförbättringarna. En förklaring som mer specifikt handlar om ökningen av antalet åtgärder (tabell 4) är att arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet har inneburit fler inspektioner på arbetsplatser där det är möjligt att besluta om sanktionsavgifter, till exempel inom byggbranschen. Denna förklaring kan kanske ses som en effekt av ett mer riskbaserat urval av arbetsställen.

Det kan också finnas annat än förbättrad effektivitet i tillsynen som förklarar att antalet åtgärder har ökat, men det skulle kräva en djupare analys.

6.1.6 Brist på underlag för att bedöma om tillsynen har blivit mer enhetlig

Brister i arbetsmiljön ska bedömas på ett enhetligt sätt. En inspektion på en viss arbetsplats bör resultera i samma beslut om åtgärd oavsett vilken inspektör som har besökt arbetsstället. Arbetsmiljöverket arbetar för att öka enhetligheten, men har inte följt upp och analyserat om det till exempel finns skillnader i besluten beroende på region, och om eventuella skillnader har minskat över tid. Det underlag som finns i myndighetens löpande uppföljning är heller inte tillräckligt för att vi ska kunna analysera om skillnaderna mellan regionerna har ökat eller minskat.

Ett sätt att studera enhetligheten vore att jämföra andelen inspektioner i olika regioner som leder till åtgärder. Samtidigt kan det finnas skillnader mellan regionerna när det gäller vilken typ av arbetsplatser som myndigheten har besökt och vilka arbetsmiljöproblem som är vanliga. Därför kan det ändå finnas en spridning i statistiken över andelen åtgärder per inspektionsbesök, även om bedömningsnivån vore exakt densamma i alla regioner. Men en analys av om spridningen mellan regionerna har ökat eller minskat kan ändå vara en del av bedömningen av om Arbetsmiljöverkets åtgärder för att minska spridningen har haft effekt eller inte.

6.1.7 Ökat fokus på tillsyn har minskat inspektörernas informationsinsatser

Vår analys visar en positiv utveckling i linje med regeringens intentioner om att förstärka inspektionsverksamheten. Antalet inspektioner har ökat kraftigt från 2015, men samtidigt har antalet övriga förrättningar nästan

halverats (figur 15). Det beror framför allt på att de informationsinsatser och föreläsningar som inspektörerna gör utanför själva inspektionerna och som riktas till grupper av arbetsgivare eller skyddsombud har minskat. Det är en konsekvens av att myndigheten av bland annat resursskäl behöver fokusera inspektionsverksamheten på tillsyn, som är inspektionsavdelningens huvuduppgift.

Avdelningen för inspektion beslutade 2019 därför om rutiner för information och föreläsningar som innebär att avdelningen har blivit mer restriktiv med att inspektörerna ska medverka som föreläsare eller utbildare vid olika sammankomster. Avdelningens inspektörer kan vid enstaka större nationella träffar ge riktad information till regionala skyddsombud eller arbetsgivarorganisationer. Arbetsmiljöverkets förtroende som tillsynsmyndighet får inte påverkas. Sammankomster där både fackliga organisationer och arbetsgivare deltar ska därför prioriteras. Myndigheten vill inte heller konkurrera med andra informationsgivare.⁹¹

I vår enkät anser 53 procent av inspektörerna att myndigheten fokuserar för mycket på inspektioner, medan 27 procent anser att balansen är bra. I våra intervjuer och i de öppna svaren i enkäten framhåller flera inspektörer att det är effektivt att arbeta med en kombination av informationsinsatser och inspektioner i tillsynen. En fördel som de nämner är att myndigheten med informationsinsatserna kunde nå flera arbetsställen med samma information, vilket sparar tid. Flera inspektörer uppger att kvaliteten i skyddsombudens begäran om arbetsmiljöåtgärder har blivit sämre. De bedömer att det kan bero på att deras informationsinsatser har blivit färre.

Vi kan inte bedöma om andra informationskanaler kompenserar för bortfallet av de insatser som inspektörerna tidigare stod för. Arbetsmiljöverket genomför flera informationskampanjer på central nivå både i egen regi och tillsammans med andra aktörer. Myndigheten är också aktiv med att sprida information i sociala medier. Dessutom svarar myndighetens svarstjänst på allmänna frågor. Även andra aktörer bidrar med information och kunskap inom arbetsmiljöområdet. Dit hör Myndigheten för arbetsmiljökunskap men även icke-statliga aktörer som exempelvis Prevent och

⁹¹ Arbetsmiljöverket. (2019). *Avdelningen för inspektions rutiner för information, föreläsningar m.m. – Rutiner*. (Dnr 2019/017362).

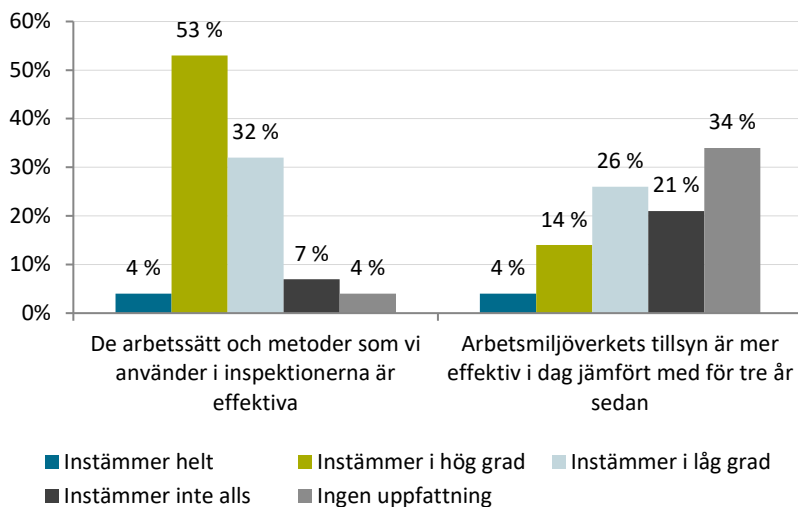
Sunt arbetsliv. Prevent är en ideell organisation som ägs av Svenskt Näringsliv, LO och PTK. Sunt arbetsliv drivs gemensamt av de fackliga organisationerna och arbetsgivarorganisationerna SKR och Sobona.

6.1.8 Inspektörerna anser att arbetsätten är effektiva men är osäkra på om tillsynen har blivit effektivare

Vår analys talar sammantaget för att tillsynsverksamheten har blivit mer effektiv de senaste åren i linje med regeringens intentioner. Vi har även frågat inspektörerna hur de ser på verksamhetens effektivitet. Deras svar i enkäten visar att en majoritet av inspektörerna (57 procent) anser att de arbetssätt och metoder som myndigheten använder i inspektionerna är effektiva.

Inspektörerna är däremot mindre säkra på att myndighetens tillsyn har blivit mer effektiv de senaste tre åren. Närmare hälften (47 procent) instämmer inte i påståendet att den har blivit effektivare. En tredjedel av inspektörerna kan inte bedöma om den har blivit effektivare.

Figur 17. Andel av inspektörerna som anser att myndighetens arbetssätt och metoder är effektiva respektive att tillsynen har blivit mer effektiv (procent).



Källa: Statskontorets enkät till inspektörer.

Kommentar: Svartsfördelningen på frågan om tillsynen har blivit mer effektiv avser inspektörer som har arbetat på myndigheten i minst tre år.

6.2 Svårt att värdera tillsynens resultat utifrån myndighetens redovisning

I detta avsnitt beskriver vi hur Arbetsmiljöverket redovisar resultaten av tillsynsverksamheten i årsredovisningen. Vår analys bygger främst på årsredovisningen för 2019. I årsredovisningen för 2020 har Arbetsmiljöverket delvis förbättrat sin redovisning och analys av tillsynens olika delar, men i huvudsak kvarstår samma problem som tidigare. Vi redovisar också myndighetens förslag på nya resultat- och effektivitetsindikatorer för tillsynen.

6.2.1 Resultat och kostnader för olika tillsynstyper redovisas inte

Tillsynen är en central del av Arbetsmiljöverkets verksamhet. Omkring 70 procent av myndighetens kostnader används till tillsynen. Tillsynsverksamheten består av olika typer av tillsyn med skilda förutsättningar. I kapitel 5 beskriver vi tillsynstyperna nationell tillsyn, obligatorisk tillsyn, myndighetsgemensamma kontroller och övrig tillsyn. Men av årsredovisningen går det inte att få en bild av hur resultat och kostnader har utvecklats för de olika delarna. Det innebär också att det är svårt att bedöma helheten. Exempelvis skulle en försämrad produktivitet för tillsynen totalt sett kunna förklaras med att andelen av en viss typ av tillsyn som kostar mycket att genomföra har ökat. Men sådana slutsatser går inte att dra.

