



Arbetsmiljöverket

171 84 SOLNA

## Styrning och uppföljning inom Arbetsmiljöverket

Rikskontrollstyrelsen (RRV) har granskat Arbetsmiljöverkets (AV:s) modell för styrning och uppföljning av verksamheten. Granskningen har genomförts på en övergripande nivå och fokuserar på några centrala områden.

RRV önskar svar om vilka åtgärder AV vidtagit eller kommer att vidta med anledning av våra iakttagelser i denna rapport senast den 26 maj 2003.

### **1. Sammanfattande bedömning och rekommendation**

Flera förändringar har skett sedan RRV:s förra granskning 1999 och området är föremål för ett förändringsarbete. Det finns dock fortfarande en obalans mellan planering och uppföljning, främst p.g.a. att de uppföljningsverktyg som används inte är anpassade till planeringen. RRV kan också konstatera att planeringen i verksamhetsöverenskommelserna inte omfattar hela verksamheten. Följden blir att den årliga uppföljning som görs inte heller omfattar hela verksamheten. Det finns därmed risk att ledningen får ett ofullständigt underlag för styrning av verksamheten.

Den ekonomiska styrningen och uppföljningen lever sitt eget liv vid sidan av den verksamhetsmässiga uppföljningen. Det är angeläget att uppföljningsarbetet; både uppföljning av verksamheten och ekonomisk uppföljning, prioriteras och integreras tydligare i verksamheten för att underlätta för ledningen att styra och löpande följa upp verksamheten.

RRV anser att ansvaret för ekonomisk styrning och uppföljning bör tydliggöras inom myndigheten, genom att ekonomienheten ges ett större och tydligare ansvar, alternativt genom bildande av en controllerfunktion med motsvarande ansvar. En annan viktig del i arbetet med att förbättra uppföljningen, är att anpassa uppföljningsverktygen till regeringens styrning, regelverk och AV:s interna styrning, främst genom att införa tidredovisning.

Planeringsarbetet bör också bli mer stringent. All verksamhet, dvs. även administrativa arbetsuppgifter och arbete med att styra, leda och följa upp verksamheten, bör ingå i planeringen.



## **2. Utgångspunkter vid vår granskning**

RRV har följt upp den granskning som genomfördes 1999 av AV:s styrning och uppföljning<sup>1</sup>. Erfarenheter från andra granskningar har också vägts in, bl.a. från delårsrapportsgranskningen<sup>2</sup> 2002. Vi har i granskningen främst fokuserat på uppföljning av tillsynsverksamheten samt ekonomienhetens roll och styrning av den ekonomiska uppföljningen. Då uppföljningsarbetet är nära förknippat med planering och styrning av verksamheten, har detta också granskats i viss utsträckning.

Granskningen har varit inriktad på en övergripande nivå. Granskningen har genomförts genom intervjuer med ett antal personer, främst i ledande befattningar, vid huvudkontoret i Stockholm samt vid distriktet i Falun. Ett urval av verkets planerings- och uppföljningsdokument har också granskats.

## **3. Vad har hänt under de senaste tre åren?**

RRV bedömde att det 1999 fanns en obalans i myndighetens modell för styrning och uppföljning av verksamheten. AV ägnade mycket tid till planering utan att göra uppföljning i motsvarande grad. Dessutom bedömde RRV att AV:s system för uppföljning av verksamheten generellt var dåligt utvecklat och behövde förbättras.

Förändringar har skett sedan dess. Planeringsprocessen påbörjas senare och GD skriver numera bara under verksamhetsöverenskommelser (VÖK:ar) på avdelningsnivå. Mer uppföljning görs också inom organisationen jämfört med situationen för tre år sedan. Vår granskning visar också att det har gjorts utredningar, bl.a. har ett förslag till nytt lednings- och styrsystem för AV tagits fram, och att förändringar av styrning/uppföljning f.n. är föremål för diskussion. En ny objektplan har tagits fram inför år 2003 och AV avser införa tidredovisning inom hela myndigheten år 2004.

RRV:s bedömning är emellertid att det fortfarande finns en obalans mellan styrning och uppföljning, främst genom att uppföljningsverktygen inte har anpassats till planeringen. Detta tyder på att centrala frågor kring styrning och uppföljning inte har prioriterats i tillräckligt hög utsträckning. RRV:s iakttagelser och bedömningar redovisas i efterföljande avsnitt.

