

Socialdepartementet
Enheten för hälsa och civilsamhälle

20 juni 2024

FACKFÖRBUNDET STS YTTRANDE ÖVER REDOVISNINGEN AV UPPDRAG OM ATT LÄMNA FÖRSLAG OM ORGANISATIONSFÖRÄNDRING GÄLLANDE MYNDIGHETEN FÖR UNGDOMS- OCH CIVILSAMHÄLLESFRÅGOR OCH MYNDIGHETEN FÖR STÖD TILL TROSSAMFUND

Dnr: S2023/03010

Fackförbundet ST har medlemmar på både Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (härefter benämnt MUCF) och Myndigheten för stöd till trossamfund (härefter benämnt SST). Förbundet har därigenom ingående kunskap om myndigheternas verksamheter. Vi har därtill långtgående erfarenheter från tidigare omorganisationer som skett i statsförvaltningen.

Med bakgrund mot innehållet i den myndighetsgemensamma redovisningen, tidigare erfarenheter av omorganisationer och den process som föregått förslaget **avråder** Fackförbundet ST regeringen från att gå vidare med sammanslagningen i dagsläget.

I det följande utvecklas vårt ställningstagande. Inledningsvis ges synpunkter till den process som föregått den myndighetsgemensamma redovisningen. Därefter lämnas synpunkter kopplat till regeringens strategi att minska antalet myndigheter. Slutligen kommenteras det specifika förslaget att slå samman MUCF och SST.

Synpunkter angående beredningsprocessen

Fackförbundet ST anser att den process som föregått sammanslagningen av MUCF och SST, liksom av övriga fyra myndighetspar, är problematisk. Vi ifrågasätter inte att regeringen har mandat att organisera statsförvaltningen på det sätt den finner lämpligt. Däremot ifrågasätter vi tillvägagångssättet regeringen har valt.

Sammanslagningarna har inte utretts på förhand

Det är bekymmersamt att sammanslagningarna prövas utan att ha beretts i tillräcklig utsträckning. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter kommunicerades

visserligen i vårpropositionen 2023, men de förslag som presenterades i budgetpropositionen för 2024 har till synes kommit till utan nogsamt förarbete. Utförliga motiv till att det skulle vara lämpligt att slå samman just dessa fem myndighetspar saknas.

Fackförbundet ST menar att förslagen borde ha föregåtts av en utförlig utredning, där en oberoende utredare skulle ha fått uppdraget att utvärdera lämpligheten med att slå samman myndigheterna. Utredaren borde också haft mandat att utreda alternativa förslag.

Förfarandet är svårförståeligt med tanke på att förslagen lades fram parallellt med att regeringen tillsatte en utredning om just mindre myndigheters uppgifter och organisering. Flera av de nu berörda myndigheterna borde istället ha omfattats av denna utredning.

Regeringsuppdragen innehöll flera brister

Dessutom finns flera brister vad gäller de regeringsuppdrag som tilldelats myndighetsparen. En uppenbar sådan är att regeringen uppdragit åt myndigheterna själva att pröva förutsättningarna för sammanslagningen. Myndigheterna och dess anställda ska självfallet involveras i en sådan process, men för att regeringen ska få ett fullgott beslutsunderlag borde uppgiften utförts av en tredjepart. Att så inte skett syns i redovisningarna genom att de berörda myndigheterna inte i alla delar lyckats enas om en gemensam analys. Det kommer försvåra för regeringen att fatta ett övervägt beslut.

Myndigheterna har därtill getts mycket knapphändig tid att utföra regeringsuppdragen. Att på drygt tre månader utreda en fråga som dessförinnan beretts sparsamt är en svår, för att inte säga omöjlig, uppgift. Ytterligare en begränsande faktor var att det i uppdraget inte fanns utrymme för myndigheterna att avstyrka förslaget. Det rimmar inte väl med regeringens besked i budgetpropositionen om att man ville ”pröva sammanslagningar”. Det framstår snarare som att regeringen bestämt sig på förhand.