I årsredovisningen finns till viss del en uppdelning per tillsynstyp när det gäller antalet förrättningar, men den är inte heltäckande. Uppgifter om kostnader per tillsynstyp förekommer nästan inte alls. Den enda uppgiften om hur resurserna har fördelats inom tillsynen är hur stor andel av den totala tillsynstiden som myndigheten har lagt på planerad tillsyn respektive händelsestyrd tillsyn, vilket är den indelningsgrund som Arbetsmiljöverket nu håller på att gå över till.

6.2.2 Produktivitetmått omfattar bara inspektörernas insatser

I årsredovisningen redovisar Arbetsmiljöverket hur produktiviteten i tillsynen har utvecklats under de tre senaste åren. Myndigheten analyserar produktiviteten i första hand utifrån ett mått som visar antalet förrättningar

som varje heltidsarbetande inspektör (en årsarbetskraft) i genomsnitt har genomfört under året. Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket ingår inte de inspektörer som är under utbildning i måttet.

Till skillnad från det produktivetsmått som vi har tagit fram och som syftar till att fånga hela tillsynsprocessen (avsnitt 6.1) ingår alltså endast inspektörernas insatser i myndighetens mått. Den tid som beslutsfattare, jurister och administratörer ägnar åt ärendena ingår inte. Det gör inte heller den tid som chefer på regional och central nivå använder till att planera och följa upp verksamheten. Oavsett vilket av måtten man använder blir det inga dramatiska skillnader i hur produktiviteten har utvecklats under perioden 2010–2019. Men att måtten utvecklas på ett snarlikt sätt är ingen självklarhet.

Arbetsmiljöverket redovisar ytterligare ett produktivetsmått för tillsynen i årsredovisningen. Måttet beskriver styckkostnaden i löpande priser för en förrättning under de senaste tre åren. Enligt Arbetsmiljöverket är även detta mått begränsat till vissa delar av inspektörernas insatser, förutom att även en del gemensamma kostnader ingår. Myndigheten har däremot inte analyserat detta mått i årsredovisningen.

6.2.3 För korta tidsserier för att kunna bedöma trender

Arbetsmiljöverket redovisar genomgående sina resultat i treåriga tidsserier. Tre år är ett minimikrav. Ekonomistyrningsverket anger i sina allmänna råd att myndigheterna bör redovisa längre tidsserier än tre år om det är möjligt och relevant.⁹²

En fördel med längre tidsserier är att det ökar möjligheterna att skilja trender från tillfälliga variationer. En annan fördel är att flera av måtten som redovisas påverkas av händelser som inträffade längre tillbaka i tiden än tre år. Det kan exempelvis gälla att nya rutiner eller nya ärendehanteringsystem infördes, där det kan ta ganska många år innan åtgärderna får fullt genomslag. Längre tidsserier i resultatredovisningen ökar därför möjligheten att göra en bättre analys av vad förändringarna i måtten beror på.

⁹² ESV:s allmänna råd till 3 kap. 1 § Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

En komplikation vid redovisning av tidsserier som innehåller kostnader är att en redovisning enbart i löpande priser riskerar att ge en missvisande bild av utvecklingen. I årsredovisningen redovisar Arbetsmiljöverket enbart kostnaderna i löpande priser.

6.2.4 Fördjupad analys av resultat och kostnader är viktigare än fler indikatorer

Arbetsmiljöverket fick 2020 i uppdrag att ta fram ett begränsat antal resultat- och effektivitetsindikatorer för myndighetens kärnverksamheter utifrån regeringens mål för arbetsmiljöpolicen. I återrapporteringen lyfter Arbetsmiljöverket fram två nya indikatorer för tillsynen: tillsynstid och intressenttid.⁹³ Båda måtten omfattar enbart inspektörernas arbetstid.

- Tillsynstid mäter hur stor andel av inspektörens tillgängliga arbetstid som de lägger på faktisk tillsyn i form av olika förrättningar. I tillsynstid ingår även det för- och efterarbete som en förrättning kräver.
- Intressenttid mäter den del av tillsynstiden som inspektörerna ägnar åt förrättningar. Utöver inspektioner omfattar intressenttid även kontakter med arbetsgivare, skyddsombud eller andra när kontakten sker på annat sätt än genom besök, som genom telefon, video eller e-post.

Både tillsynstid och intressenttid är indikatorer som myndigheten redan använder internt, men är tänkta att framöver även användas som en del i rapporteringen till regeringen. Samtidigt betonar Arbetsmiljöverket att indikatorerna inte ersätter de andra mått som de redovisar, utan att de kompletterar dem. På så sätt anser myndigheten att redovisningen ger en bredare bild av om inspektörernas arbetstid är optimalt fördelad.

Även om att indikatorerna tillsynstid och intressenttid kan komplettera analysen av hur effektiviteten i tillsynsverksamheten utvecklas, så ser vi att det är viktigare att Arbetsmiljöverket förbättrar sin redovisning och analys av de resultatmått som redan finns i årsredovisningen.

⁹³ Arbetsmiljöverket. (2020). *Återrapportering av regeringsuppdrag: Indikatorer för Arbetsmiljöverkets verksamhet*. (Dnr 2020/072401).

7 Samråd med arbetsmarknadens parter

I detta kapitel presenterar vi vår analys av Arbetsmiljöverkets samråd med arbetsmarknadens parter. Vi redovisar regeringens krav på Arbetsmiljöverkets samråd, historiken bakom och myndighetens tolkning av samrådets innebörd och syfte. Vi beskriver myndighetens olika typer av samråd med arbetsmarknadens parter, hur myndigheten och parterna uppfattar att samråden fungerar och hur de kan förbättras. Vi har inriktat vår analys på parternas syn på samråden och därmed inte på deras uppfattningar om hur Arbetsmiljöverket bedriver sin verksamhet. Vi har heller inte analyserat hur andra former av samverkan eller samarbeten mellan myndigheten och parterna fungerar.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Samråden med arbetsmarknadens parter är viktiga för Arbetsmiljöverkets verksamhet och ska utgå från verksamhetens behov. Men regeringen har inte varit tydlig med vad samråden ska uppnå. Denna otydlighet riskerar att skapa olika förväntningar om vad samråden ska leda till. Arbetsmiljöverket har relativt nyligen definierat begreppet samråd och hur det skiljer sig från samverkan.
- Arbetsmiljöverket samråder med parterna på både central myndighetsnivå och avdelningsnivå. Under 2020 har myndigheten infört ytterligare en typ av samråd som innebär att generaldirektören träffar parternas ledningar. Parterna ser positivt på den nya samrådsformen.
- Arbetsmiljöverket arbetar sedan en tid med att förbättra samråden. Arbetet är inriktat på flera av de utvecklingsbehov som parterna lyfter fram. Målet är att föra en bättre dialog med parterna och att öka kunskapen i myndigheten om parterna och deras roller. Myndigheten har tillsatt en samordnare som ska fungera som en tydlig ingång för parterna till myndigheten. Utvecklingsarbetet har förbättrat samråden, men flera utmaningar som har att göra med samråden kvarstår.

- Arbetsmiljöverket och arbetsmarknadens parter har på en övergripande nivå en relativt samstämmig bild av vad samråden har för syfte och vad som är viktigast att förbättra. Bland annat behöver myndigheten bli ännu tydligare med vilket syfte som de olika typerna av samråd har och ge tydligare återkoppling på de synpunkter som parterna lämnar vid samråden. Parterna kan också bidra till att förbättra samråden på olika sätt.

7.1 Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter

Historiskt har arbetsmarknadens parter varit en del av Arbetsmiljöverkets styrelse. Kraven på att Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter har sin bakgrund i detta. Regeringen använder begreppen samråd och samverkan utan närmare definition, vilket har gett utrymme för olika tolkningar om vad samråden ska innebära. Arbetsmiljöverket har nyligen presenterat sin tolkning där myndigheten skiljer mellan samråd och samverkan. Samtidigt har antalet samråd och antalet möjliga konfliktytor ökat vilket påverkar myndighetens arbete. Det finns också olika förväntningar på samråden.

