

2024-06-18

Arbetsmarknadsdepartementet
Postnr Ort
Land

Martine Syrjänen Stålberg
08-782 91 24
martine.syrjanen@tco.se

TCO:s yttrande angående Arbetsmiljöverkets och Myndigheten för arbetsmiljökunskaps förslag om organisationsförändring

Diarienummer A2023/01509

TCO har givits möjligheten att inkomma med remissyttrande gällande den föreslagna sammanslagningen mellan Arbetsmiljöverket (AV) och Myndigheten för arbetsmiljökunskap (Mynak).

Bakgrund

Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap har av regeringen fått i uppdrag att lämna förslag på hur Mynaks uppgifter kan överföras till och inordnas i AV (A2023/01509). Regeringens utgångspunkt är att de uppgifter som myndigheterna har för närvarande ska vara oförändrade, och att genomförandet ska ske så att uppgifterna utförs med bibehållen effektivitet och kvalitet. Organisationsförändringen ska genomföras på ett kostnadseffektivt sätt och träda i kraft senast den 1 januari 2026.

AV och Mynak redovisade uppdraget till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) 1 mars 2024. Det är denna redovisning som nu är föremål för remittering.

TCO har länge framhållit vikten av en stark arbetsmiljöforskning som bidrar till ett gott kunskapsunderlag för att förbättra arbetsmiljön på arbetsplatser och förhindra utslagning från arbetslivet på grund av exempelvis arbetsskada/sjukdom. Det är också viktigt att svensk forskning finns på den internationella arenan, för ömsesidigt utbyte, lärande och samarbete.

Formen för arbetsmiljöforskningen och dess kunskapsförmedling har varierat under de senaste 30 åren och även framöver behövs någon form av svensk forskningsnod för arbetsmiljöfrågor, för att säkerställa samordning, tillgängliggörande av evidensbaserad kunskap och internationellt utbyte. Erfarenheterna från nedläggningen 2007 av Arbetlivsinstitutet (ALI) synliggjorde behov av samordning av arbetsmiljöforskningen, och av Sveriges internationella uppdrag på området.

De senaste åren har de två arbetsmiljömyndigheterna (AV och Mynak) utvecklats så att respektive roll blivit tydligare när det gäller regelverksägande, tillsyns- och inspektionsverksamhet respektive ansvar för spridning av forskningsresultat. I den myndighetsgemensamma rapporten preciseras deras olika inriktning som; risk- respektive friskfokus.

TCO:s synpunkter sammanfattningsvis

Det är viktigt för TCO att Sverige har en stark funktion som samlar sektorsövergripande och tvärvetenskaplig forskning, och verkar såväl nationellt som internationellt. Det är helt centralt att det inte sker några ambitionssänkningar vid ett eventuellt samgående, och att inte viktiga sakområden som ligger i Mynaks uppdrag, går förlorade. Arbetssättet med nära partssamverkan är en modell som behöver fortsätta och gärna utvecklas.

TCO ser att en sammanslagning enligt förslaget i och för sig är möjlig, men är tveksam till om syftet med effektivisering och kostnadsbesparing uppnås. TCO utgår ifrån att Arbetsmiljöverket – med tillräcklig resurstilldelning – kan klara Mynaks uppdrag, men fördelarna med att myndigheterna slås ihop är inte särskilt många eller tunga för att motivera det stora ingreppet i en befintlig struktur. Uppdragsträngseln hos AV är redan påtaglig, och TCO är tveksam till om fler uppdrag gynnar AV:s kärnverksamhet. TCO känner oro för att respektive kärnuppdrag riskerar försvagas.

TCO ser helst en fristående stark forskningsorganisation, väl förankrad i arbetsmiljöforskning på lärosäten, yrkesmedicinska kliniker och annan forskningsverksamhet (till exempel den partsgemensamma, genom AFA-försäkring), som kan fortsätta omvandla forskningssammanställningar till tillgängliga material. Funktionen behöver dessutom bevara och stärka det internationella uppdraget. Frågan om företagshälsovård är mycket angelägen men tyvärr ofta försummad, och behöver – oavsett sammanslagning eller inte – en nystart och en annan hemvist.

TCO kan acceptera förslaget på sammanslagning, men finner inte starka argument för detta, samt ser en del risker med förslaget som behöver beaktas i den fortsatta beredningen.

Kommentarer per förslag

I AV:s och Mynaks gemensamma rapport **Redovisning av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring**, föreslås följande:

- Ja till att Mynaks verksamhet överförs till AV
- Ja till att kunskapsspridning, analys och internationellt överförs till AV
- Nej till att utvärderingsuppdraget överförs till AV
- Nej till att företagshälsovårdsuppdraget överförs till AV.