Sammanslagningarna bör inte prövas utan vidare utredning

Sammantaget bedömer Fackförbundet ST att det med bakgrund mot valt tillvägagångssätt finns brister i beredningsarbetet och att eventuella beslut därför riskerar grundas på otillräckliga beslutsunderlag. Det riskerar i sin tur leda till att resultaten av de eventuella sammanslagningarna blir otillfredsställande eller rentav oönskade.

Fackförbundet ST rekommenderar därför regeringen att utifrån rådande beslutsunderlag inte fatta beslut om sammanslagning av MUCF och SST. Förslaget bör avskrivas alternativt utredas vidare. Under alla omständigheter bör inte beslut fattas innan dess att utredningen om mindre myndigheters uppgifter och organisering avslutats. Slutsatserna från den utredningen kan vara av stor vikt för de beslut som ska fattas om förvaltningens framtida organisering.

Synpunkter till regeringens strategi att minska antalet myndigheter

Regeringen har en uttalad ambition att öka effektiviteten i statsförvaltningen.

Fackförbundet ST delar uppfattningen att statsförvaltningen behöver eftersträva en effektiv

resursanvändning. Vi anser det däremot inte självklart att högre effektivitet uppnås genom att minska antalet myndigheter, vilket framstår vara regeringens främsta strategi.

Fackförbundet ST anser det generellt sett vara vanskligt när styrningen av den statliga förvaltningen vägleds av ett allt för snävt, ekonomiskt perspektiv. Det alternativ som är mest lönsamt ur ett samhällsekoniskt perspektiv är inte nödvändigtvis det billigaste. Vi ser därför flera uppenbara risker med att organisera statsförvaltningen med utgångspunkten att antalet myndigheter måste minska.

Syftet med verksamheten måste styra

De myndigheter som finns idag gör så tack vare historiska politiska beslut. Myndigheterna har bildats med ett syfte och getts en uttalad uppgift och det har funnits tydliga skäl till att man organiserat utförandet av uppgiften på valt vis. Motiven till bildandet av en myndighet kan förändras över tid vilket kan leda till att myndigheten reformeras eller avvecklas, men då är det alltså myndighetens själva syfte och uppgift som omprövas. Det är också det som måste vara vägledande när beslut om omorganiseringar fattas.

Ett större antal myndigheter kan alltså mycket väl vara att föredra, förutsatt att det är till fördel för att uppnå uppsatta syften. Om andra värden, företrädesvis ekonomiska, tillåts spela en för stor roll i organiseringen av statsförvaltningen är däremot risken att förutsättningarna att uppnå syftet istället undergrävs. Att det är billigare att utföra uppgift X inom en annan organisation är mindre viktigt i det fall att uppgiften blir sämre utförd eller inte utförd alls.

Statens samlade kompetens riskerar krympa

Ytterligare en risk med att minska antalet myndigheter är att statens samlade kompetens minskar. Vissa myndigheter kan till synes ha liknande uppdrag eller verka inom ungefär samma område. De faktiska anledningarna till att de organiserats på det vis de gjorts är däremot att statens verksamhetsområden är ofantligt breda och kräver såväl verksamheter som har generella som specifika drag, medan det i vissa fall finns behov av att flera verksamheter belyser samma fråga från olika perspektiv.

Om denna pluralism av kompetenser och perspektiv organiseras bort riskerar det få följder på flera nivåer. På enskilda myndigheter kan verksamhetsområdena bli så pass breda att uppdragen blir svårare att utföra, på grund av att expertkompetens ersätts med generalistkompetens eller då vissa delar av verksamheten prioriteras högre än andra. Det skulle även få effekter för regeringen i dess beslutsfattande, då de kommer få smalare och mindre perspektivrika beslutsunderlag från sina expertmyndigheter.

Omorganisationer sänker effektiviteten och kvalitén

Omorganisationsprocesser skapar följd effekter som försämrad psykosocial arbetsmiljö, kompetenstapp, ökad arbetsbelastning och undanträngning av ordinarie verksamhet. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter kommer därför att ge påtagliga negativa effekter för berörda verksamheter på kort till medellång sikt. Det är inte sannolikt att verksamheterna under omställningsperioden, som kommer vara under flera års tid, kan bibehålla effektivitet och kvalitet i utförandet.