7.1.1 Parterna har tidigare haft ett direkt inflytande på verksamheten

En viktig bakgrund till samråden mellan Arbetsmiljöverket och arbetsmarknadens parter är att parterna historiskt har varit mer direkt delaktiga i myndighetens beslut om verksamheten. När Arbetsmiljöverket inrättades 2001 hade myndigheten en styrelse som var ytterst ansvarig för verksamheten. Arbetsmarknadens parter var då representerade i styrelsen och deltog i exempelvis besluten om myndighetens föreskrifter.⁹⁴ Men sedan 2008 är myndighetens generaldirektör ytterst ansvarig för verksamheten. Generaldirektören har ett insynsråd som kan ge stöd i arbetet. Arbetsmarknadens parter har inga ledamöter i insynsrådet.

⁹⁴ Se 2 § och 9 § Förordning (2000:1211) med instruktion för Arbetsmiljöverket. (Upphävd.)

7.1.2 Samråd ska ske utifrån verksamhetens behov och inför beslut om föreskrifter

Arbetsmiljöverket ska enligt sin instruktion samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten. Arbetsmiljöverket ska också samråda med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer innan myndigheten beslutar om föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller regioner eller beslutar i förvaltningsärenden av större vikt. Generaldirektören ska inrätta partssammansatta samrådsorgan som stöd för verksamheten.⁹⁵

Arbetsmiljöverket ska alltså samråda med parterna när de bedömer att det behövs för verksamheten, men alltid innan de beslutar om föreskrifter. Myndigheten får själv bedöma vad som är ett förvaltningsärende av större vikt och får även avgöra hur många stödjande samrådsorgan som behövs och hur de ska vara utformade. Arbetsmiljöverket uppger att de hittills inte har haft något större förvaltningsärende att samråda om.

Regeringen kan även i vissa uppdrag till Arbetsmiljöverket ange att myndigheten ska samråda, samverka eller samarbeta med arbetsmarknadens parter. Arbetsmiljöverket skulle samråda med parterna i sju av de 27 uppdrag som myndigheten fick inom ramen för regeringens förra arbetsmiljöstrategi.

Arbetsmiljöverket har nyligen haft i uppdrag att redovisa hur de samråder med arbetsmarknadens parter och andra organisationer enligt 5 och 6 §§ i myndighetens instruktion.⁹⁶ Myndigheten har redovisat detta i årsredovisningen för 2020.

7.1.3 Tolkningsenheten har överlåtits åt Arbetsmiljöverket

I analysen av Arbetsmiljöverket 2014 konstaterade vi att myndigheten var osäker på vad regeringen ville att de skulle uppnå med samråden och i många fall även vad myndigheten förväntades samråda om.⁹⁷ Arbets-

⁹⁵ 5, 6 och 10 §§ Förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

⁹⁶ Arbetsmiljöverket regleringsbrev för 2020. Ändringsbeslut 2020-06-25.

⁹⁷ Statskontoret. (2014:21). *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket*.

miljöverkets nuvarande ledning anser att regeringen är tydlig med att myndigheten ska samråda med parterna, men däremot inte vad den vill uppnå med samråden. Regeringen har därmed överlåtit åt myndigheten att tolka begreppet.

Regeringen använder ibland begreppen samråd och samverkan synonymt, vilket ytterligare bidrar till otydlighet. Arbetsmiljöverket uppger att de har framfört till Arbetsmarknadsdepartementet att regeringen behöver bli tydligare och mer enhetlig i hur de använder olika begrepp i styrdokument. Myndigheten framförde detta i dialogen om regeringens nya arbetsmiljöstrategi.⁹⁸

7.1.4 Arbetsmiljöverket skiljer på samråd och samverkan

Arbetsmiljöverket har med anledning av regeringsuppdraget 2020 definierat begreppen samråd och samverkan och vad som skiljer dem åt:

- Samråd är att ta in synpunkter och information som ett underlag inför myndighetens beslut i en fråga.
- Samverkan är att arbeta nära och konkret tillsammans med en annan aktör mot ett mål och vara överens om resultatet.⁹⁹

Myndigheten har ännu inte slagit fast denna tolkning i något internt styrdokument eller formaliserat den på annat sätt. Däremot har tolkningen kommunicerats till parterna i samband med samråden. Samtidigt anser Arbetsmiljöverket att de behöver vara ännu tydligare gentemot parterna när det gäller skillnaden mellan samråd och samverkan.

7.1.5 Samråden är viktiga för myndighetens verksamhet

Arbetsmiljöarbetet är beroende av en god samverkan mellan staten, arbetsgivare och arbetstagare, enligt regeringen.¹⁰⁰ Arbetsmiljöverkets

⁹⁸ E-post till Statskontoret 2021-02-17.

⁹⁹ Arbetsmiljöverket. (2020). *Arbetsmiljöverkets samråd med arbetsmarknadens parter – Plan för 2021–2023*. Powerpoint-dokument.

¹⁰⁰ Regeringens skrivelse 2020/21:92. *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.

samråd med arbetsmarknadens parter och andra organisationer är därmed av stor vikt för myndighetens verksamhet.¹⁰¹

Arbetsmiljöverket sätter stort värde på samråden med arbetsmarknadens parter och strävar efter att ha en bra relation till dem. I våra intervjuer uppger företrädare för myndigheten att samråden med parterna bland annat ger möjlighet att skapa samsyn kring utmaningar i arbetslivet, få draghjälp av parterna inför inspektioner och få in ett så brett underlag som möjligt inför beslut. Arbetsmiljöverket framhåller också att samråden ger myndigheten möjlighet att förankra beslut hos representanter för arbetsgivare och arbetstagare. Det är värdefullt eftersom det är arbetsgivarna och arbetstagarna som sedan ska omsätta besluten i praktiken.

Genom samråden kan myndigheten också få ut information till partsorganisationerna och deras medlemmar, till exempel om föreskriftsarbeten, tillsynsaktiviteter och kampanjer. Samråden bidrar även till myndighetens omvärldsanalys. På så sätt får myndigheten en bredare bild av aktuella och framtida arbetsmiljöutmaningar.

7.1.6 Det finns olika förväntningar på samråden

Arbetsmiljöverket bedömer att parternas förväntningar på samråden kan följa av att de tidigare har haft ett mer direkt inflytande i myndighetens beslut. Myndigheten uppfattar att vissa av parterna fortfarande har förväntningar om att kunna påverka mer direkt. Sådana förväntningar kan myndigheten inte uppfylla. Det skapar en sämre grund för samråden än om parterna och myndigheten hade haft en mer gemensam syn på vad samråden ska leda till.

Arbetsmiljöverkets ledning pekar också på att det i vissa fall blir en kulturkrock när parternas förhandlingskultur möter myndighetens förvaltningskultur. Arbetsmarknadens parter har sina roller i den svenska arbetsmarknadsmodellen där förhandling och överenskommelser om villkoren på arbetsmarknaden är centrala. Arbetsmiljöverket ska som förvaltningsmyndighet fatta beslut med utgångspunkt i lagar och förordningar. Denna skillnad mellan parterna och myndigheten kan också

¹⁰¹ Regeringsbeslut 2020-07-30. *Uppdrag till Statskontoret att göra en analys av Arbetsmiljöverket.* (A2020/01665/ARM).

bidra till att parternas förväntningar på samråden inte alltid överensstämmer med de skyldigheter som Arbetsmiljöverket har.

7.1.7 Ökat fokus på arbetsmiljöfrågorna har skapat fler frågor som kräver samråd

Enligt Arbetsmiljöverket var det ganska få frågor som skapade stora diskussioner mellan myndigheten och parterna under perioden direkt efter att regeringen tog bort styrelsen. Men från 2014 och framåt har regeringen fokuserat mer på arbetsmiljöfrågorna, bland annat genom beslutet om arbetsmiljöstrategin för 2016–2020. Även flera andra frågor har krävt samråd och skapat debatt mellan Arbetsmiljöverket och parterna. Några exempel är föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö, uppdraget om förstärkt arbete mot arbetslivskriminalitet och arbetet med att se över regelstrukturen. Det senare har också gett upphov till en debatt i media om Arbetsmiljöverkets arbete.¹⁰²

Att behoven av samråd har ökat innebär att det finns fler möjliga konflikt-typer än tidigare. Det kan i sin tur leda till att både myndigheten och parterna uppfattar att samråden fungerar sämre än tidigare.

7.2 Myndigheten samråder på flera verksamhetsnivåer

Med utgångspunkt i kraven på samråd i myndighetens instruktion och i vissa regeringsuppdrag genomför Arbetsmiljöverket samråd med arbetsmarknadens parter på flera organisatoriska nivåer, och inom flera verksamhetsområden. Myndigheten har flera typer av samråd med olika syften. Men det är inte alltid tydligt för parterna vilken typ av samråd som myndigheten bjuder in till.