RRV kan även konstatera att de beskrivningar vi fått av styrnings- och uppföljningsprocessen, främst genom intervjuer, inte är helt enhetliga.

---

<sup>1</sup> RRV:s revisionspromemoria 2000-02-21, Arbetskyddsverkets styrning och uppföljning av verksamheten.

<sup>2</sup> RRV:s revisionspromemoria 2002-09-06.



#### **4. Planeringen omfattar inte all verksamhet**

RRV kan konstatera är att planeringen i VÖK:arna bara omfattar delar av verksamheten. Enligt sammanställning från AV planerades 55% av tillgänglig tid (= exkl. semester, sjukskrivning m.m.) in 2002 mot olika prestationsmål och motsvarande siffra för 2003 är 64%.

Dessutom finns det stora variationer mellan avdelningar och verksamheter hur stor andel av tillgänglig tid som planeras in mot olika prestationsmål. Avdelningen för administration och information (AD) har endast planerat in 43% av tillgänglig tid år 2003 mot olika prestationsmål, att jämföras med avdelningen för arbetsmiljöinspektion (AI) som har inplanerat 77%. I inledningen av VÖK:arna för AI och AD redogörs för hur mycket tid som inte ingår i VÖK:arna. För AD har tid för övrig verksamhet inom avdelningen (exkl. 13 årsarbetskrafter för ledning och administration) fördelats på några arbetsområden. Men då denna verksamhet inte planeras in mot prestationsmål, blir följderna att den därmed inte heller omfattas av den årliga uppföljningen av verksamheten, enligt uppföljningsdirektiv för 2002.

Vår granskning vid distriktet i Falun visade t.ex. att det arbete som chefer och administrativ personal, totalt 10 personer, bedriver inte finns inplanerat i VÖK:arna. Följden blir att flera arbetsuppgifter som är en del av inspektionsverksamheten inte ingår i planeringen såsom; administration av inspektionerna i SARA, styrning, uppföljning m.m.

En annan följd kan bli att det är vilken person som utför en arbetsuppgift och inte arbetsuppgiften i sig som avgör om det ska ingå i planeringen eller ej. Som exempel kan nämnas:

- Om en arbetsmiljöinspektör själv skriver inspektionsmeddelande och registrerar detta i SARA ingår detta i den ”inspekterande verksamheten”. Om däremot en sekreterare gör samma sak ingår det inte i planeringen av verksamheten.
- Det arbete som ordinarie och biträdande distriktschefer lägger ner på att styra, leda och följa upp inspektionsverksamheten kommer inte med i den ”inspekterande verksamheten”. I vissa fall deltar de i inspektioner, men detta syns inte heller i planeringen, vilket det gör när en inspektör utför uppgiften.

Genom att planeringen inte omfattar all verksamhet, finns risk att delar av verksamheten glöms bort och att bedömningar av denna verksamhet inte görs. Risk finns också att ledningen får ett ofullständigt underlag för styrning av verksamheten. Att exempelvis inte alla inplanera den administrativa personalen vid distriktet kan inte anses vara effektivt och ändamålsenligt. Motsvarande resonemang kan föras om avdelningen för administration och information. Stora delar av verksamheten ingår i VÖK:en, men det är mindre än hälften av verksamheten som planeras mot prestationsmål och därmed bara en mindre del av verksamheten som följs upp.



RRV rekommenderar att all verksamhet inom AV bör ingå i planeringen och planeras och följas upp på ett likartat sätt för att ledningen skall få fullständigt underlag för styrning av verksamheten.

### **5. Uppföljningen är inte i balans med planeringen**

Uppföljningsverktygen är idag inte anpassade för att mäta resultat enligt de mål och prestationer som planeras.

Planering görs i dagar, men tidredovisning saknas ännu för stora delar av verksamheten, vilket är inkonsekvent. Bedömningar av tid per aktivitet har börjat göras inom vissa distrikt på eget initiativ, bl.a. vid distriktet i Falun. Tidredovisning kommer successivt att införas, men planeras inte omfatta hela AV:s verksamhet förrän år 2004, trots att planering för år 2003 också görs i tid.