TCO:s synpunkter på förslagen redovisas under respektive punkt:

1) Mynak avvecklas som egen myndighet och verksamheten överförs till AV.

Förslaget innebär en begränsad besparing (5–6 miljoner kronor per år enligt rapporten). Ambitionen att minska antalet myndigheter ställs i det här fallet mot ambitionen att ha utlokaliserade myndigheter.

Det är tveksamt om effektivitetssyftet uppnås. Den ekonomiska besparingen är förhållandevis ringa och en så här omfattande organisationsförändring (nedläggning/överföring/personalflytt) tar mycket tid och energi från befintlig verksamhet, och det tar troligen flera år innan produktiviteten inom berörda instanser är hög igen, med kompetenstapp som risk. Arbetsmiljöaspekterna hos den berörda personalen behöver tillgodoses.

Utifrån den negativa arbetsmiljöutvecklingen i samhället (med ökade arbetsolycksfall och hög stressrelaterad ohälsa) behövs totalt fokus på extern effektivitet, och mindre fokus på interna processer och omorganisering.

TCO tycker sig se att effektiviteten och produktiviteten hos respektive myndighet, inte minst i arbetssätt och samverkan med arbetsmarknadens parter, i viss mån har triggats av den andres uppdrag, samt av gränsdragningen dem emellan. En sorts ”positiv konkurrens” som gynnat området i stort.

Myndigheternas redogörelse vittnar om de många uppdrag som åligger AV (sid 9) och ”uppdragsträngsel” nämns som ett problem vilket talar mot sammanslagning. Det finns också farhågor om att uppdragsträngsel skulle leda till att Mynak-delen ”trängs bort” i AV:s övriga verksamhet. TCO har i flera år påtalat risken med att centrala kärnuppdrag (som tillsyn/inspektion) blir allt svårare för AV:s att prioritera i tillräcklig utsträckning om det blir för många uppdrag inom samma verksamhet.

Hur man uppfattar arbetsmiljöfrågorna ser lite olika ut för AV och Mynak. Myndigheterna pekar på viktiga uppdragsskillnader (sid 29), där bland annat riskfaktorer (AV) och friskfaktorer (Mynak) nämns. Vid eventuell sammanslagning är det viktigt att dessa två angreppssätt förenas, utan att det förebyggande och det hälsofrämjande perspektivet försvagas. Frisk- och främjandeperspektivet behöver säkras fortsättningsvis.

När myndigheterna själva listar för- och nackdelar med sammanslagning (sid 25) framträder företrädesvis nackdelar. ”Samverkan med parterna underlättas” tas upp som en av få fördelar, dvs att parterna får färre samverkanspunkter. Vi anser generellt att det är positivt att parterna är inkluderade i flera sammanhang.

Det är inte bara formerna och kvantiteten för samverkan som är väsentliga, utan även kvaliteten på samverkan. Den kvalitetsförbättring i samråden som parterna sett på senare tid, behöver också omfatta den nya verksamheten. Inte minst då förebyggande och främjande är en stor del av parternas gemensamma arbetsmiljöarbete.

Det samlade intrycket är att argumenten är förhållandevis svaga för sammanslagning, och att det finns flera risker att beakta.

2) **Kunskapsspridning, analys och internationellt överförs till AV.**

En överföring förutsätter enligt rapporten att AV:s instruktion anpassas, vilket TCO instämmer i.

Nationell kunskapsspridning och analys

Frågor om systematiskt vetenskapligt kunskapsutbyte, samverkan/samarbete och samordnade nätverk inom arbetsmiljöforskning var inte tillräckligt omhändertagna mellan 2007 (ALI:s nedläggning) och 2018 (Mynaks grundande). Den perioden visade med tydlighet att den här funktionen är nödvändig. Utflyttningen av arbetslivs- och arbetsmiljöforskning till lärosäten har till synes varit ett framgångsrikt koncept, men en fast instans är en förutsättning för effektiv kunskapsspridning. Arbetet med att ta fram kunskapssammanställningar, evidensbaserade riktlinjer, guider och verktyg behöver fortsätta.

Det är en ovanlig myndighetskonstruktion att ha både tillsyn, regelutveckling och -förvaltning, analys samt forskningsspridning under samma tak. Traditionellt har ”intern” analys på AV främst behövts för att utveckla tillsynen, men Mynaks uppdrag är betydligt bredare. Utöver analysuppdraget är kunskapsspridningsuppdraget också bredare för Mynak än när AV tidigare hade uppdraget. Kunskapssammanställning/analys ska tjäna svensk arbetsmiljöforskning och samhället i stort och inte främst tillgodose myndighetens behov. Även om det också finns ett värde i att

forskningen och analysen knyts ännu närmare tillsynen och därmed framgent kan samspela med varandra.