¹⁰² Se till exempel Du och jobbet. 2021-01-12. *Massiv kritik av förslag till regelförenkling*. (Hämtad 2021-03-17). www.duochjobbet.se och Arbetsvärlden. 2021-01-14. *Fack och arbetsgivare rasar mot Arbetsmiljöverkets "förenkling"*. (Hämtad 2021-03-17). www.arbetsvarlden.se. Se även brev från Arbetsgivarförbundet KFO (Fremia den 1 januari 2021) m.fl. 2020-12-30. *Till Arbetsmiljöverket från arbetsmarknadens parter m fl gällande förslag på ny regelstruktur*.

7.2.1 Centrala samråd fyra gånger per år

Arbetsmiljöverket arrangerar centrala samråd med arbetsmarknadens parter fyra gånger per år. Både under 2020 och 2021 har myndigheten också haft extra samråd vid behov. På de centrala samråden deltar representanter från LO, Saco, TCO, PTK, OFR, Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarverket, SKR och Fremia (tidigare KFO).¹⁰³

Syftet med de centrala samråden är enligt Arbetsmiljöverket att diskutera övergripande frågor om förändringar på arbetsmarknaden och i arbetslivet som påverkar arbetsmiljön. De centrala samråden ger möjlighet att informera om och få in synpunkter på myndighetens pågående eller framtida insatser på arbetsmiljöområdet. Under 2020 har myndigheten bland annat informerat om arbetet med den nya regelstrukturen och hur inspektionsverksamheten har ställt om på grund av pandemin. På samråden har myndigheten och parterna även diskuterat hur arbetsmiljön har påverkats av pandemin.¹⁰⁴ Ett sådant exempel är frågan om arbete i hemmet.

Sedan 2019 är det myndighetens ställföreträdande generaldirektör som leder de centrala samråden. Tidigare ledde generaldirektören dem. Några parter har uppgett till oss att de gärna ser att generaldirektören deltar vid dessa samråd.

7.2.2 Ny typ av enskilda samråd på ledningsnivå

Arbetsmiljöverket införde under hösten 2020 en ny typ av samråd som innebär att generaldirektören träffar den högsta ledningen i varje partsorganisation för enskilda samråd. Syftet är att etablera kontakter och utbyta perspektiv mellan myndighetens och parternas högsta ledningar eftersom de inte deltar vid de centrala samråden. Myndigheten planerar att ordna den här typen av samråd varje år. Enskilda samråd sker med de

¹⁰³ Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Förhandlings- och samverkansrådet PTK (PTK), Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR), Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Fremia.

¹⁰⁴ Arbetsmiljöverket. Minnesanteckningar från centrala samråd i maj och september 2020.

huvud- och centralorganisationer som finns representerade i myndighetens centrala samråd. Av svaren från parterna på våra frågor framgår att flera av dem ser denna nya typ av samråd som ett värdefullt komplement till de andra samråden.

7.2.3 Avdelningarna planerar verksamhetsnära samråd

Utöver de centrala samråden anordnar Arbetsmiljöverket samråd och intressentmöten med arbetsmarknadens parter på verksamhetsnära nivå. Skillnaden mellan ett samråd och ett intressentmöte avgörs enligt Arbetsmiljöverket av vilka organisationer som deltar. Vid ett samråd bjuder myndigheten endast in arbetsmarknadens parter. Vid ett intressentmöte bjuder de även in till exempel myndigheter, branschorganisationer och andra intressenter. Gemensamt för de verksamhetsnära samråden och intressentmötena är att de är målgruppsanpassade. Det innebär att det varierar vilka organisationer som bjuds in beroende på vilken verksamhet eller fråga som mötet gäller.

Det är myndighetens avdelningar som tar initiativ till och planerar dessa samråd och möten. Exempel på verksamhetsnära samråd är regelavdelningens samråd i samband med arbetet med att ta fram föreskrifter om arbetsanpassning och tillfälliga föreskrifter med anledning av covid-19.

Arbetsmiljöverket anordnar även verksamhetsnära samråd och intressentmöten för att diskutera specifika frågor i arbetsmiljöarbetet eller frågor som rör en viss bransch. Under 2020 samrådde myndigheten med arbetsmarknadens parter exempelvis i arbetet med nollvisionen och inför tillsyn inom specifika branscher. Vid denna typ av samråd deltar ofta företrädare för enskilda medlemsförbund istället för personer i centralorganisationerna. Några parter lyfter fram att det kan vara svårt för dem att få överblick över samråden, och att det inte alltid är helt tydligt vilken typ av möte som myndigheten bjuder in till.

7.2.4 Enskilda samråd med parterna på handläggarnivå

Arbetsmiljöverket har också ordnat enskilda samrådsmöten med de centrala partsorganisationerna under 2018 och 2019 på handläggarnivå. Under 2020 blev dessa samråd inte av på grund av pandemin. Syftet med de enskilda samråden är att myndigheten ska få en bild av vad respektive partsorganisation anser är viktigt att utveckla. Från Arbetsmiljöverket har

ställföreträdande generaldirektören och samordnaren för samråden deltagit vid mötena. Vi beskriver samordnarens roll närmare i avsnitt 7.3.2.

7.3 Myndigheten arbetar med att förbättra samråden men utmaningar kvarstår

Arbetsmiljöverket har arbetat för att förbättra samråden på olika sätt. Myndigheten har bland annat strävat efter att förtydliga formerna för samråden, förbättra myndighetens kontakter med parterna och ha mer dialog med dem. Arbetsmiljöverket anser att samråden och formerna för dem har utvecklats i rätt riktning, till exempel mot mer dialog och med en tydligare mötesstruktur. Men samtidigt kvarstår flera utmaningar. Det handlar exempelvis om att tydliggöra samrådets innebörd och syfte, och om att förbättra återkopplingen till parterna.

7.3.1 Målen är bättre dialog med och ökad kunskap om arbetsmarknadens parter

Arbetsmiljöverket arbetar sedan en tid med att utveckla och förbättra samråden. Arbetet sker löpande och har inte något specifikt start- eller slutdatum. Enligt Arbetsmiljöverket syftar utvecklingsarbetet till att

- få en bättre dialog mellan myndigheten och parterna
- öka kunskapen inom myndigheten om parterna och deras roll.

Myndigheten har sedan 2014 strävat efter att förbättra dialogen med arbetsmarknadens parter. Innan dess innebar samråden att myndigheten främst informerade parterna om myndighetens arbete. Arbetsmiljöverket framför till oss att förändringen har lett till att fler partsorganisationer finns representerade i de centrala samråden i dag än tidigare. Samtidigt upplever myndigheten att ambitionen att skapa mer dialog har bidragit till att skapa förväntningar hos en del av parterna om att kunna påverka myndighetens arbete i högre grad. Den bilden bekräftas också av de synpunkter som parterna framför till oss (avsnitt 7.4).

Myndigheten har också arbetat med att bland annat tydliggöra vad de olika typerna av samråd har för mål och syfte och hur myndigheten följer upp det som parterna tar upp på samråden.

Arbetsmiljöverket vill också förbättra samråden genom att öka kunskapen hos myndighetens medarbetare om parterna och deras roller. Insatser som ska bidra till ökad kunskap kan till exempel vara internutbildningar och information. Exempelvis ingår kunskap om parternas roll i tillsynsutbildningen. Men det återstår att ta fram information till samtliga medarbetare. En planerad åtgärd är att under 2021 skapa informationssidor om samråden på myndighetens intranät.¹⁰⁵ Myndigheten funderar också över hur de skulle kunna ta hjälp av parterna i internutbildningen.

7.3.2 Samordnaren ska vara en tydlig ingång för parterna till myndigheten

En av Arbetsmiljöverkets konkreta förbättringsåtgärder under 2019 var att tillsätta en samordnare för myndighetens kontakter med parterna. Parterna hade tidigare varit kritiska till att det inte fanns någon tydlig ingång till myndigheten dit de kunde vända sig med frågor. Arbetsmiljöverket försöker nu uppmana parterna att i första hand vända sig till samordnaren.

Samordnaren samarbetar både med regelavdelningen och inspektionsavdelningen för att snabbt kunna ge svar på parternas frågor. Samarbetet ska också bidra till att ta till vara parternas perspektiv i ett tidigare skede, till exempel när myndigheten planerar för inspektioner och i föreskriftsarbetet. En central uppgift för samordnaren är också att tillsammans med myndighetens ställföreträdande generaldirektör driva arbetet med att förbättra samråden.

De parter som vi har varit i kontakt med är generellt positiva till att Arbetsmiljöverket har tillsatt en samordnare. En organisation framhåller att det ger en enklare väg in i myndigheten och att det är lättare än tidigare att få svar på frågor.