Här behöver regeringen nogsamt överväga om en tillfällig, men långvarig, kapacitetsförsämring av verksamheterna är befogad i förhållande till de små effektivitetsvinster som kan göras på sikt.

Högre effektivitet kan uppnås med andra medel

Sist men inte minst är det inte säkert att sammanslagningar behövs för att uppnå önskade syften, i regeringens fall högre effektivitet. Att öka effektiviteten genom att uppnå synergieffekter skulle kunna uppnås även utan sammanslagningar. Myndigheterna skulle kunna arbeta närmare varandra i vissa avseenden och med vissa frågor. Regeringen kan styra detta genom att ge myndigheterna gemensamma uppdrag. Fler myndigheter skulle också kunna dela på vissa funktioner, dela lokaler eller på annat sätt dela resurser för att nå regeringens syfte.

Synpunkter till förslaget om sammanslagning av MUCF och SST

Det finns som ovan nämnt ett antal allmängiltiga invändningar mot att slå samman myndigheter. Det betyder inte att sammanslagningar aldrig kan genomföras. Det betyder däremot att fördelarna med sammanslagningen måste överväga nackdelarna.

Fackförbundet STs medlemmar på MUCF och SST ser vissa fördelar men framförallt nackdelar och risker med en potentiell sammanslagning. Flera av dessa framkommer i myndigheternas gemensamma redovisning, vilket gör att vi i detta remissvar inte kommer lämna en detaljerad redogörelse för förslagets potentiella effekter. I det följande kommer vi dock göra inspel av särskilt stor vikt ur ett arbetstagarperspektiv.

Arbetstagarinflytandet måste säkerställas

Det är av stor vikt att arbetstagarorganisationerna ges utrymme att medverka och påverka i omorganisationsprocesser likt denna. På SST har också arbetstagarinflytandet hittills varit stort. Däremot har inte anställda på MUCF involverats i samma utsträckning, vilket gör det svårare för dem att ta ställning till och göra inspel kring förslaget. I den fortsatta processen behöver såväl regeringen som arbetsgivarna säkerställa att arbetstagarorganisationerna och arbetstagarna på bägge myndigheter involveras och ges inflytande.

Arbetsmiljöperspektivet behöver väga tungt

Vidare kan det inte nog poängteras att sammanslagningar av myndigheter är en väldigt krävande process, inte minst ur ett arbetsmiljöperspektiv. Att jämka två arbetsplatskulturer med varandra, att byta kontorslokaler, att genomföra organisatoriska ändringar, att migrera IT-system – och så vidare – kommer att kräva mycket arbete och vara psykosocialt påfrestande för de anställda under lång tid.

I sammanhanget är det relevant att både MUCF och SST har genomgått omvälvande förändringar i närtid, om än av olika karaktär. MUCF omlokaliserades till Växjö från Stockholm så sent som 2019, vilket ledde till stor omsättning på personal och påverkan på verksamheten. Omlokaliseringen var påfrestande för organisationen och verksamheten har först på senare år återfått normal kapacitet.

SST å andra sidan har de senaste åren befunnit sig i en expansiv fas, då myndigheten fördubblat antalet anställda. Arbetet med det nya demokrativillkoret för statsbidrag samt ett utökat ansvar på krisberedskapsområdet har gjort att arbetsbelastningen ökat kraftigt. Politikområdet myndigheten verkar inom har genomgått stora förändringar och dessutom varit i strålkastarljuset för den politiska debatten. Dessa förändringar på myndigheten och i omvärlden har skapat en press och stress för de anställda.

Givet de krävande omständigheter myndigheterna har omgivits av de senaste åren är det en mindre väl vald tidpunkt att genomföra en stor och krävande omorganisationsprocess. Det skulle riskera att redan hårt prövade anställda skulle få en än sämre arbetsmiljösituation.

