

Regeringskansliet
Finansdepartementet
E-post: fi.remissvar@regeringskansliet.se
Er referens: Fi2018/00686/SFÖ

Promemorian Ökad styrning av myndigheternas lokalisering

Arbetsgivarverket, som anmodats yttra sig över rubricerad promemoria, besvarar remissen med utgångspunkt från ett statligt arbetsgivarpolitiskt perspektiv.

Arbetsgivarverket lämnar följande synpunkter på promemorians förslag. Verket följer strukturen i promemorian.

5.1 Förfarandet vid myndigheters beslut om lokalisering regleras i en ny förordning

Arbetsgivarverket delar helt promemorians bedömning att det inte är lämpligt att regeringen reglerar samtliga myndigheters verksamhetsorter. Som framhålls i promemorian skulle det riskera att leda till betydande effektivitetsförluster. Arbetsgivarverket vill tillägga att myndigheterna genom en sådan reglering skulle ha bristande förutsättningar att leva upp till de effektivitetskrav som gäller för de statliga myndigheterna. Den vedertagna principen att med ansvar måste åtföljas befogenheter (och vice versa) måste gälla även här. Promemorians slutsats är följaktligen helt riktig då den anger att även fortsättningsvis måste utgångspunkten vara den att det är myndigheterna som fattar beslut om lokalisering.

Arbetsgivarverket avstyrker att den föreslagna förordningen införs. Enligt Arbetsgivarverkets mening är förordningens syfte otydligt och reglering står inte i proportion till de konsekvenser som ett införande skulle medföra (se vidare nedan).

Arbetsgivarverket är heller inte övertygat om behovet av det reglerade formaliserade förfarandet. Myndigheterna kan redan förväntas arbeta efter en liknande process som den som föreslås mot bakgrund av det administrativa ansvar som åligger myndigheterna enligt myndighetsförordningen och andra ekonomiadministrativa regelverk. Detta är också något som promemorian lyfter fram i konsekvensanalysen (avsnitt 7).

Den reglering som nu föreslås är helt ny och enligt Arbetsgivarverkets bedömning riskerar ett införande av den aktuella förordningen att skapa en formalisering med direkt oönskade effekter. Nedan redovisas ett antal exempel på sådana effekter.

Införandet av en reglering kring lokalisering och "arbetsställe"

I promemorian likställs lokalisering med där myndigheten "har arbetsställe". När ett resonemang om detta förs i allmänna termer är detta förhållandevis oproblematiskt. Saken blir dock en helt annan när det införs en reglering med ett formaliserat förfarande och vissa krav utgående från detta begrepp, i ljuset av att termen arbetsställe är mycket bred (jfr. bl.a. prop. 1976/77:149 s. 380 och SOU 2017:24 s. 92 samt den definition som promemorian tar upp). Enligt Arbetsgivarverkets bedömning riskerar det att leda till en alltför vid tillämpning med problematiska konsekvenser.

Det ska också framhållas att myndigheterna i de allra flesta fall hyr sina lokaler med tidsbestämda kontrakt som en följd av lokalförsörjningsregleringen. Arbetsställena och lokaliseringarna är alltså *per se* tidsbegränsade och behöver därför med automatik omprövas med jämna mellanrum. Enligt Arbetsgivarverket mening blir det en märklig effekt att ett lokalbyte, som i grunden är en lokalförsörjningsfråga, prövat mot gällande reglering och ålagda effektiviseringskrav, alltid ska leda till det formaliserade förfarandet i den föreslagna förordningen enbart för att lokalskiftet sker från en kommun till en annan. Som Arbetsgivarverket angett ovan står införandet av denna reglering inte i proportion till behovet och de konsekvenser som det formaliserade förfarandet får.

Effekterna av förordningen blir mycket tydliga i de fall lokaliseringen, arbetsstället och verksamheten redan från början bedrivs utifrån ett tidsbestämt syfte, exempelvis att det anskaffas lokaler för ett visst projekt eller att verksamheten växer tillfälligt och det blir nödvändigt att utöka med extra lokaler för en viss tid. Att tillämpa förfarandet i förordningsförslaget på en lokal som redan från början har varit avsedd att avvecklas när avtalet löper ut skulle enligt Arbetsgivarverkets mening innebära en ineffektiv och omotiverad konsekvens. Arbetsgivarverket anser inte att förordningen, för det fall att den skulle införas, ska tillämpas i fall som dessa.