7.3.3 De centrala samråden kan bli mer strategiska

Arbetsmiljöverket har som en del i sitt utvecklingsarbete försökt att styra de centrala samråden i en mer strategisk riktning, men myndigheten bedömer att de ännu inte har nått tillräcklig framgång. Myndigheten vill

¹⁰⁵ Arbetsmiljöverket. (2020). *Samrådsmöten med arbetsmarknadens parter på högsta ledningsnivå – hösten 2020*. Powerpoint-dokument.

till exempel att samråden i större utsträckning ska fokusera på arbetsmiljöfrågor av mer långsiktig och strategisk karaktär, i stället för dagsaktuella eller specifika arbetsmiljöfrågor. Enligt Arbetsmiljöverket skulle diskussionerna vid samråden exempelvis kunna ta sin utgångspunkt i en arbetsmiljöundersökning eller i arbetsskadestatistiken och handla om hur myndigheten ska utforma sina insatser för att hantera utmaningarna. Arbetet med detta pågår.

7.3.4 Behov av bättre uppföljning och styrning av verksamhetsnära samråd

Myndigheten vill även förbättra de verksamhetsnära samråden. Eftersom myndighetens avdelningar ansvarar för att planera och genomföra dessa samråd kan det variera hur samråden går till. Arbetsmiljöverket planerar att förbättra sin uppföljning av dessa samråd för att få en tydligare bild av hur de olika avdelningarna arbetar i förhållande till parterna.

Även styrningen av de verksamhetsnära samråden behöver förbättras, enligt Arbetsmiljöverket. Samordnaren har inlett ett arbete med både regelavdelningen och inspektionsavdelningen för att undersöka hur samråden skulle kunna formaliseras i avdelningarnas verksamhet. Det gäller bland annat hur och när samråden ska komma in i avdelningarnas verksamhetsprocesser. Inspektionsavdelningen uppger att de har pausat sina samråd på regional nivå i väntan på att myndigheten ska tydliggöra formerna för samråden.

7.4 Parterna delar myndighetens syn på flera av utvecklingsbehoven

Vi har hämtat in parternas synpunkter och förväntningar på Arbetsmiljöverkets samråd och har analyserat hur dessa överensstämmer med eller skiljer sig från myndighetens förväntningar och arbete med att förbättra samråden. Vi har vänt oss till de nio partsorganisationer som finns representerade i myndighetens centrala samråd (se avsnitt 7.2.1). Parterna delar i flera fall myndighetens syn på hur samråden bör utvecklas. De lyfter bland annat fram att Arbetsmiljöverket behöver vara tydlig när det gäller samrådets syfte, men också att myndigheten behöver bli bättre på att ta vara på parternas kunskaper och på andra sätt dra nytta av parterna i arbetsmiljöarbetet.

7.4.1 Delvis gemensam bild av att syftet i första hand är information och dialog

Arbetsmiljöverkets och parternas tolkning av samrådets syfte stämmer ganska väl överens. De flesta parter nämner att ett syfte är att utbyta information. Det gäller då både att Arbetsmiljöverket får möjlighet att informera om sin verksamhet och att parterna får möjlighet att informera myndigheten om sitt arbete inom arbetsmiljöområdet.

Ett annat syfte som parterna lyfter fram är möjligheten till dialog och att diskutera myndighetens arbete. Flera av dem framhåller att det är viktigt att myndigheten lyssnar på vad parterna har att framföra. Några anser att dialogen är särskilt viktig när myndigheten tar fram nya föreskrifter, eftersom parterna representerar de som ska tillämpa föreskrifterna i vardagen. Flera parter lyfter också fram att ett syfte är att Arbetsmiljöverket även generellt får kunskap om vilka behov som finns hos de som utför arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna. Även om de flesta av parterna anser att informationsutbyte och gemensamma diskussioner är det huvudsakliga syftet med samråden nämner enstaka parter att samråd ska innebära en möjlighet att påverka.

7.4.2 Parterna önskar mer dialog i de centrala samråden

Parterna har olika syn på om samråden motsvarar deras förväntningar. De som inte anser att Arbetsmiljöverket lever upp till förväntningarna pekar bland annat på att myndigheten fokuserar för mycket på att informera. Flera parter lyfter fram att de centrala samråden fortfarande lämnar för lite utrymme åt dialog och diskussion, trots att Arbetsmiljöverket har arbetat med att utveckla samråden i den riktningen. Samtidigt kan de skilda förväntningarna ha sin grund i att parterna tolkar begreppet dialog på olika sätt.

7.4.3 Tydligare information om syftet med olika samråd

Några av parterna uppger att myndigheten har blivit tydligare med vissa centrala delar i hur de genomför samråden. De uppskattar att myndigheten på förhand informerar om samrådets syfte och att det framgår av inbjudan vad det är för typ av möte som myndigheten bjuder in till. Samtidigt vill flera parter fortfarande att Arbetsmiljöverket ytterligare förtydligar vad de vill få ut av parterna när de anordnar samråd och på vilket sätt. Även

myndigheten anser att de behöver bli ännu bättre på detta. Arbetsmiljöverket anser också att samråden har fungerat som bäst när myndigheten har varit tydlig med både samrådets syfte och vad de önskar att parterna ska bidra med.

7.4.4 Önskemål om samråd tidigare i beslutsprocessen

Parterna har också olika syn på hur myndighetens övriga samråd fungerar, exempelvis de som myndigheten ordnar i samband med tillsynsprojekt, informationskampanjer och regeringsuppdrag. Några anser att myndigheten borde samråda med parterna i ett tidigare skede av beslutsprocesserna än vad de gör i dag.

Ett exempel är att Arbetsmiljöverket skulle kunna bjuda in parterna för att diskutera frågor och metoder inför en inspektionsinsats. När det gäller Arbetsmiljöverkets regelförnyelsearbete anser parterna att arbetet skulle ha blivit lättare om myndigheten i ett tidigare skede skulle ha diskuterat med dem om hur det nuvarande regelverket uppfattas ute på arbetsplatserna. Parterna skulle också vilja diskutera på vilket sätt regelverket stödjer eller försvårar det lokala arbetsmiljöarbetet.

Arbetsmiljöverket framför till oss att det ofta är en svår avvägning för myndigheten att bestämma när i en process som det är lämpligast att bjuda in parterna till samråd. När myndigheten bjuder in till samråd tidigt i en process får de istället kritik för att det inte finns något konkret underlag att ta ställning till.

Några parter anser också att det är svårt för dem att bidra på ett konstruktivt sätt när myndighetens inbjudan till samrådet kommer för nära in på mötet. Parterna får då inte tillräckligt med tid för att samla in synpunkter från sina medlemsorganisationer. Det kommer då att påverka vad de kan bidra med.

7.4.5 Olika syn på vilka parter som bör delta vid de centrala samråden

Flera av arbetsmarknadens parter anser att det är för många deltagare vid de centrala samråden. Enligt parterna är det därför svårt att få till stånd en konstruktiv dialog med myndigheten. Samtidigt anser andra att sammansättningen i det centrala samrådet är mer problematisk än antalet. De

saknar en tydlig motivering till varför myndigheten har valt ut de parter som är representerade. Exempelvis anser en part att det finns en obalans mellan tjänstemanna- och arbetarförbund i de centrala samråden, med en övervikt på tjänstemannasidan.

Några parter anser att Arbetsmiljöverket behöver ha bättre kunskap om hur parterna är organiserade för att myndigheten ska förstå vilka representanter de bör bjuda in till de centrala samråden.

Arbetsmiljöverket anser däremot inte att en jämn representation av arbetstagare och arbetsgivare ska styra sammansättningen, och inte heller mellan tjänstemän och arbetare. Myndigheten anser att samråden inte är en förhandling där det behöver vara en jämn fördelning mellan olika intressen. Arbetsmiljöverket strävar främst efter att få ett så brett underlag som möjligt inför sina beslut om verksamheten. Det är också myndighetens utgångspunkt när de bjuder in till samråd.

7.4.6 Parterna önskar bättre återkoppling om hur synpunkter tas tillvara

Flera parter är kritiska till hur Arbetsmiljöverket tar emot och tar vara på parternas kunskaper och synpunkter. Det kan till exempel handla om att de inte får veta hur myndigheten har resonerat i olika frågor och hur de har vägt in parternas synpunkter, exempelvis i samband med beslut om nya föreskrifter. Men det varierar mellan olika tillfällen hur väl parterna uppfattar att myndigheten tar vara på deras inspel vid samråden.