De uppföljningsverktyg som idag främst används finns i SARA, trots att SARA inte är anpassat till de resultatmått som anges i VÖK:arna. SARA är ett ärendehanteringssystem där samtliga ärenden som rör tillsynen diarieförs och lagras. Genom SARA kan man få en mängd olika statistikrapporter över tillsynsverksamheten. Man kan t.ex. få uppgift om antal inspektioner och antal inspektionsmeddelande fördelat på prestationsmål, vilket används vid uppföljning. I SARA redovisas även antal dagar för utetid (=tid för inspektion som ej bedrivs på kontoret), utbildning respektive övrigt.

Det finns en risk att uppföljning görs efter de verktyg som finns tillgängliga, trots att de har ett annat syfte och därmed inte är anpassade till planeringen. Ett exempel på hur statistiken i SARA ej är anpassad till planeringen illustreras i verksamhetsrapporten för 2001. Inledningsvis presenteras en tabell över planering och utfall per prestationsmål. Planering har skett i antal arbetsdagar, medan utfall redovisas i antal inspektioner. Detta ger ett felaktigt resultat.

Det finns också en risk att det blir de variabler som går att följa upp som styr verksamheten i högre utsträckning än önskat. Ett mål i VÖK för AI, som delvis går att följa upp, är att utetid ska motsvara en viss andel av tillgänglig inspektörstid (35% för år 2003). I diskussionerna med olika företrädare inom AV har det påpekats att målet om utetid har fått stort genomslag i verksamheten. Antal dagar ute i fält hos den som inspekterats registreras i SARA, medan tid på kontoret till förberedelser, uppföljning av inspektion, kontakter per telefon, som ibland kan vara mer effektivt än att åka ut, inte syns i SARA-statistiken. Dessutom är mätmetoden i antal dagar ett trubbigt instrument, då flera inspektioner endast tar del av dag i anspråk.



Som konstaterats ovan finns det flera risker med att de verktyg, främst SARA, som används till uppföljning, inte är anpassade efter planeringen. Uppföljningen blir därmed inte effektiv.

RRV anser att planering och uppföljning måste gå "hand-i-hand", dvs. att myndighetens mål för verksamheten måste vara tydliga och möjliga att följa upp. Detta innebär omvänt att uppföljningsverktygen bör anpassas efter de mål och den styrning som finns.

RRV rekommenderar att uppföljningsverktygen anpassas efter planeringen.

### **6. Uppföljningen omfattar inte hela verksamheten**

Det saknas en sammanfattande uppföljning och analys av AV:s verksamhet 2001 som omfattar hela verksamheten på en mer övergripande nivå.

Uppföljningen av VÖK sammanställs i en omfattande rapport – en s.k. verksamhetsrapport. En uppföljning görs av respektive prestationsmål utifrån de verktyg som finns tillgängliga. Som konstaterats tidigare omfattas emellertid inte hela verksamheten i VÖK:arna, vilket får till följd att endast vissa delar följs upp. Därutöver sker redovisning av verksamheten i årsredovisningen i enlighet med de återrapporteringskrav som regeringen beslutat.

Enligt verksförordningen (1995:1322, 7§) skall myndighetens chef se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Detta innefattar bl.a. att chefen fortlöpande skall följa upp och pröva den egna verksamheten. Detta skulle underlättas om uppföljningen inom AV omfattade all verksamhet.

Brister i uppföljningen riskerar även att påverka planeringen. Uppföljning och utvärdering är avgörande för planeringen av verksamheten. Planeringen av verksamheten blir inte komplett om man inte tar hänsyn till tidigare resultat och erfarenheter av hela verksamheten.

RRV rekommenderar att AV bör göra en sammanfattande uppföljning och analys som omfattar hela verksamheten.

### **7. Ekonomisk uppföljning lever sitt eget liv**

Den ekonomiska styrningen och uppföljningen lever fortfarande till stora delar sitt eget liv vid sidan av planering och uppföljning av verksamheten.

RRV har tidigare bl.a. rekommenderat införande av en modernare och säkrare ekonomistyrningsmodell, där en ny redovisningsplan och införande av tidredovisning är avgörande delar, samt att prognoser och uppföljning av



kostnader, istället för utgifter, bör införas och att löpande uppföljning och analys av kostnadsutfall bör göras. RRV har också vid flera tillfällen påtalat brister i den interna kontrollen, bl.a. behovet av att införa och uppdatera interna riktlinjer och policier på flera områden. Som konstaterats tidigare är förändringar också på gång.