AV:s produktion har varit bra men begränsad till antalet, jämfört med Mynaks mer ambitiösa forskningsbaserade produkter, som dessutom har inslag av större mångfald, till exempel med inriktning även mot diskriminering och friskfaktorer.

Om verksamhetsöverföring sker betonar Mynak möjligheten att vid behov fortsatt kunna bedriva egen forskning. TCO instämmer i detta behov, men noterar att det förutsätter ändring i AV:s instruktion.

Internationell forskningsnod

Utöver en myndighet med ansvar att nationellt samla och sprida kunskap om arbetsmiljöfrågor, behövs ett fortsatt tydligt internationellt uppdrag. När Arbetslivsinstitutet blev nedlagt skulle dess delar av arbetsmiljöforskningen huvudsakligen flyttas ut på lärosätena. Någon nod för det internationella sammanhanget inrättades inte vilket visade sig vara en tydlig svaghet. Det behöver säkras i den här omställningen. Om sammanslagningen genomförs behöver denna brist åtgärdas och AV återta EU-OSHA:s focal point-funktion, men dessutom överta delar som AV inte hanterat tidigare (Eurofound, Perosh, Norosh). Mynaks internationella funktion är mer tidskrävande än när AV hade det internationella uppdraget. Resurser för denna verksamhet behöver följa en potentiell sammanslagning.

3) Utvärderingsuppdraget överförs till annan myndighet

Gällande uppdraget att utvärdera effekter av statliga reformer och beslut uppger Mynak att myndigheten haft svårt att samtidigt både samarbeta med och utvärdera AV på ett objektiva sätt. Dessa uppdrag verkar inte förenliga utan föreslås enligt rapporten överlåtas på en extern myndighet. TCO har i tidigare sammanhang, bland annat i remissvar, betonat att särskilt utvärderingsuppdraget kräver ett oberoende organ. TCO instämmer således i bedömningen.

4) Följa och främja företagshälsovården (FHV) samt dess kompetensförsörjning överförs till annan myndighet.

Innan företagshälsovårdsuppdraget överfördes till Mynak låg det på AV "utan framgång", enligt myndigheterna själva. Den verksamheten har heller inte fungerat tillfredsställande på Mynak och FHV-frågan har enligt TCO:s erfarenheter inte varit tillräckligt omhändertagen. Rätt förutsättningar har inte förelegat (varken vetenskaplig expertis eller utbildningskompetens för olika

yrkesgrupper) och uppdraget är inte lämpligt att läggas på en tillsyns/analysmyndighet. FHV-uppdraget behöver dels bred forskningsanknytning (lärosäten såväl som partsgemensam forskning), dels förutsättningar för goda förbindelser med partsorganisationerna (Prevent, Suntarbetsliv, Partsrådet).

FHV behöver kompetensförsörjas för att kunna fortsätta existera. Utbildningar för företagsläkare och andra FHV-professioner behöver samordnas av ansvarig huvudman och genomföras, på till exempel lärosäten.

TCO instämmer i att huvudmanfrågan behöver lösas genom en eller flera lämpliga externa instanser. För frågans kontinuitet och hemvist inom arbetsmiljöområdet bör företagshälsovårdsuppdraget inordnas under arbetsmarknadsdepartementet.

Avslutning

Regeringen önskade synpunkter särskilt på följande:

- 1. Om det är lämpligt att genomföra förslaget att överföra och inordna Myndigheten för arbetsmiljökunskaps uppgifter i Arbetsmiljöverket.*
- 2. Om det finns några synpunkter på Arbetsmiljöverkets och Myndigheten för arbetsmiljökunskaps bedömningar och konsekvensanalyser.*

Sammanfattningsvis, det finns en styrka i en egen fristående instans, medan ett samgående kräver vissa förutsättningar, som myndigheterna gemensamt listat, och som TCO instämmer i. Mynaks funktion behöver upprätthållas framöver och resurser måste följa uppdragen oavsett upplägg. AV:s och Mynaks bedömningar och konsekvensanalyser är initierat genomförda men de äger inte alla frågor, som exempelvis centralisering och decentralisering av myndigheter, eller vilken myndighet eller instans som utöver AV ska ta över de uppdrag som inte platsar i AV:s struktur. TCO har även problematiserat kring några av sammanslagningens tänkbara konsekvenser. Dessa påverkar huruvida det är lämpligt att genomföra samgåendet. En förändring kan lösa vissa problem men skapar också nya frågor.

Oavsett huvudman finns även fortsättningsvis ett gränssnitt mot parternas materialproduktion och stöd till lokala parter, exempelvis genom kunskapsorganisationerna (Prevent, Suntarbetsliv, Partsrådet) som behöver hållas. Vissa delar hanterar parterna med fördel sinsemellan.

Therese Svanström
Ordförande

Martine Syrjänen Stålberg
Utredare