Arbetsmiljöverket har samtidigt inkluderat frågan om bättre återkoppling till parterna som en del i arbetet med att utveckla samråden. Hittills har arbetet handlat om att tydliggöra hur myndigheten hanterar och tar till vara parternas synpunkter.

7.4.7 Även parterna kan bidra till välfungerande samråd

Flera av parterna påpekar att de har ett eget ansvar för att bidra till att förbättra samråden, utöver att bidra med kunskap och att föra information vidare till sina medlemsorganisationer. De ger flera exempel på hur de kan bidra till bättre samråd. Några exempel är att

- ha ett öppet förhållningssätt och vara lyhörda för olika perspektiv

- komma väl förberedda till samråden
- ha en respektfull samtalston under mötena
- komma med konstruktiva och precisa synpunkter
- bidra med att öka myndighetens kunskap om parternas roll
- vara mer proaktiva och komma med inspel om vad som ska tas upp på samråden
- visa uppskattning för det värdefulla arbete som Arbetsmiljöverket utför.

Arbetsmiljöverket och parterna är på ett övergripande plan relativt eniga om att samråden ska innebära att utbyta information och föra dialog. Myndigheten och parterna är även överens om att väl fungerande samråd i sin tur kan bidra till att uppnå mer övergripande syften som att arbetsmiljöarbetet ska fungera så bra som möjligt och ge bättre resultat. Både parterna och Arbetsmiljöverket betonar också att samråden är viktiga, eftersom parterna har en central roll i både det nationella och det lokala arbetsmiljöarbetet.

Referenser

Arbetsgivarföreningen KFO (Fremia den 1 januari 2021), Företagarna Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Ledarna, LO, Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR), PTK, Saco, TCO m.fl. 2020-12-30. *Till Arbetsmiljöverket från arbetsmarknadens parter m fl gällande förslag på ny regelstruktur*. Brev.

Arbetsmarknadsdepartementet. 2015-04-12. *Budgetsatsningar för ett modernt arbetsliv*. Pressmeddelande.

Arbetsmarknadsdepartementet. 2016-09-12. *Arbetsmiljöverket får medel för att anställa fler inspektörer*. Pressmeddelande.

Arbetsmiljöverket. (2013). *Uppdragsdirektiv ny organisation 2014*.

Arbetsmiljöverket. (2017). *Strategisk verksamhetsplan 2018–2020*. (Dnr 2017/027206).

Arbetsmiljöverket. (2018). *Programstyrning – Regler*. (Dnr 2018/005209).

Arbetsmiljöverket. (2018). *Programstyrning – Rutiner*. (Dnr 2018/005209).

Arbetsmiljöverket. (2019). *Arbetsordningen – Regler*. (Dnr 2019/070795).

Arbetsmiljöverket. (2019). *Arbetsmiljöverkets budgetunderlag för åren 2020–2022*. (Dnr 2019/012454).

Arbetsmiljöverket. (2019). *Avdelningen för inspektions rutiner för information, föreläsningar mm – Rutiner*. (Dnr 2019/017362).

Arbetsmiljöverket. (2019). Korta arbetsskadefakta Nr 1/2019. *Organisatorisk och social arbetsmiljö.*

Arbetsmiljöverket m.fl. (2019). *Lägesrapport 2019 för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Omvärldsrapport 2019.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Planeringsanvisningar 2020.* (Dnr 2019/026623).

Arbetsmiljöverket. (2019). *Projektarbete – Rutiner för nationella tillsynsprojekt.* (Dnr 2019/060538).

Arbetsmiljöverket. (2019). *Redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Slutrapport avseende regeringsuppdraget om lokalisering av viss verksamhet till Mölndal.* (Dnr 2018/005272).

Arbetsmiljöverket. (2019). *Uppdragsdirektiv för Hubben – idé- och verksamhetsutveckling på Arbetsmiljöverket.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Verksamhetsplan I 2020.* (Dnr 2019/055019).

Arbetsmiljöverket. (2020). *Arbetsmiljöverkets budgetunderlag för åren 2020–2022.* (Dnr 2020/012644).

Arbetsmiljöverket. (2020). *Arbetsmiljöverkets samråd med arbetsmarknadens parter – Plan för 2021–2023.* Powerpoint-dokument.

Arbetsmiljöverket. (2020). *Myndighetsgemensamma kontroller – generell presentation.* Powerpoint-dokument.

Arbetsmiljöverket. (2020). *Projektrapport Äldreomsorgen 2017–2019.*

Arbetsmiljöverket. (2020). *Rutiner för inspektion.* (Dnr 2020/034193).

Arbetsmiljöverket. (2020). *Samrådsmöten med arbetsmarknadens parter på högsta ledningsnivå – hösten 2020*. Powerpoint-dokument.

Arbetsmiljöverket. (2020). *Strategisk verksamhetsplan 2018–2021*. (Dnr 2020/029933).

Arbetsmiljöverket. (2020). *Strategiprocessen 2020*. Powerpoint-dokument.

Arbetsmiljöverket. (2020). *Uppföljningsanvisningar*. (Dnr 2020/026623).

Arbetsmiljöverket. (2020). *Åtterrapporing – regeringsuppdraget om inspektörernas branschkunskap*. (Dnr 2019/074162).

Arbetsmiljöverket. (2020). *Åtterrapporing av regeringsuppdrag: Indikatorer för Arbetsmiljöverkets verksamhet*. (Dnr 2020/072401).

Arbetsmiljöverket. (2021). *Verksamhetsplan Arbetsmiljöverket 2021*. (Dnr 2021/001913).

Arbetsmiljöverkets månadsrapporter, helår. 2010–2020.

Arbetsmiljöverkets tertialuppföljningar för 2020.

Arbetsmiljöverkets statistikdatabas över arbetsskadestatistik. (Hämtad 2020-12-23). www.webbstat.av.se.

Arbetsmiljöverkets webbplats. *Sammanställningar av coronarelaterade anmälningar och ärenden till Arbetsmiljöverket*. (Hämtad 2021-02-08). www.av.se.

Arbetsmiljöverkets årsredovisningar 2010–2020.

Arbetsvärlden. 2021-01-14. *Fack och arbetsgivare rasar mot Arbetsmiljöverkets "förenkling"*. (Hämtad 2021-03-17) www.arbetsvarlden.se.

Du och jobbet. 2021-01-12. *Massiv kritik av förslag till regelförenkling*. (Hämtad 2021-03-17) www.duochjobbet.se.

Ekonomistyrningsverkets webbplats. *Resultatredovisningen ska vara ett underlag för regeringens bedömning.* (Hämtad 2021-02-18).
www.esv.se.

Governo (2017). *Arbetsmiljöverkets nya organisation – utvärdering av de förändringar som genomfördes 2014.*

Interpellationsdebatt 2019/20:99 *Dödsfall på jobbet.*

Regeringens proposition 2014/15:99. *Vårändringsbudget för 2015.*

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

Regeringens proposition 2000/2001:1. *Budgetpropositionen för 2001.*

Regeringens skrivelse 2020/21:92. *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025.*

Regeringsbeslut 2018-01-25. *Uppdrag till Arbetsmiljöverket om lokalisering av viss verksamhet.* (Dnr A2018/00160/ARM).

Regeringsbeslut 2021-02-11. *Uppdrag att ta fram åtgärdsplaner till regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025.* (Dnr A2021/00338).

Regleringsbrev för Arbetsmiljöverket för budgetåren 2007–2021.

Riksrevisionen. (2016:23). *En god arbetsmiljö för alla – Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet.*

Sandahl. (2017). *Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild.*

SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik 2019. www.scb.se.

Statens skolinspektion. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.* Om offentlig sektor.

Statskontoret. (2014:21). *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket.*

Statskontoret. (2017:10). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag.*

Statskontoret. (2017:18). *Delat ansvar för fastighetsbildning.*

Statskontoret. (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling. Om offentlig sektor.*

Statskontoret. (2020:4). *Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020.*

Vänje & Ottoson. (2020). *Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

11

2020-07-30

A2020/01665/ARM

Arbetsmarknadsdepartementet



Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att göra en analys av Arbetsmiljöverket

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en analys av Arbetsmiljöverket, bland annat med utgångspunkt i Statskontorets iakttagelser i myndighetsanalysen av Arbetsmiljöverket 2014 och regeringens resursförstärkningar till myndigheten därefter.

Statskontoret ska analysera följande.