Andra fall där förordningsregleringen får konsekvenser är när myndigheter hyr lokaler/kontorsrum för personal utan att myndigheten nödvändigtvis har en markerad närvaro på orten. Lokaler kan exempelvis anskaffas för personal (en eller flera) som utför arbete på distans. Distansarbete och lokalanvändning på detta sätt är en utveckling som kan väntas öka med den starka digitaliseringstakt som samhället befinner sig i. Även i dessa fall har myndigheten ett arbetsställe på orten och kraven i förordningen skulle tillämpas även här, exempelvis om myndigheter av ekonomiska skäl byter till kontorslokaler i en grannkommun.

Arbetsgivarverket kan inte se syftet med en konsekvensanalys enligt förordningen i sådana situationer.

En ytterligare situation är när myndigheten bedriver verksamhet och hyr kontor i en annans myndighets lokaler – med en eller flera anställda. Förordningstexten synes inte utesluta att myndigheten även i sådana situationer har ett arbetsställe och därmed lokalisering, med påföljd att förordningskraven ska tillämpas. Det vore en mycket långtgående effekt av förordningen.

De redovisade exemplen visar enligt Arbetsgivarverket tydligt att det måste finnas begränsningar för förordningens tillämpningsområde för det fall att den ska införas – förordningen kan inte tillämpas på alla former av arbetsställen. Bland annat måste det krävas en viss miniminivå i antalet anställda vid ett arbetsställe innan förordningen ska tillämpas i avvecklingssituationer. Det är inte rimligt att förordningen ska tillämpas på arbetsställen med få anställda, exempelvis ”enmanskontor” som en del myndigheter har. En reglering av miniminivåer skulle innebära en lämplig och proportionell avvägning för förordningens tillämpningsområde och inte ge de långtgående konsekvenser som det nuvarande förslaget skulle medföra. Enligt verkets mening bör förordningen enbart tillämpas vid avveckling av arbetsställen med minst 20 anställda.

Utöver reglering av miniminivåer måste det finnas undantag för verksamhet/arbetsställe som redan från början varit avsedd att pågå endast en viss tid (se ovan).

Sammantaget anser Arbetsgivarverket att regleringen kring ”lokalisering och ”arbetsställe” måste ses över, omformuleras och kompletteras med begränsningar/avgränsningar om förordningen ska genomföras.

Enligt Arbetsgivarverkets mening visar detta hur komplicerat det är att introducera regelverk kring myndigheters lokalisering då förhållandena varierar från myndighet till myndighet och kan se mycket olika ut.

Relationen mellan myndigheten som arbetsgivare och de anställda påverkas

En annan effekt av förordningsförslaget, som starkt talar emot införandet av förordningen, är att det påverkar relationen mellan myndigheten som arbetsgivare och de anställda.

Då konsekvensanalysen blir en allmän handling i samband med samrådet enligt förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete, blir också en övervägd verksamhetsförändring känd i ett väldigt tidigt skede. Detta kommer skapa oro bland medarbetarna och innebära påfrestningar för organisationen och verksamheten. Medarbetare kan komma att söka sig bort från myndigheter, många gånger helt i onödan, eftersom långt ifrån alla övervägda verksamhetsförändringar leder till ett genomförande.

Principiellt är den statliga sektorn likställd med övriga sektorer på arbetsmarknaden. Detta förhållande skulle dock påverkas av förslaget som innebär att de statliga arbetsgivarna, till skillnad från andra, behöver kommunicera eventuella verksamhetsförändringar i ett alltför tidigt skede. Effekten av ett formaliserat förfarande riskerar således påtagligt att påverka den statliga kompetensförsörjningen och därmed verksamheten negativt.