Vår granskning visar att ekonomienheten inte systematiskt arbetat med uppföljning och analys av utfall. Ansvaret för uppföljning inom AV ligger främst på respektive budgetansvarig. På motsvarande sätt ansvarar respektive budgetansvarig för material till prognos- och budgetarbetet som samordnas av ekonomienheten. Ekonomienheten sammanställer sedan materialet, men enheten granskar inte eller styr inte de uppgifter som presenteras i prognoserna. I arbetet med de finansiella delarna i årsredovisningen är det däremot ekonomienheten som ansvarar för redovisningen och efter behov gör analyser och kommenterar förändringar.

Erfarenhet från tidigare och från denna granskning visar även att ekonomienheten endast i mindre omfattning följer upp och kontrollerar efterlevnaden av ekonomiadministrativa regler.

RRV bedömer att den ekonomiska styrningen och uppföljningen av verksamheten lever sitt eget liv vid sidan av den verksamhetsmässiga uppföljningen och bedömer att det finns förbättringsmöjligheter på området. RRV anser att ansvaret för ekonomisk styrning och uppföljning bör tydliggöras inom myndigheten, genom att ekonomienheten ges ett större och tydligare ansvar, alternativt genom bildande av en controllerfunktion med motsvarande ansvar. En tydligare styrning och uppföljning av ekonomiadministrativa regler är också motiverad, då delar av ekonomiadministrationen sker på olika ställen i organisationen.

RRV rekommenderar att AV, i samband med det förändringsarbete som påbörjats, bör se över hur verkets ekonomistyrning och uppföljning skall organiseras för att underlätta ledningens arbete med att styra och löpande följa upp verksamheten. Ansvar och arbetsuppgifter, för ekonomienheten centralt och för ekonomifunktioner på distrikten, bör utredas och definieras, liksom behovet av eventuellt nya funktioner för ekonomisk uppföljning.

## **8. Styrning och uppföljning av resursförstärkningen på 70 mnkr**

År 2001 tilldelades AV 70 mnkr till personalförstärkning och kompetensutveckling, främst med inriktning på organisatoriska frågor. I en intern promemoria från 2001-06-15<sup>3</sup> beskrivs hur medlen ska användas. AV har valt att satsa särskilt på att stärka kompetensen inom områden arbetsorganisation, stress och psykisk belastning genom nyanställningar och

---

<sup>3</sup> Utveckling och förstärkning av Arbetsmiljöverket 2001.



interna utbildningar. Totalt har 127 personer anställts med dessa medel under 2001 och 2002, varav 57 under 2002.

I AI:s planeringsdirektiv för 2003 redogörs för olika prioriteringar i verksamheten, bl.a. påpekas att vunna erfarenheter från projekt och regeringsbeslut i vissa överklagningsärenden skall användas i planeringen. RRV noterar dock att det inte förs någon diskussion eller analys av inriktningen av tillsynen på mer övergripande nivå, t.ex. mot olika prestationsmål. Med hänvisning till den resursförstärkning som gjorts och det faktum att många av de som genomgått utbildning, både nyanställda och övriga medarbetare, kommer att slutföra sin utbildning under 2003, hade det varit motiverat att i planeringsdirektiven för 2003 föra en diskussion om mer övergripande prioriteringar i tillsynen.

Uppföljning av hur medlen använts har gjorts i årsredovisningarna i enlighet med återrapporteringskraven. En utvärdering kommer göras av projektet "ARNE – Arbetsorganisation och Negativ Stress". Någon uppföljning av vad resursförstärkningen inneburit för verksamheten har emellertid inte gjorts. Enligt regleringsbrevet för 2002 skall AV bl.a. redovisa bedömda effekter av dessa medel. AV bedömer att verket kommer ha en god kompetens och kunna genomföra en effektiv tillsyn med god kompetens. Enligt RRV:s bedömning borde AV ha övervägt att fastställa indikatorer för att möjliggöra en bedömning av effekter. En uppföljning skulle exempelvis kunna ha gjorts i kvantitativa termer, t.ex. hur mycket tid respektive antal inspektioner som bedrivits inom de områden där kompetensutveckling skett.

En väsentlig förändring av regeringens styrning har således gjorts. Detta borde ha tydliggjorts mer i AV:s planerings- eller uppföljningsarbete.

Revisionsdirektör Jonas Hällström har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektör Anna Lagerkvist har varit föredragande. Revisionschef Anders Hjärtstrand och avdelningsdirektör Marie Lönnertorp har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jonas Hällström

Anna Lagerkvist

Kopia för kännedom: Näringsdepartementet