- Verksamhetens effektivitet och resultat, med särskilt fokus på resultatet av regeringens ekonomiska satsningar på myndigheten sedan år 2015.
- Planeringen och utfallet av tillsynsverksamheten, särskilt mot bakgrund av förändringarna i instruktionen 2018.
- Ändamålsenligheten och effektiviteten i myndighetens interna ledning, styrning och uppföljning av verksamheten.
- Om genomförandet av myndighetens samråd med arbetsmarknadens parter och andra organisationer är ändamålsenligt. I sammanhanget ska berörda aktörers förväntningar på samrådet belysas.

Analysen syftar till att identifiera utvecklingsbehov.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

Arbetsmiljöverket ska bistå Statskontoret med underlag och upplysningar. Statskontoret ska inhämta information från arbetsmarknadens parter och vid behov andra organisationer. Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat under arbetets gång.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 15 april 2021.

Skäl

Regeringen gav den 27 februari 2014 Statskontoret i uppdrag att göra en myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket. Uppdraget redovisades den 29 september 2014 i rapporten *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket* (2014:21). Statskontoret analyserade Arbetsmiljöverkets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Statskontoret bedömde bl.a. att myndigheten fullgör sitt uppdrag men att det kan utföras mer effektivt. Statskontoret såg också vissa problem i styrkedjan och bedömde att resultatstyrningen och resultatanalysen behövde utvecklas. Regeringen ser behov av att följa upp vissa av de frågor som Statskontoret noterade i myndighetsanalysen.

Regeringen beslutade den 18 april 2019 att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020 som styrmedel. Statskontoret lämnade rapporten *Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020* (2020:4) den 14 februari 2020.

Mellan 2015 och 2018 ökade regeringen Arbetsmiljöverkets anslag med ca 110 miljoner kronor för att myndigheten skulle kunna anställa fler inspektörer och öka närvaron på arbetsplatserna. Det är viktigt att få ett fördjupat underlag om hur satsningarna har fallit ut.

Regeringen har sett över Arbetsmiljöverkets instruktion och införde vissa ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2018. En av förändringarna var att myndighetens tillsyn över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen ska planeras främst med utgångspunkt i analyser av arbetsmiljörisker och risk för att aktörer medvetet bryter mot regelverket.


Arbetsmarknadens parter har viktiga uppgifter för att främja en god arbetsmiljö och har kunskaper om arbetsmarknaden som är viktig för myndigheten. Förbättringar i arbetsmiljön kräver åtgärder från såväl staten som arbetsmarknadens parter.

När Arbetsmiljöverket inrättades 2001 var det som en styrelsemyndighet. I verksamhetsstyrelsen fanns arbetsmarknadens parter representerade. Arbetsmiljöverket är sedan 2008 en enrådig myndighet med ett insynsråd. Stora delar av Arbetsmiljöverkets verksamhet är av offentligrättslig karaktär och präglas av myndighetsutövning.

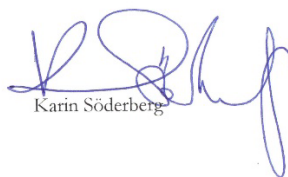
Enligt Arbetsmiljöverkets instruktion ska myndigheten samråda med arbetsmarknadens parter och organisationer i den utsträckning som behövs för verksamheten samt samråda med representativa arbetsgivar- och arbetsstagarorganisationer innan myndigheten beslutar föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller regioner eller beslutar i förvaltningsärenden av större vikt. I instruktionen anges vidare att generaldirektören ska inrätta partssammansatta samrådsorgan som stöd för verksamheten.

Samrådet med arbetsmarknadens parter och andra organisationer är av stor vikt för myndighetens verksamhet. Frågan om genomförandet av samrådet är ändamålsenligt ska därför ingå i analysen.

På regeringens vägnar



Eva Nordmark



Karin Söderberg

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/OFA/SFÖ
Statsrådsberedningen/SAM
Arbetsmiljöverket

3 (3)

Bilaga 2

Enkät till arbetsmiljöinspektörer

Statskontoret genomförde en enkätundersökning bland Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöinspektörer mellan den 4 och 17 december 2020. I undersökningen har vi ställt frågor om hur inspektörerna ser på sitt arbete och på Arbetsmiljöverkets tillsyn ur olika aspekter. Under 2020 påverkades Arbetsmiljöverkets verksamhet av coronapandemin. I enkäten har vi därför bitt inspektörerna att svara utifrån hur de uppfattar att tillsynen normalt fungerar.

Enkäten gick ut till samtliga 260 inspektörer som arbetade i myndighetens regionala inspektionsverksamhet i november 2020. Nyanställda inspektörer från november 2020 fick inte enkäten. Totalt 234 inspektörer svarade på enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 90 procent. I denna bilaga redovisar vi svarsfördelningen för samtliga frågor med fasta svarsalternativ.

Bakgrundsfrågor

Fråga 1. Hur länge har du varit anställd på Arbetsmiljöverket?

	Procent	Antal
Mindre än 2 år	1 %	3
2–5 år	45 %	106
6–10 år	14 %	32
Mer än 10 år	40 %	93

Fråga 2. I vilken region arbetar du?

	Procent	Antal
Region nord	13 %	31
Region mitt	19 %	45
Region öst	28 %	66
Region väst	23 %	53
Region syd	17 %	39

Fråga 3. Jag är:

	Procent	Antal
Kvinna	51 %	120
Man	40 %	93
Vill ej svara	9 %	21

Fråga 4. Jag har under de senaste tre åren arbetat som inspektör inom huvudsakligen: *(Möjligt att ange flera svarsalternativ, så summan blir inte hundra procent.)*

	Procent	Antal
Obligatorisk tillsyn	45 %	105
Nationella projekt	71 %	166
Myndighetsgemensamma kontroller	13 %	30
Övrig tillsyn (t.ex. utifrån tips)	40 %	94
Inget av ovanstående alternativ	1 %	3

Frågor om Arbetsmiljöverkets tillsyn

Fråga 5. Hur bedömer du att Arbetsmiljöverkets insatser för att hantera skyddsombudsstopp och begäran från skyddsombud fungerar?

	Procent	Antal
Mycket bra	31 %	72
Ganska bra	33 %	77
Varken bra eller dåligt	6 %	15
Ganska dåligt	3 %	6
Mycket dåligt	0 %	0
Ingen åsikt	27 %	64

Fråga 6. Hur bedömer du att Arbetsmiljöverkets insatser för att hantera tillsyn i samband med arbetsgivares anmälan om olycka och allvarligt tillbud fungerar?

	Procent	Antal
Mycket bra	23 %	54
Ganska bra	45 %	106
Varken bra eller dåligt	7 %	17
Ganska dåligt	5 %	12
Mycket dåligt	0 %	1
Ingen åsikt	19 %	44

Fråga 7. Hur bedömer du att Arbetsmiljöverkets insatser inom nationella tillsynsprojekt fungerar?

	Procent	Antal
Mycket bra	12 %	27
Ganska bra	47 %	111
Varken bra eller dåligt	16 %	37
Ganska dåligt	9 %	21
Mycket dåligt	3 %	8
Ingen åsikt	13 %	30

Fråga 8. Hur bedömer du att Arbetsmiljöverkets insatser inom de myndighets-gemensamma kontrollerna fungerar?

	Procent	Antal
Mycket bra	12 %	28
Ganska bra	18 %	42
Varken bra eller dåligt	10 %	23
Ganska dåligt	6 %	15
Mycket dåligt	2 %	4
Ingen åsikt	52 %	122

Fråga 9. Hur bedömer du att Arbetsmiljöverkets arbetssätt för att hantera tips från arbetstagare och allmänhet om bristande arbetsmiljö fungerar?

	Procent	Antal
Mycket bra	9 %	21
Ganska bra	36 %	84
Varken bra eller dåligt	23 %	53
Ganska dåligt	18 %	41
Mycket dåligt	2 %	4
Ingen åsikt	13 %	31

Frågor om valet av branscher och arbetsställen

Fråga 10 a–d. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

- a) Arbetsmiljöverkets nationella tillsynsprojekt riktas mot de branscher där arbetsmiljöriskerna är som störst.

	Procent	Antal
Instämmer helt	7 %	16
Instämmer i hög grad	56 %	132
Instämmer i låg grad	24 %	57
Instämmer inte alls	3 %	8
Ingen uppfattning	9 %	21

- b) Det finns tillräckligt med utrymme för att hantera regionala arbetsmiljöproblem.

	Procent	Antal
Instämmer helt	4 %	9
Instämmer i hög grad	24 %	57
Instämmer i låg grad	41 %	95
Instämmer inte alls	17 %	39
Ingen uppfattning	15 %	34

- c) Min erfarenhet av var de största arbetsmiljöriskerna finns tas till vara i Arbetsmiljöverkets planering av tillsynen.