Försvårad flexibilitet - medför behov av att fler myndigheter undantas

Ytterligare exempel på att formaliseringen av förfarandet skapar oönskade effekter är att den försvårar nödvändig flexibilitet vid verksamhetsförändringar – en flexibilitet som myndigheterna behöver och som de har starka krav att verka efter. Det finns omständigheter som gör att verksamheten snabbt kan behöva omorganiseras och förflyttas. I förordningsförslaget identifieras att Polismyndigheten arbetar efter sådana förutsättningar och att myndigheten därmed helt ska undantas från förordningens tillämpningsområde (jfr 1). Enligt Arbetsgivarverket uppfattning finns det flera myndigheter som har liknande förutsättningar och som bör undantas (se vidare nedan under 5.2). Att ett antal myndigheter undantas är enligt Arbetsgivarverket nödvändigt samtidigt som detta skapar diskrepanser inom statsförvaltningen i förhållande till regelverket vilket gör att behovet av förordningen ytterligare kan ifrågasättas.

5.2 Vilka ska tillämpa förordningen?

Som Arbetsgivarverket tagit upp under 5.1 finns det skäl att undanta fler myndigheter än dem som anges i förordningsförslaget. Det gäller myndigheter som bedriver verksamhet där krav på stor flexibilitet ställs. Det gäller bland annat Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse. En annan myndighet som bör undantas av samma skäl som Polismyndigheten är Säkerhetspolisen. Det kan även finnas skäl att undanta andra myndigheter, exempelvis olika försvarsmyndigheter.

Som Arbetsgivarverket också har framhållit under 5.1, måste det finnas en avgränsning/begränsning för vilka arbetsställen som förordningen ska tillämpas på.

5.3 Beslut om lokaliseringen ska fattas av myndighetens ledning

Arbetsgivarverket har inget att invända emot utgångspunkten att myndighetens beslut om lokalisering bör fattas av myndighetens ledning. Det ligger i linje med bestämmelserna i myndighetsförordningen (4 §).

Med den vida definition som gäller för beslut om lokalisering (2 §) avstyrker dock Arbetsgivarverket förslaget (5 §). Som Arbetsgivarverket lyft fram ovan (se 5.1) skulle denna bestämmelse tillämpas på beslut gällande alla lokalyresavtal som myndigheten ingår eller avslutar relaterade till ett arbetsställe. Enligt Arbetsgivarverkets mening vore det ineffektivt om alla beslut om

lokalanskaffning (eller avveckling) skulle behöva fattas på ledningsnivå, särskilt i större myndigheter.

5.4 Åtgärder som ska vidtas innan och efter beslut

Arbetsgivarverket ställer sig bakom den principiella utgångspunkten att – liksom vid alla former av lokaliseringsbeslut – en konsekvensanalys ska utföras inför ett beslut om att avveckla ett arbetsställe. Verket har heller inget att invända emot att information om lokaliseringsbeslutet skickas till berörd kommun och länsstyrelsen m.m. Men med den vida betydelsen av ”arbetsställe” blir förordningen problematisk, se vidare synpunkterna under 5.1.

5.5 Vad ska konsekvensanalysen innehålla?

Arbetsgivarverket har inget att invända emot vad som ska ingå i konsekvensanalysen, men vill lyfta fram att det ofta torde vara svårt för den enskilda myndigheten att göra bedömningar om regionala konsekvenser av ett avvecklingsbeslut.

7 Konsekvenser

Som Arbetsgivarverket tagit upp har promemorians förslag mer vittgående konsekvenser än vad promemorian har beaktat och analyserat. Arbetsgivarverket anser mot denna bakgrund att promemorians konsekvensanalys inte är fullgod och att de närmare effekterna av förordningsförslaget måste analyseras ytterligare innan beslut om förordning kan fattas (se vidare Arbetsgivarverkets synpunkter under 5.1).

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Eva Liedström Adler efter hörande av Arbetsgivarverkets styrelse. Vid den slutgiltiga handläggningen deltog kommunikationschef Lars Andrén och utredare Torbjörn Eklund, föredragande.


Eva Liedström Adler


Torbjörn Eklund