Möjligheten till lokalering i Stockholm är central

Om det blir en sammanslagning är frågan om lokaliseringsort central, framförallt för de anställda på SST då de tillhör den myndighet som föreslås gå upp i den andra.

Myndigheterna är idag lokaliserade på två olika orter, i Växjö respektive Stockholm. Av den myndighetsgemensamma redovisningen framstår det som troligt att det vid en sammanslagning kommer upprättas ett Stockholmskontor utöver MUCF:s kontor i Växjö. Där skulle såväl anställda som idag jobbar på SST respektive på MUCF kunna stationeras.

Med tanke på det kompetenstapp myndigheter som tidigare har omlokaliserats har drabbats av, däribland MUCF, är ett Stockholmskontor en grundförutsättning för att inte den personal som idag arbetar på SST ska lämna myndigheten vid en sammanslagning.

Det ska samtidigt tilläggas att frågan behöver hanteras med varsamhet. Att MUCF i närtid omlokaliserades från just Stockholm, och att anställda då tvingades flytta med om de ville behålla sina jobb, skulle vid återupprättandet av ett Stockholmskontor kunna skapa en viss friktion på myndigheten. Det behöver nogsnamt övervägas om möjligheten att arbeta vid Stockholmskontoret ska omfatta alla anställda, anställda som tidigare varit stationerade i Stockholm (från både SST och MUCF) eller endast anställda från SST.

Valet av organisationsform är också avgörande

SST framhåller i den myndighetsgemensamma redovisningen en stark skepsis mot sammanslagningen. Det är en komplex övning att jämka ihop två olika verksamheter, och av den bedömning SST gör framgår att en sammanslagning av SST och MUCF kan bli särskilt svår. De flaggar för att de uppgifter myndigheten har idag blir svåra att utföra med bibehållen kvalitet och effektivitet även på lång sikt. I praktiken avstyrker alltså myndigheten förslaget.

Om en sammanslagning måste ske menar SST att den bör ske genom att verksamheten inordnas som ett särskilt organ, i form av ett center, under MUCF. Detta är en åsikt som SST:s medlemmar delar. Liksom lokaliseringsfrågan är organisationsformen central vid en eventuell sammanslagning för att undvika kompetenstapp.

Stor risk för undanträngning av arbetsuppgifter

Det har uppstått en betydande osäkerhet i samband med förslaget om sammanslagningen, i synnerhet på SST. Kvarstår den osäkerheten föreligger en stor risk för personalflykt. På kort och medellång sikt skulle det leda till att arbetsuppgifter behöver nedprioriteras.

I sammanhanget är det relevant att påpeka att personalstyrkan på SST redan är underdimensionerad för att hantera de tillkommande uppdrag som ålagts myndigheten på senare år. Bland dessa kan exempelvis nämnas ansvaret för bidraget gällande säkerhetshöjande åtgärder för trossamfund och civilsamhällesorganisationer. Kompetenstapp kopplade till den eventuella omorganisationen skulle alltså försämra en redan pressad situation.

Den långsiktiga kompetensförsörjningen äventyras

En personalflykt skulle vidare skapa stora problem för den långsiktiga kompetensförsörjningen på SST. SST är en liten verksamhet som verkar på ett högt specialiserat område, vilket innebär att många medarbetare har såväl nyckelkompetenser som viktiga och upparbetade kontakter med trossamfunden. Att ersätta dessa nyckelpersoner låter sig inte göras med enkelhet.

Fördelarna överväger inte nackdelarna

Fackförbundet STs samlade bedömning är att det i dagsläget inte finns argument för att slå samman verksamheterna. Synergieffekterna som framhävs är av mindre karaktär och likaså är besparingsmöjligheterna. Den tilltänkta effektiviseringspotentialen för staten som helhet är alltså liten och det är dessutom svårt att på förhand sia om den ens kan realiseras. Jämfört med de verksamhetsmässiga- och arbetsmiljömässiga risker som finns framstår fördelarna helt enkelt inte som tillräckligt stora.

Björn Hallberg

Utredare, Fackförbundet ST

Britta Lejon

Förbundsordförande, Fackförbundet ST