	Procent	Antal
Instämmer helt	5 %	11
Instämmer i hög grad	43 %	101
Instämmer i låg grad	38 %	88
Instämmer inte alls	7 %	17
Ingen uppfattning	7 %	17

- d) Som inspektör har jag tillräcklig möjlighet att välja ut och besöka de arbetsställen som har störst arbetsmiljörisker.

	Procent	Antal
Instämmer helt	10 %	23
Instämmer i hög grad	40 %	93
Instämmer i låg grad	32 %	74
Instämmer inte alls	12 %	28
Ingen uppfattning	7 %	16

Frågor om kompetens och stöd

Fråga 11 a–d. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

a) Som inspektör är jag trygg med att inspektera inom många olika områden.

	Procent	Antal
Instämmer helt	23 %	54
Instämmer i hög grad	51 %	119
Instämmer i låg grad	21 %	48
Instämmer inte alls	5 %	11
Ingen uppfattning	1 %	2

b) Min kompetens tas tillvara på ett bra sätt inom tillsynsverksamheten.

	Procent	Antal
Instämmer helt	15 %	36
Instämmer i hög grad	49 %	115
Instämmer i låg grad	27 %	64
Instämmer inte alls	6 %	15
Ingen uppfattning	2 %	4

c) I min region använder vi vår samlade kompetens på ett bra sätt.

	Procent	Antal
Instämmer helt	11 %	25
Instämmer i hög grad	49 %	115
Instämmer i låg grad	27 %	64
Instämmer inte alls	6 %	13
Ingen uppfattning	7 %	17

d) Våra arbetsätt och rutiner i inspektionsverksamheten bidrar till att vi gör enhetliga bedömningar över hela landet.

	Procent	Antal
Instämmer helt	4 %	10
Instämmer i hög grad	30 %	71
Instämmer i låg grad	38 %	89
Instämmer inte alls	19 %	44
Ingen uppfattning	9 %	20

Fråga 12. Hur tycker du att följande stöd, utbildningar och arbetssätt fungerar?

(Endast procent redovisas. Antal svarande är 234.)

	Mycket bra	Ganska bra	Varken eller	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Ingen uppfattning
Stöd från närmsta chef	56 %	25 %	10 %	6 %	3 %	0 %
Stöd från jurister	33 %	38 %	17 %	8 %	2 %	2 %
Stöd från experter	12 %	31 %	27 %	16 %	5 %	9 %
Ines (inspektionsstöd)	6 %	32 %	24 %	24 %	13 %	0 %
Rutiner för inspektion	11 %	50 %	23 %	11 %	4 %	2 %
Tillsynsutbildningen	21 %	35 %	13 %	4 %	2 %	25 %
Arbetet i triaden	29 %	37 %	14 %	6 %	3 %	11 %

Frågor om effektivitet och prioriteringar

Fråga 13 a–d. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

a) De arbetssätt och metoder som vi använder i inspektionerna är effektiva.

	Procent	Antal
Instämmer helt	4 %	10
Instämmer i hög grad	53 %	124
Instämmer i låg grad	32 %	75
Instämmer inte alls	7 %	16
Ingen uppfattning	4 %	9

b) Arbetsmiljöverkets tillsyn är mer effektiv i dag jämfört med för tre år sedan.

	Procent	Antal
Instämmer helt	4 %	10
Instämmer i hög grad	13 %	31
Instämmer i låg grad	26 %	59
Instämmer inte alls	20 %	47
Ingen uppfattning	33 %	76
Jag arbetade inte på Arbetsmiljöverket för tre år sedan	3 %	8

Fråga 14 a–c. Instämmer du i följande påståenden?

- a) Arbetsmiljöverkets tillsyn har en bra balans mellan att förebygga allvarliga olycksfall (inklusive dödsolyckor) och att förebygga arbetsrelaterad ohälsa på längre sikt.

	Procent	Antal
Ja, det är en bra balans	43 %	100
Nej, det är för mycket fokus på allvarliga olycksfall	24 %	56
Nej, det är för mycket fokus på att förebygga arbetsrelaterad ohälsa på längre sikt	8 %	19
Vet ej	25 %	59

- b) Arbetsmiljöverkets tillsyn har en bra balans mellan kvinnodominerade och mansdominerade branscher.

	Procent	Antal
Ja, det är en bra balans	47 %	111
Nej, det är för mycket fokus på kvinnodominerade branscher	4 %	10
Nej, det är för mycket fokus på mansdominerade branscher	26 %	60
Vet ej	23 %	53

- d) Arbetsmiljöverkets tillsyn har en bra balans mellan inspektion och information (t.ex. till skyddsombud och arbetsgivare).

	Procent	Antal
Ja, det är en bra balans	27 %	63
Nej, det är för mycket fokus på inspektion	53 %	124
Nej, det är för mycket fokus på information	6 %	13
Vet ej	15 %	34

Fråga 15. Hur tycker du att Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet sammantaget fungerar?

	Procent	Antal
Mycket bra	12 %	29
Ganska bra	59 %	139
Varken bra eller dåligt	17 %	40
Ganska dåligt	7 %	17
Mycket dåligt	2 %	5
Ingen åsikt	2 %	4

Bilaga 3

Fastprisberäkningen av kostnader

Kostnaderna i produktivetsberäkningen i kapitel 6 har vi räknat om till 2019 års priser med Statistiska centralbyråns (SCB) Statligt implicitprisindex. SCB tar fram indexet bland annat med syftet att statliga myndigheter ska kunna fastprisberäkna kostnaderna i till exempel årsredovisningen på ett så rättvisande sätt som möjligt.¹⁰⁶ Indexet beräknas utifrån hur statliga löner och priser på den materiel och de tjänster som statliga myndigheter köper in har utvecklats. En fastprisberäkning med indexet ger därför en bättre bild av hur kostnaderna i fasta priser har utvecklats än vad exempelvis konsumentprisindex (KPI) gör.

Kostnaderna för tillsynen

Produktivetsberäkningen för perioden 2010–2019 avser Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet, det vill säga tillsyn genom inspektioner. Men kostnaderna i beräkningen avser hela verksamhetsområdet inspektion som också innehåller en liten del kostnader för marknadskontroll och tillstånd. Att vi använder kostnaderna för hela verksamhetsområdet i beräkningen beror på att vi inte har haft tillgång till kostnaderna för de olika delarna av verksamhetsområdet för de första åren av perioden.

För att få en mer exakt matchning mellan kostnader och prestationer hade det varit bättre om enbart kostnaderna för tillsynsverksamheten hade använts i produktivetsmättet. Men kostnaderna för de övriga delarna av verksamhetsområdet (marknadskontroll och tillstånd) är relativt marginella och påverkar därför inte beräkningen nämnvärt.

Vi har haft tillgång till kostnader för den del av tillsynen som avser inspektioner för åren 2014–2019. Under den perioden varierar tillsynskostnadernas andel av kostnaderna för hela verksamhetsområdet inspektion mellan 94 och 96 procent. I produktivetsberäkningen har vi beräknat produktivetsökningen till 38 procent mellan 2016 och 2019.

¹⁰⁶ SCB. 2014-04-08. Statligt implicitprisindex (STIMIX).

Om kostnaderna för enbart tillsynen hade använts i måttet blir produktivetsökningen 35 procent under samma period.

Prestationsmålet

I prestationsmålet i produktivetsberäkningen har vi räknat in alla typer av förrättningar. Det är samma prestationsmål som Arbetsmiljöverket använder i sin årsredovisning.

I prestationsmålet ingår flera typer av inspektioner, men även andra förrättningar där komplexitet och kostnader kan skilja sig åt väsentligt. Det innebär att en förändrad sammansättning av prestationer kan påverka produktivetsmålet utan att det egentligen har skett några förändringar i hur effektivt man arbetar. Men vi ser inga förändringar i sammansättningen av prestationer under senare år som talar emot vår slutsats att produktiviteten har ökat påtagligt från 2016.

I ett fall har vi gjort en känslighetsanalys för att få en uppfattning om hur robust resultatet är. Vi har prövat att helt räkna bort uppföljningsinspektionerna i antalet förrättningar. Dessa är betydligt mindre resurskrävande än vanliga inspektioner och har dessutom ökat i antal med 65 procent från 2016. De kan därför bidra till att produktivetsmålet ger en alltför positiv bild av utvecklingen. Om uppföljningsinspektionerna räknas bort ur prestationsmålet ökar produktiviteten med 27 procent från 2016 i stället för med 38 procent som i vår ursprungliga beräkning.